

# REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
INSTITUT INTER-AMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DEREITOS HUMANOS  
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



36

**Edición Especial sobre  
Educación en Derechos Humanos**  
Julio-Diciembre 2002





REVISTA  
IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Institut Inter-Américain des Droits de l'Homme  
Instituto Interamericano de Direitos Humanos  
Inter-American Institute of Human Rights

© 1995, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista  
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)  
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-  
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Diagramado y montaje electrónico de artes finales: Unidad de Información del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y Litografía Mundo Gráfico S.A.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

*Se solicita atender a las normas siguientes:*

1. Se entregará un original y una copia escritos a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. El envío deberá acompañarse con disquetes de computador, indicando el sistema y el programa en que fue elaborado.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, telef., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptará para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US\$36,00. El precio del número suelto es de US\$17,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Dirigir todas las órdenes de suscripción a la Unidad de Información del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones pueden escribir a la Unidad de Información del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

## Índice

### **Presentación**

*Roberto Cuéllar* . . . . . 7

### **PROTECCIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Contenido y vigencia del derecho a la educación . . . . . 15  
*Katarina Tomasevski*

O fortalecimento da indivisibilidade dos  
direitos humanos no sistema interamericano:  
efetiva garantia para o direito à educação . . . . . 39  
*Indira Bastos Marrul*

Mecanismos de protección de los derechos humanos  
de las mujeres en el sistema interamericano . . . . . 75  
*Leonor C. López Vega*

Human rights in Sweden . . . . . 107  
*Jessica Sandberg*

### **CONTEXTO SOCIAL LATINOAMERICANO DE LA EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS**

La educación en el marco del nuevo capitalismo . . . . . 131  
*Juan Carlos Tedesco*

Educación en Derecho Internacional Humanitario . . . . . 149  
*Alma Baccino de Pérez Abella*

Estado y sociedad civil como actores principales en la  
educación en derechos humanos: el caso de México . . . . .167  
*Aida Margarita Flores Díaz*

### **EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS EN GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD**

Educación, refugiados y personas desplazadas . . . . .193  
*Janice Marshall*

Derechos humanos y género: desafíos para la  
educación en la Argentina contemporánea . . . . .219  
*Eleonor Faur*

Educación en y para la protección de los  
derechos de niñas, niños y adolescentes en riesgo . . . . .249  
*Silvia Larumbe Canalejo*

El derecho a la educación en las cárceles como  
garantía de la educación en derechos humanos . . . . .291  
*Francisco José Scarfó*

### **ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DE LA EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS**

Derechos humanos y curriculum escolar . . . . .327  
*Abraham Magendzo K.*

La metodología de la educación en derechos humanos . . . . .341  
*Rosa María Mujica*

## **Presentación**

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos se complace en presentar el número 36 de su Revista IIDH, cuarto de una serie de números especializados. En esta ocasión el tema es la educación en derechos humanos, uno de los derechos de énfasis de la labor institucional y eje temático del XX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, llevado a cabo del 27 de julio al 2 de agosto de 2002, en San José de Costa Rica, y dedicado a la memoria del Dr. Rodolfo E. Piza Escalante. Este ejemplar recoge las ponencias de algunos de sus docentes, así como trabajos de investigación de varias personas participantes en el mismo curso académico.

Para el IIDH, la educación en derechos humanos representa un mandato fundacional, una apuesta política y una práctica permanente. Desde su creación en 1980, el IIDH fue concebido como una institución académica cuyo mandato es fomentar la educación, investigación y promoción de los derechos humanos. No es accidental que su fundación y su creación fuera una importantísima iniciativa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Al contrario, fue uno de los primeros jueces de la CIDH, Dr. Thomas Buergenthal, quien vislumbró la necesidad de una institución que, haciendo labor eminentemente educativa, apoyara al recién completado Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. El IIDH nace, entonces, apostando por la educación como el desafío para avanzar en el reconocimiento y la vigencia de los derechos humanos en esta desigual región del mundo.

La educación en derechos humanos es parte esencial de la misión y de la visión del IIDH y se basa en el reconocimiento de un derecho humano muy propio en el ejercicio de la democracia. Después de más de veinte años de creación, y de un cambio favorable en el mapa de las violaciones a los derechos humanos en la región donde las violaciones graves y sistemáticas han dejado de ser el enfoque primario de atención, se requiere encarar otro tipo de promoción en temas no menos complejos. Los precarios niveles de acceso a la educación en la región, y los bajísimos niveles de accesibilidad del sistema educativo en perjuicio de los sectores más vulnerables y marginados de la población hemisférica, desatan una concatenación de otras formas de violación a otros derechos humanos: el derecho a la cultura, acceso al conocimiento y a formas de lograr mejores opciones al trabajo y condiciones de vida, acceso a la justicia y a los programas de participación política, y los demás derechos interrelacionados con la realización de todos los derechos humanos para alcanzar un nivel de vida digno y de desarrollo democrático.

La educación en derechos humanos es la herramienta principal para propiciar cambios en las competencias, actitudes y comportamientos en los funcionarios públicos, los líderes políticos y en las organizaciones de la sociedad civil, lo que permitirá la generación y despliegue de sistemas políticos incluyentes, mayor transparencia, menos violencia e inseguridad y la reducción de la exclusión social entre los sistemas democráticos del hemisferio americano.

