

35/2019

26 de abril de 2019

*Diana Paola Ponce**

El rol de la UNESCO en la prevención
del extremismo violento

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

El rol de la UNESCO en la prevención del extremismo violento

Resumen:

El presente documento tiene como objetivo analizar el papel que desempeña la UNESCO en la prevención del extremismo violento, siempre y cuando este pueda derivar en actos terroristas, en particular mediante los programas intersectoriales que la organización ha implementado después de la 197ª reunión del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, celebrada en París en 2015. Tras el considerable aumento de los ataques terroristas a escala mundial, la peligrosidad y las amenazas de los factores subyacentes que conllevan a las personas a cometer actos terroristas trascienden las estrategias antiterroristas, la acción militar y la diplomacia. Este escenario en particular ha allanado el camino para que organizaciones internacionales como la UNESCO fomenten esfuerzos de colaboración con el objetivo de dotar a los Estados miembros de estrategias a largo plazo, que sean sostenibles y eficientes para abordar el extremismo violento desde la raíz. Es importante destacar que la naturaleza compleja del extremismo violento y su impacto destructivo en la comunidad internacional ha puesto un énfasis sin precedentes en la necesidad de implementar programas educativos que sean cohesivos y funcionales a través del uso del poder blando tanto en las escuelas como en las cárceles. En última instancia, el objetivo de los programas intersectoriales de la UNESCO es prevenir el extremismo violento, pero es aún más importante prevenir el nacimiento de una nueva generación dominada por el odio, el miedo y el desinterés en generar y mantener el espíritu de comunidad.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

Naciones Unidas, UNESCO, extremismo violento, radicalización, terrorismo, educación para la ciudadanía mundial, Estados miembros, sociedades inclusivas.

The role of UNESCO in preventing violent extremism

Abstract:

This article aims to analyze the role of UNESCO in preventing violent extremism, if and when, conducive to terrorism, particularly through the organization's cross-sectoral programs which were implemented after UNESCO's Executive Board in its 197th session in Paris in 2015. Following the dramatic increase of terrorist attacks around the world, the danger and threats of the underlying factors that lead individuals to commit acts of terrorism have proved to be well beyond counter-terrorism strategies, military action, and diplomacy. This particular scenario has paved the way for international organizations, such as UNESCO, to promote collaborative efforts aimed at providing member states with long-term, sustainable and efficient strategies to tackle violent extremism at its roots. It is important to highlight that the complex nature of violent extremism and its destructive impact on the International Community has sparked an unprecedented emphasis on the need to implement cohesive and functional educational programs using soft power in schools and prisons. Finally, the goal of UNESCO's cross-sectoral programs is to prevent violent extremism, but ultimately, prevent the emergence of a new generation incited by hatred, fear, and community disengagement.

Keywords:

United Nations, UNESCO, violent extremism, radicalization, terrorism, Global Education Citizenship, member states, inclusive societies.

Cómo citar este documento:

PONCE, Diana Paola. *El rol de la UNESCO en la prevención del extremismo violento*. Documento de Opinión IEEE 35/2019. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

Mientras los ataques terroristas perpetrados por grupos extremistas violentos aumentan considerablemente, la seguridad y la defensa ya no son medidas apropiadas para contrarrestar la violencia, sino más bien herramientas contraproducentes que fomentan posturas más violentas y extremistas. En la última década, la comunidad internacional ha sido testigo de los efectos secundarios provocados por los sistemas educativos menos inclusivos, del fracaso de la diplomacia, y de la falta de visión política y militar, que ha dado lugar no solo a un mayor número de ataques terroristas y de víctimas, así como a una mayor destrucción, sino también a la aparición de una nueva generación dominada por el odio, el miedo y el desinterés en pertenecer a una comunidad global. Incluso cuando los países han implementado políticas más estrictas de lucha contra el terrorismo y de seguridad nacional, estas siguen siendo reactivas y perjudiciales para el objetivo no solo de combatir, sino también de prevenir el terrorismo. La ineficacia de las políticas de seguridad nacional ha llevado a organizaciones internacionales como las Naciones Unidas (ONU), en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a seguir trabajando incansablemente en el desarrollo de estrategias preventivas para eliminar el extremismo violento de raíz, con el fin de prevenir el terrorismo.

Desde su creación en 1946 hasta la fecha, la UNESCO ha estado comprometida «con la paz y la seguridad, promoviendo la colaboración entre las naciones mediante la educación, la ciencia y la cultura, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales»¹. Lamentablemente, aunque el creciente número de grupos terroristas ha desvirtuado el compromiso de la UNESCO de promover la paz, la seguridad y, en última instancia, la protección de los derechos humanos, también ha allanado el camino para seguir investigando y planteando estrategias innovadoras de desarrollo, con el objetivo de crear e implementar programas intersectoriales que aborden el estudio de los factores que impulsan el extremismo violento. En lugar de utilizar el poder duro convencional para mitigar el riesgo, los programas de la UNESCO tienen como objetivo proporcionar a los Estados

¹ UNESCO Executive Board, 197 EX/Decisions, November 23, 2015, para. 46. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235180.locale=en> Consultado: 16.01.2019.

miembros los instrumentos necesarios para colaborar, desarrollar e implementar programas educativos que sean coherentes y funcionales mediante el uso del poder blando. A pesar de la relación ambivalente que existe entre la educación y el extremismo violento, los datos que se desprenden de las investigaciones realizadas en los campos de la educación y la construcción de la paz evidencian que el multilateralismo, los centros educativos y las organizaciones comunitarias pueden tener un gran impacto en el empoderamiento de los ciudadanos, así como en el fomento de la sensibilización y la inclusión². Este impacto, a su vez, reduce la probabilidad de involucrarse en actos violentos que, en última instancia, puedan conducir a perpetrar actos terroristas³.

El extremismo violento y el rol de la UNESCO

Al igual que ocurre con el concepto de terrorismo, no existe una definición única, universalmente establecida, de extremismo violento. Sin embargo, a efectos de este análisis, el extremismo violento se define como «las creencias y acciones de aquellas personas que apoyan o utilizan la violencia para alcanzar objetivos ideológicos, religiosos o políticos»⁴. La radicalización es también otro concepto sobre el que se continúa debatiendo. En el contexto del extremismo violento, se puede definir como «el proceso por el cual una persona adopta opiniones o prácticas extremas hasta el punto de justificar el uso de la violencia»⁵. Sin embargo, en los últimos años, grupos terroristas como el Estado Islámico en Irak y el Levante (ISIL), Al-Qaida, Boko Haram y grupos nacionales de supremacía blanca en los Estados Unidos han moldeado nuestra visión de cómo es el extremismo violento y cómo se puede extender fácilmente tanto a nivel nacional como mundial. Por ejemplo, «los extremistas violentos han podido reclutar a más de 30 000 combatientes terroristas extranjeros de más de 100 Estados miembros para viajar a la República Árabe Siria e Irak, así como a Afganistán, Libia y Yemen»⁶. Posiblemente ni

² UNESCO Library. "Preventing Violent Extremism through Education: A Guide for Policy-Makers." 2017 p 9-13. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247764/PDF/247764eng.pdf.multi> Consultado: 17.01.2019.

³ *Ibid.*, p. 12.

⁴ *Ibid.*, p. 18.

⁵ *Ibid.*, p. 19.

⁶ UNESCO Library. "Plan of Action to Prevent Violent Extremism." The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy. December 24, 2015. Disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.41. Consultado: 18.01.2019.

la educación, ni la acción política, ni la militar podrían haber impedido que los combatientes terroristas extranjeros cometieran actos violentos en nombre de una ideología extremista violenta. Sin embargo, una educación de calidad y el uso del poder blando pueden ahora influir en aquellos que han regresado a sus hogares y, así, evitar que propaguen el odio, la intolerancia y la violencia en sus propias comunidades.

Teniendo en cuenta la ambigüedad del concepto de extremismo violento, el Consejo de Seguridad de la ONU decidió plantear esta cuestión a los Estados miembros desde un punto de vista práctico que está definido en la Resolución 2178 del Consejo de Seguridad, publicada en 2014. El Consejo establece una conexión explícita entre el extremismo violento y el terrorismo, y destaca la necesidad de prevención afirmando que «el extremismo violento, siempre y cuando conduzca al terrorismo» puede tener consecuencias perjudiciales para los asuntos domésticos de los Estados miembros⁷. Así mismo, el Consejo permite a los Estados interpretar y definir libremente el extremismo violento como su prerrogativa, siempre y cuando sean coherentes con sus obligaciones como miembros de la ONU y respeten el derecho internacional, en particular, los derechos humanos⁸. Además, deben abordar la importancia del multilateralismo y de los esfuerzos colectivos dentro de la comunidad internacional, lo que incluye, entre otros temas, «la prevención de la radicalización, el reclutamiento y la movilización de personas en grupos terroristas y su transformación en combatientes terroristas extranjeros»⁹. Esto último implica que los Estados miembros cooperen con el fin de complementar las estrategias nacionales desarrolladas por cada uno, así como poner en marcha nuevos planes de acción regionales o subregionales para prevenir la aparición y la propagación del extremismo violento.

Como dijo una vez el expresidente de los Estados Unidos, Barack Obama, «las ideologías no son derrotadas con armas, son derrotadas con mejores ideas»¹⁰. A pesar de que no existe una solución única para contrarrestar el extremismo violento, se pueden promover mejores ideas a través de los programas educativos de la UNESCO como

⁷ *Ibid.*, p. 18.

⁸ *Ibid.*, p. 18.

⁹ *Ibid.*, p.2/22.

¹⁰ OBAMA on ISIS Threat Video. July 2015. Disponible en:

https://www.realclearpolitics.com/video/2015/07/06/obama_on_isis_threat_ideologies_are_not_defeated_with_guns_they_are_defeated_by_better_ideas.html Consultado: 17.01.2019.

posibles soluciones para abordar las causas subyacentes que, a la larga, conducen al terrorismo. Por esta razón, algunas de las principales decisiones adoptadas por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO en su 197ª reunión, celebrada en París en 2015, siguen consolidando el compromiso de la organización de promover la educación como «un instrumento para ayudar a prevenir el terrorismo y el extremismo violento», y de reconocer su función catalizadora «para ayudar a garantizar la estabilidad y la paz sostenible, así como para empoderar a los alumnos a ser ciudadanos responsables dentro de sus comunidades, países y en el mundo»¹¹. Es importante destacar que el éxito de los programas de la UNESCO como posible solución también depende, en parte, de la situación específica de los Estados miembros y de su voluntad de implementar los programas adecuadamente y de manera eficiente, siempre y cuando se respeten y promuevan los valores fundamentales de la UNESCO.

Programas intersectoriales de la UNESCO para prevenir el extremismo violento

Los programas intersectoriales de la UNESCO incluyen múltiples manifestaciones del poder blando y han sido creados para ayudar a los Estados miembros en un esfuerzo por prevenir la propagación del extremismo violento. La organización también está comprometida con el Plan de Acción del Secretario General de la ONU para prevenir el extremismo violento (24 de diciembre de 2015), que se centra en las siguientes prioridades: «I) la educación, el desarrollo de competencias y la facilitación del empleo; II) el empoderamiento de los jóvenes; III) la comunicación estratégica, Internet y las redes sociales; y IV) la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer»¹². Los programas destacan la importancia de dar prioridad a las áreas específicas que han servido como plataformas para incitar a individuos a unirse a grupos terroristas en el pasado. Del mismo modo, el plan de acción de la ONU requiere un gran compromiso por parte de la comunidad y también paciencia, ya que los resultados podrían no ser visibles de inmediato, sino a largo plazo.

¹¹ UNESCO Executive Board, 197 EX/Decisions, November 23, 2015, par. 46. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235180.locale=en>. Consultado: 18.01.2019.

¹² UNESCO Library. "Plan of Action to Prevent Violent Extremism." The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy. December 24, 2015. Disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.41. Consultado: 18.01.2019.

Es importante recalcar que los programas intersectoriales de la UNESCO tienen como objetivo abordar las amenazas generales que plantean la radicalización y el extremismo violento, y también reconocer que el extremismo violento no puede ni debe asociarse con ninguna religión, nacionalidad, civilización o grupo étnico¹³. De la misma manera, los programas se centran en los factores específicos que están presentes en el proceso de radicalización, como los factores de «empuje» y «atracción». Según la iniciativa de la UNESCO sobre la lucha contra el terrorismo, los factores de empuje que incluyen la marginación, la desigualdad, la discriminación, el sentimiento de persecución, la falta de educación y la negación de los derechos básicos, tienen una mayor probabilidad de conducir a las personas al extremismo violento¹⁴. Por otro lado, factores de atracción como la logística de grupos terroristas bien organizados que a su vez ofrecen un lugar al que pertenecer, así como una red de apoyo, refugio y oportunidades de trabajo, contribuyen a que algunas personas participen y perpetren actos terroristas¹⁵.

Con el fin de abordar el extremismo violento desde sus raíces, y tomando en cuenta las formas específicas de operar de los grupos extremistas violentos, así como los recientes avances tecnológicos, la UNESCO ha diseñado programas con el objetivo de afrontar todas las posibles áreas de amenaza. Los programas intersectoriales de la UNESCO son los siguientes: educación para la ciudadanía mundial (GCED)¹⁶; participación y empoderamiento de los jóvenes; coaliciones para la prevención del extremismo violento en los medios y en Internet; y programas educativos sobre patrimonio y creatividad. Teniendo en cuenta los objetivos del presente análisis, nos centraremos en el programa Educación para la ciudadanía mundial (GCED) y en su aplicación a nivel local tanto en los centros educativos como en las organizaciones comunitarias.

Educación para la ciudadanía mundial (GCED)

Con el programa de Educación para la Ciudadanía Global, la UNESCO busca «ayudar a los países a implementar programas educativos que contribuyan a aumentar la resiliencia

¹³ *Ibid*, p. 7/22.

¹⁴ UNESCO Library. "Preventing Violent Extremism through Education: A Guide for Policy-Makers." 2017. p. 21. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000247764/PDF/247764eng.pdf.multi>. Consultado: 18.01.2019.

¹⁵ *Ibid*, p. 22.

¹⁶ Siglas en inglés, *Global Citizenship Education* (GCED).

de los jóvenes a los mensajes extremistas violentos y fomenten un sentido positivo de identidad y pertenencia»¹⁷. A través de una educación de alta calidad, la UNESCO contrarresta directamente la influencia de los numerosos factores de «empuje» y «atracción» mencionados anteriormente, abriendo así el camino para que los centros y los sistemas educativos, los planes de estudio y los docentes puedan educar conscientemente a las nuevas generaciones. Una educación de alta calidad es aquella que «fortalece el carácter, abre la mente de las personas, desarrolla la resiliencia y fomenta la empatía»¹⁸. De hecho, una educación de alta calidad puede estar directamente relacionada con el pensamiento crítico, que a su vez proporciona a los jóvenes las aptitudes necesarias para dialogar, pensar analíticamente y actuar en consecuencia. Esto permite tanto a alumnos como a individuos tomar conciencia de las distintas asunciones culturales y religiosas y de los paradigmas sociales, así como ampliar sus horizontes para entablar relaciones más significativas en sus comunidades.

Asimismo, el programa GCED procura promover la implementación de políticas y prácticas de educación inclusiva, con el objetivo de convertir las diferencias individuales en oportunidades para el aprendizaje colectivo y enriquecedor, particularmente en sociedades multiétnicas. A través de sus numerosas guías y planes de acción, que pueden encontrarse en la biblioteca en línea de la UNESCO, se intenta incitar a los centros educativos y a los docentes a poner en práctica el currículo con el fin de hacer patentes los distintos niveles de diversidad en el aula, así como de actualizar los cambios continuos en el desarrollo tecnológico y las nuevas tendencias emergentes, intentando mantener siempre el interés de las nuevas generaciones¹⁹. Se espera que los esfuerzos de la UNESCO para adaptar los sistemas educativos a las realidades de un mundo más globalizado puedan contribuir, en el futuro, a la transición exitosa de un modelo convencional de memorización, falta de compromiso social y resistencia a la diversidad, a una versión más sofisticada de la educación basada en el aprendizaje colectivo e inclusivo. Este modelo de aprendizaje incluiría las herramientas, experiencias y oportunidades necesarias para que los alumnos puedan asimilar conceptos nuevos,

¹⁷ UNESCO Executive Board, 197 EX/Decisions, November 23, 2015, par. 46.

¹⁸ UNESCO Library, "Youth Led Guide on Prevention of Violent Extremism Through Education." 2017. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260547?posInSet=2&queryId=23d4d3d2-2e4b-4d84-907f-cc69a617778d>. Consultado: 19.01.2019.

¹⁹ *Ibid.* p. 30-32.

integrarse en entornos con gran diversidad étnica, con el fin de ayudarles a descubrir su propia identidad, sus roles en la sociedad, sus preferencias y, por último, su futuro.

El programa de participación y empoderamiento de los jóvenes

El programa de participación y empoderamiento de los jóvenes de la UNESCO fue creado en respuesta a la Resolución 2250 (2015) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la juventud, la paz y la seguridad, la cual reconoce el importante papel que pueden desempeñar los jóvenes en la prevención y la resolución de conflictos²⁰. Así mismo, la resolución destaca los 1 800 millones de mujeres y hombres jóvenes en el mundo de entre 18 a 29 años de edad que podrían verse afectados en gran medida por los conflictos armados, lo que probablemente, en el peor de los casos, puede ponerlos en riesgo de una posible radicalización y extremismo violento²¹. Es importante recalcar que el gran número de mujeres y hombres jóvenes también representa una oportunidad para contrarrestar a los grupos extremistas violentos, ya que, cada vez más, estos grupos se aprovechan del creciente uso de las nuevas tecnologías para atraer e incitar a nuevos miembros, en particular a los jóvenes, a cometer actos terroristas y difundir los ideales de la organización.

Coaliciones para la prevención del extremismo violento en los medios y en Internet

Con el programa de coaliciones en los medios y en Internet, la UNESCO se propone «movilizar a las partes interesadas, en particular a los jóvenes, los responsables de la formulación de políticas, investigadores y representantes de los medios de comunicación, con objeto de adoptar medidas eficaces, tanto en Internet como fuera de ella, a fin de prevenir el extremismo violento y la radicalización en Internet»²². Teniendo en cuenta el importante papel que los medios de comunicación y la tecnología desempeñan en el proceso de radicalización a través de las redes sociales,

²⁰ UN Security Council Resolution S/RES/2250 (2015) *

Disponible en: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2250\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2250(2015)). Consultado: 19.01.2019.

²¹ *Ibid.*

²² UNESCO Library. "Media & Online Coalitions for PVE." November 08, 2016. Disponible en: <https://en.unesco.org/preventing-violent-extremism/media-online-coalitions>. Consultado: 19.01.2019.

particularmente de los jóvenes, este programa pretende concienciar a los usuarios de Internet sobre el gran alcance que pueden tener los grupos terroristas, y así crear vías alternativas para contener y, finalmente, eliminar el extremismo violento que es alimentado por contenidos que incitan al odio. El objetivo final del programa es desarrollar la capacidad de las partes interesadas para implementar «respuestas rápidas e innovadoras que hagan frente al fenómeno del extremismo violento, siempre teniendo en cuenta la tolerancia, la protección de la libertad de expresión y los derechos a la privacidad»²³.

Programas educativos sobre patrimonio y creatividad

El programa de la UNESCO sobre patrimonio y creatividad busca promover y celebrar la diversidad cultural involucrando a los jóvenes «en la protección de todas las formas de patrimonio y en la promoción de la cultura para fomentar sociedades más justas, inclusivas y pacíficas»²⁴. El programa pretende alcanzar su objetivo a través de dos campañas específicas: la campaña Unidos para el patrimonio (#Unite4Heritage) y la Campaña Educativa sobre Patrimonio y Creatividad. La campaña #Unite4Heritage se inició en marzo de 2015 con el objetivo de poner fin a los ataques violentos contra el patrimonio cultural, especialmente en algunas partes del mundo árabe²⁵. Uno de los objetivos concretos de estas campañas fue sensibilizar a los jóvenes para que respeten y promuevan el carácter único y cultural del patrimonio, así como la diversidad mediante el uso de las redes sociales y eventos sociales que se llevaron a cabo en sus comunidades y en todo el mundo. Con este programa, la UNESCO pretende ofrecer una alternativa para fortalecer las identidades y el sentido de pertenencia de aquellas personas vulnerables, y a su vez ofrecer una solución basada en los ideales de la diversidad cultural, la tolerancia y el diálogo intercultural con el resto del mundo²⁶.

²³ *Ibid.*

²⁴ UNESCO Library. "Celebrating Cultural Diversity." November 09, 2016. Disponible en: <https://en.unesco.org/preventing-violent-extremism/clt-diversity>. Consultado: 19.01.2019.

²⁵ UNESCO Library. "Celebrating Cultural Diversity." November 09, 2016. Disponible en: <https://en.unesco.org/preventing-violent-extremism/clt-diversity>. Consultado: 19.01.2019.

²⁶ *Ibid.*

Aplicación internacional de los programas intersectoriales de la UNESCO

Los programas intersectoriales de la UNESCO están disponibles para los 193 Estados miembros²⁷ actuales de la ONU. Sin embargo, la medida en que los Estados pongan en marcha los programas mencionados depende en gran parte de la situación política, económica, social y geográfica actual del país, además de sus necesidades políticas particulares. Es importante mencionar que, aunque la mayoría de los programas intersectoriales de la UNESCO suelen adoptar un enfoque general adecuado para todos los Estados miembros, la organización también facilita un contenido adicional o una ligera adaptación de los programas, especialmente GCED. El propósito de las adaptaciones de GCED es principalmente atender las necesidades particulares de las regiones de los distintos miembros; este es el caso sobretodo en África, Asia, América Latina y Estados Árabes²⁸.

Después de llevar a cabo una investigación más profunda de las plataformas utilizadas para evaluar el progreso y los resultados deseados de los programas, la gestión basada en los resultados (RBM)²⁹ y el Informe de Ejecución del Programa (PRI)³⁰, fue sorprendente, aunque previsible, ver que la mayoría de los países que implantan programas intersectoriales para contrarrestar el extremismo violento incluían a aquellos países que se encuentran actualmente en situaciones de conflicto. Del mismo modo, según la bibliografía examinada, los esfuerzos de la UNESCO por abordar el fenómeno mundial del extremismo violento se dirigen, en su mayor parte, a las naciones menos desarrolladas que cuentan con una historia de dominación colonial y de divisiones étnicas y raciales, así como estigmas religiosos que podrían quizás hacerlas más vulnerables al extremismo violento³¹. Por ejemplo, la mayoría de los programas de la

²⁷ UNITED NATIONS Website. Member States. Disponible en: <https://www.un.org/en/member-states/>. Consultado: 20.01.2019.

²⁸ UNESCO Library. Report on the Implementation of the Information for All Programme (IFAP) (2016-2017). Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000258707/PDF/258707eng.pdf.multi>. Consultado: 20.01.2019.

²⁹ Siglas en inglés, *Results-Based Management* (RBM).

³⁰ Siglas en inglés, *Programme Implementation Report* (PRI).

³¹ UNESCO Library. Report on the Implementation of the Information for All Programme (IFAP) (2016-2017). Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000258707/PDF/258707eng.pdf.multi>. Consultado: 20.01.2019.

UNESCO, incluyendo la promoción e implantación del GCED, incluyen principalmente a países como Afganistán, Irak, Líbano, Siria, Colombia, Congo, Yemen y algunos otros³². A pesar de que la necesidad de implementar por completo estos programas en los países mencionados anteriormente es obvia, es importante destacar que todos los Estados miembros, incluso las naciones más desarrolladas, también deberían ser responsables de la implantación de programas educativos para contrarrestar y prevenir el extremismo violento.

Por un lado, algunos Estados miembros, incluyendo los países en conflicto, han tomado la iniciativa de implementar los programas con el objetivo de mejorar sus sociedades, sistemas educativos y planes de estudios, en la medida en que les han permitido la disponibilidad presupuestaria, la organización logística y la gestión de los programas en el país. Por ejemplo, algunas de las principales acciones realizadas a través del programa GCED incluyen la introducción del «Terrorismo, Cuestiones Religiosas y de Intolerancia Étnica» en los planes de estudio y libros de texto de las escuelas de Bangladesh. Esto es positivo, dado que Bangladesh ha sido testigo de un gran número de ataques terroristas debido a la intolerancia religiosa y étnica en el país³³. De manera similar, se llevó a cabo un proyecto piloto para introducir las herramientas del GCED en Camboya, Colombia, Mongolia y Uganda, llegándose a la conclusión de que los cuatro países habían logrado con éxito la revisión de sus programas de estudios y de formación de docentes para incorporar los valores fundamentales del programa de GCED³⁴. Por otra parte, pocos países europeos, incluso los que se han visto afectados en gran parte por el extremismo violento doméstico, como es el caso de Bélgica, introdujeron en 2016 el requisito de que los profesores tuvieran una especialización llamada Profesor de Filosofía y Ciudadanía para impartir una clase llamada Filosofía y Ciudadanía, cuyo

³² MOUL, Tina Robiolle. "Promotion and Implementation of Global Citizenship Education." UNESCO Library. 2017 p. 6-11. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000252771/PDF/252771eng.pdf.multi>. Consultado: 20.01.2019.

³³ UNESCO Library. "Terrorism, Religious and Ethnic Intolerance Issues in the Syllabuses and Textbooks of Bengali and English Medium and Madrasah Education in Bangladesh an Appraisal." GCED Clearinghouse. 2014. Disponible en: <https://www.GCEDclearinghouse.org/resources/terrorism-religious-and-ethnic-intolerance-issues-syllabuses-and-textbooks-bengali-and>. Consultado: 20.01.2019.

³⁴ UNESCO Library. "Global Citizenship Education Tools and Piloting Experiences of Four Countries: Cambodia, Colombia, Mongolia and Uganda." 2018. Disponible en: <https://www.GCEDclearinghouse.org/sites/default/files/resources/180164eng.pdf>. Consultado: 20.01.2019.

objetivo es fomentar entre los alumnos la filosofía de «cómo pensar en lugar de qué pensar» para promover una mayor integración y respeto a la diversidad en el aula³⁵.

Es importante destacar que, dentro de la investigación realizada en las plataformas, no se encontraron datos disponibles sobre la implementación de programas para un gran número de Estados miembros, en particular para aquellos países más desarrollados. Un posible argumento para explicar esto puede vincularse con el derecho excepcional de los miembros a definir e interpretar el extremismo violento según lo consideren necesario y, de ser imprescindible, implementar los programas de la UNESCO. Sin embargo, surgen dudas sobre si esta prerrogativa podría llevarse demasiado lejos, cuando la situación interna de los Estados indica claramente la necesidad de una reforma que va más allá de las estrategias antiterroristas y las políticas de seguridad nacional. La implantación de los programas intersectoriales de la UNESCO, en particular el programa GCED, no solo tiene como objetivo preservar el compromiso de los Estados con la organización y sus valores fundamentales, sino también, en definitiva, prevenir la propagación de un extremismo violento que conduzca ya sea al terrorismo doméstico o al internacional.

En el caso de la terminología como prerrogativa, por ejemplo, en EE. UU., los extremistas islamistas son más criticados y politizados en comparación con los extremistas de extrema derecha, a pesar de que estos últimos planean y cometen más ataques terroristas en comparación con grupos terroristas internacionales³⁶. Sin embargo, la legislación estadounidense siempre se muestra reticente a la hora de definir los atentados terroristas nacionales, en particular aquellos perpetrados por grupos de extrema derecha o grupos nacionales de supremacía blanca, como actos de terrorismo³⁷. Esta postura particular de los EE. UU. sobre el terrorismo y la cobertura mediática nacional predispuesta a vilipendiar un segmento de la sociedad, alimenta el uso de términos erróneos sobre el terrorismo y su relación directa con el islam.

³⁵ UNESCO Library. "Citizenship Education at School in Europe 2017." 2017. Disponible en: <https://www.GCEDdclearinghouse.org/sites/default/files/resources/180152eng.pdf>. Consultado: 20.01.2019.

³⁶ UNESCO Library. "Youth Led Guide on Prevention of Violent Extremism Through Education." 2017. Chapter 3. Far-Right Violent Extremism in the U.S., p. 74-76. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260547?posInSet=2&queryId=23d4d3d2-2e4b-4d84-907f-cc69a617778d>. Consultado: 20.01.2019.

³⁷ *Ibid.*

Partiendo de la formación educativa del autor en los EE. UU., el rol de la UNESCO en el sistema educativo público estadounidense se percibe como un elemento de una organización europea que forma parte de la «diplomacia blanda», y sugiere que sus programas se dirijan principalmente a las naciones menos desarrolladas y menos privilegiadas. Lamentablemente, esta postura ignora la labor de la UNESCO y el posible valor que pueda añadir a la sociedad civil de los EE. UU. y al enfoque de la ciudadanía mundial; un enfoque más comprometido que podría ser beneficioso, ya que la situación interna del país está pidiendo a gritos la aplicación de políticas educativas más inclusivas y tolerantes. En el caso de los EE. UU., los datos disponibles sobre el progreso y los resultados de los programas de la UNESCO son bastante limitados, teniendo en cuenta su trayectoria con dicha organización. En el pasado, Estados Unidos dejó de formar parte de la organización durante 18 años aproximadamente y lo hizo de nuevo en 2018, habiendo dejado de cumplir sus compromisos financieros con la organización desde 2011³⁸. De hecho, las medidas adoptadas por el país y los recientes acontecimientos que han tenido lugar en su territorio tal vez puedan demostrar que la falta de legitimidad de su compromiso con los programas de la UNESCO, en combinación con la ausencia de leyes sobre el control de armamento, contribuyen a la situación interna actual de los movimientos de extrema derecha.

Posible implantación en las prisiones

Como se ha mencionado anteriormente, la implantación de los programas intersectoriales, en particular el GCED, está creciendo gradualmente, materializándose a través de la evolución de sociedades más globales en las que los sistemas educativos y currículos académicos son más inclusivos. Sin embargo, si bien se podrían lograr y se lograrán grandes resultados a través tanto de la aplicación de distintos programas educativos como de un gran compromiso adquirido por parte de los Estados miembros, la UNESCO también debería promover la implementación de una versión adaptada del programa GCED en las prisiones. La educación en prisión es un derecho establecido por la Convención de la UNESCO de 1960 en relación con la Lucha contra las

³⁸ Statement by Irina Bokova, Director-General of UNESCO, on the Withdrawal by the United States of America from UNESCO. 12 October 2017. Disponible en: <https://en.unesco.org/news/statement-irina-bokova-director-general-unesco-occasion-withdrawal-united-states-america-unesco>. Consultado: 19.01.2019.

Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, que «prohíbe toda exclusión o restricción del acceso a la educación sobre la base de las diferencias socialmente atribuidas o percibidas, incluidos los reclusos»³⁹. Sin embargo, como se ha visto a lo largo de la historia y los actuales acontecimientos, la naturaleza social de los sistemas internos de las cárceles y las prisiones, y el sentimiento de exclusión y segregación de la sociedad, tal como acreditan las investigaciones⁴⁰, pueden causar más daños sociales y psicológicos, interfiriendo así con los objetivos planteados para rehabilitar e integrar a los extremistas violentos en la sociedad⁴¹. Del mismo modo, según la oficina de la UNESCO en Dakar, «las tasas de hacinamiento en las cárceles del Sahel están entre las más altas del mundo, superando el 230 %»⁴². El informe también revela las condiciones de reclusión que «plantean una serie de problemas en temas de seguridad y de derechos humanos, así como una preocupación que a menudo conduce a la radicalización a través de la red de extremistas violentos en las cárceles, que radicaliza a otros presos»⁴³. Las cárceles son vías de captación que los grupos extremistas violentos explotan cada vez más, debido a su estructura de difícil acceso y al estigma social que generan.

A través de la investigación realizada, solo se ha encontrado una iniciativa de la UNESCO sobre la implementación del GCED en las cárceles. Dicha iniciativa se llevó a cabo en Senegal en 2017, supuestamente debido a las condiciones inhumanas de las cárceles del país y a la falta de programas para rehabilitar, enseñar habilidades y reintegrar a los reclusos en la sociedad⁴⁴. Aunque algunas cárceles europeas ofrecen, en general, mejores condiciones a sus reclusos y algunos programas de rehabilitación y

³⁹ UNESCO Library. "National Consultation on the Situation of Prisons in Senegal." May 2017. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Dakar/pdf/UNESCOPrisonEDConsultationSenegalEN110917FnIREV.pdf>. Consultado: 19.01.2019.

⁴⁰ *Ibid*

⁴¹ *Ibid*.

⁴² UNESCO Library. UNODC Sahel Programme 2013-2017 // Progress Report January 2016, p. 22. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/westandcentralafrica/Sahel_Programme_Progress_Report_January_2016.pdf. Consultado: 19.01.2019.

⁴³ *Ibid*.

⁴⁴ UNESCO Library. "National Consultation on the Situation of Prisons in Senegal." May 2017. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Dakar/pdf/UNESCOPrisonEDConsultationSenegalEN110917FnIREV.pdf>. Consultado: 19.01.2019.

desradicalización como es el caso de Francia, el Reino Unido y España⁴⁵, se desconoce el impacto real de estos programas, en particular para aquellos individuos ya radicalizados o los presos no extremistas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Además, según un artículo publicado en el periódico español *El Mundo*, en los próximos años unos 500 extremistas violentos que se encuentran en cárceles europeas serán puestos en libertad, lo cual es motivo de preocupación en la sociedad, ante el temor de que estos individuos no se hayan 'rehabilitado' o se hayan radicalizado aún más que antes⁴⁶. Esto es particularmente alarmante en el caso de Hassan El Haski, presunto miembro del Grupo Islámico de Combate Marroquí (GICM) y autor intelectual de los atentados terroristas del 11 de marzo en Madrid, que sigue siendo leal a su causa yihadista⁴⁷. Durante sus comparecencias y entrevistas, El Haski, que ha estado en una prisión española más de 14 años, sigue tan radicalizado como antes, si no más, y afirma continuamente su afán de venganza, lo que se espera no haya fomentado la radicalización de otros individuos en la prisión⁴⁸.

Según estimaciones, en España, «alrededor del 10 % de los yihadistas» se han radicalizado total o parcialmente en la cárcel desde que el primer yihadista fue condenado en una prisión española en 1996 hasta los casos de terrorismo yihadista en 2018⁴⁹, lo que nos lleva a preguntarnos si, una vez liberados, estos individuos continuaron simpatizando con el extremismo violento y, en última instancia, cometieron actos terroristas. La radicalización que puedan sufrir los presos que pronto serán liberados es preocupante, dado que una vez que se reintegren en la sociedad, tendrán la posibilidad de incitar a esos segmentos vulnerables de la población, creando así una nueva ola de extremismo violento que puede dar lugar a actos terroristas. Partiendo de

⁴⁵ EUROPEAN Commission. Radicalization Awareness Network (RAN) and Member States. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-and-member-states_en. Consultado: 20.01.2019.

⁴⁶ ESCRIVA, Ángeles. "La Quinta Columna De 500 'yihadistas' Que Amenazan a Europa" *El Mundo*, December, 2018. Disponible en: <https://www.elmundo.es/cronica/2018/12/24/5c1e3511fc6c834a758b45bc.html>. Consultado: 16.01.2019.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ REINARES, GARCÍA-CALVO & VICENTE. "Yihadismo y prisiones: un análisis del caso español". Real Instituto Elcano, November 14th, 2018. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari123-2018-reinares-garciacalvo-vicente-yihadismo-prisiones-analisis-caso-espanol. Consultado: 20.01.2019.

la base de que en las cárceles tiene lugar un proceso de radicalización, parece lógico pensar que los programas de rehabilitación deben ir más allá de meros estudios religiosos y teológicos, permitiendo poner en marcha los principales componentes del programa del GCED, haciendo hincapié especialmente en aspectos como la inclusión, la identidad y el sentimiento de pertenencia. El citado programa puede proporcionar las herramientas y los recursos necesarios para fomentar una sociedad más tolerante e inclusiva dentro de las prisiones y, por lo tanto, ofrecer a los reclusos la oportunidad de sentirse ciudadanos de la sociedad, no solo miembros de grupos religiosos tolerantes. Este enfoque inclusivo podría tener un posible impacto en presos como Hassan El Haski, haciendo que renuncie al extremismo violento y, con suerte, garantizándole una transición sin problemas de la prisión a la sociedad.

Conclusiones

Siendo realistas, puede afirmarse que los programas intersectoriales de la UNESCO, en particular el GCED, abordan la mayoría, si no todos, los diversos factores de «empuje» y «atracción» que pueden conducir a la radicalización y al extremismo violento que, en última instancia, conduciría al terrorismo. Por ejemplo, el programa GCED proporciona herramientas valiosas a los jóvenes a través de las cuales podrán cuestionar de forma crítica su susceptibilidad y vulnerabilidad ante los posibles intentos de captación por parte de grupos terroristas, que podrían garantizarles el sentimiento de pertenencia que aún no han encontrado. Sin embargo, proporcionarles una educación de alta calidad implica haber desarrollado en los jóvenes un fuerte sentimiento de identidad y ciudadanía. Es obvio que, como seres humanos racionales que somos, sin importar nuestra educación, clase social, raza y religión, sentimos la necesidad fundamental de «pertenecer» a un grupo social específico, ya sea por una buena o mala causa. En este sentido, la plena implantación de un programa GCED, particularmente en sociedades multiétnicas como las de las ciudades europeas contemporáneas, que cuentan con un gran número de ciudadanos de segunda generación, y también en las cárceles, promovería un valor universal basado en la inclusión, estableciendo así un precedente para desarrollar una cultura común y más tolerante.

El éxito en general de los programas intersectoriales de la UNESCO implementados, ya sea de forma individual o colectivamente, brindaría a los Estados miembros un gran número de oportunidades para mejorar su cohesión respecto a la comunidad internacional y crear así un mayor sentimiento de ciudadanía mundial. Sin embargo, han surgido algunos desafíos en el proceso de implantación, especialmente cuando los Estados no cumplen el compromiso adquirido con la UNESCO de fortalecer la paz internacional, promover la integración y mejorar la seguridad nacional e internacional. Para lograr un mayor éxito colectivo, los Estados miembros deben comprometerse a evaluar y reconocer las acciones de la UNESCO como cruciales para el desarrollo de su propia política exterior, en tanto en cuando no contribuyan al auge del populismo que celebra una identidad social y política limitada y difama a las minorías y a los migrantes. El auge del populismo, en lugar de contribuir a la misión y promover los valores de la organización, deteriora y daña el multilateralismo y los esfuerzos colectivos, aumentando así las amenazas y la vulnerabilidad fruto del auge del extremismo violento. Seguimos confiando en que el lento, pero seguro, proceso de implantación de los programas intersectoriales en todo el mundo, junto con la participación de todos los actores internacionales, arrojará resultados tangibles y duraderos y, a largo plazo, erradicará las amenazas de extremismo violento que conducen al terrorismo.

*Diana Paola Ponce**

Estudiante del Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos
Universidad Carlos III de Madrid