El Instituto concibe la educación en derechos humanos como un componente del derecho a la educación y como condición necesaria para el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos y para la vida en democracia. La define como la posibilidad real de todas las personas -independientemente de su sexo, origen nacional o étnico y condiciones económicas, sociales o culturales- de recibir educación sistemática, amplia y de buena calidad que les permita: comprender sus derechos humanos y sus respectivas responsabilidades; respetar y proteger los derechos humanos de otras personas; entender la interrelación entre derechos humanos, estado de derecho y gobierno

democrático, y ejercitar en su interacción diaria valores, actitudes y conductas consecuentes con los derechos humanos.

Con el desarrollo histórico y doctrinario del último medio siglo, la educación en derechos humanos ha ganado tal fuerza e importancia que hoy se la reconoce como un componente necesario del derecho a la educación o como un derecho independiente que está en proceso de reconocimiento (un derecho emergente). Razón de más, entonces, para subrayar como contrapartida necesaria, el deber de los estados de implementarla como derecho colectivo y de forma sistemática.

En ese sentido, el IIDH ha dirigido buena parte de sus esfuerzos a la capacitación de agentes multiplicadores en todo el continente, así como a la producción y distribución de materiales educativos en impresos, audiovisuales y electrónicos. Actualmente cuenta con más de 100 títulos especializados en el tema de educación en derechos humanos tanto para los niveles primario, secundario y universitario así como para poblaciones específicas. Asimismo, ofrece diferentes materiales con sugerencias metodológicas para la educación en derechos humanos.

Adicionalmente, tomando en cuenta los nuevos desarrollos tecnológicos y el acceso creciente a la Internet en nuestro continente, el IIDH desarrolla y mantiene un espacio virtual dirigido a ofrecer a todas la personas interesadas en la educación en derechos humanos diversas herramientas pedagógicas que apoyen su trabajo cotidiano. Esta sección especializada del sitio en Internet del Instituto, *Herramientas pedagógicas para la educación en derechos humanos*, se puede acceder mediante la siguiente dirección: <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/HerrPed/>.

Por otro lado, a fines del 2002, el Instituto presentó el *Informe interamericano de la educación en derechos humanos*, el cual mide progresos normativos en la afirmación de ese derecho en los diecinueve países de la región que han suscrito o ratificado el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos

Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). Tiene por objeto identificar aquellas tendencias que puedan constituir un progreso en su reconocimiento y garantías como derecho humano, tal como este se encuentra establecido en el artículo 13 del mencionado Protocolo y otros convenios internacionales ratificados por los países indicados.

Se trata del primero de cuatro informes sobre el tema: el segundo informe (2003), versará sobre las variaciones en el diseño y en los contenidos del currículo oficial que expresen las nuevas condiciones jurídicas y políticas, las modificaciones en los planes y programas para los niveles educativos en los que la educación en derechos humanos se planteara como obligatoria y las modificaciones en los contenidos y formas de los textos escolares para algunos niveles seleccionados; el tercer informe (2004) tratará sobre las variaciones en la situación de programas especiales de educación en derechos humanos, particularmente en el currículo y los programas para la formación de los docentes, en las actividades de formación de personal de fuerzas armadas y policía, en los cursos para jueces y funcionarios públicos en general, así como las variaciones en la inserción de la temática en las carreras universitarias; el cuarto y último informe (2005) detallará las variaciones en las actividades no formales (no escolares) de educación, capacitación y promoción en derechos humanos y en la situación de las organizaciones no gubernamentales y otros prestadores de servicios educativos en derechos humanos, incluyendo su composición, cobertura territorial, áreas de trabajo, producción de materiales, tipo y cantidad de beneficiarios.

Es en el marco de su intensa y productiva labor en educación en derechos humanos que el IIDH ofrece este número de su Revista IIDH. El mismo se estructura en cuatro secciones, que llevan a la persona lectora de lo genérico a lo específico en el tema de la educación en derechos humanos: protección nacional e internacional de los derechos humanos; contexto social latinoamericano de la educación en derechos humanos; educación en derechos humanos en

grupos en situación de vulnerabilidad; aspectos teóricos-metodológicos de la educación en derechos humanos.

La primera sección reúne los aportes de Katarina Tomasevski (Croacia), docente del XX Curso, y de Indira Bastos (Brasil), Leonor López Vega (España) y Jessica Sandberg (Suecia), participantes en el mismo. En la segunda sección se presentan trabajos de Juan Carlos Tedesco (Argentina) y Alma Baccino de Pérez Abella (Uruguay), docentes, y Aída Margarita Flores (México), participante. La tercera sección reúne los trabajos de Janice Marshall (Canadá), docente, y de Leonor Faur (Argentina), Silvia Larumbe (España) y Francisco Scarfó (Argentina), participantes. Finalmente, en la cuarta sección se reúnen los aportes de Abraham Magendzo (Chile) y Rosa María Mujica (Perú), docentes del Curso.

Los trabajos publicados reflejan la variedad de enfoques teóricos y prácticos y la pluridisciplinariedad y multisectorialidad de los participantes y docentes del XX Curso, por demás necesario para abordar esta temática, presentando no sólo trabajos en el ámbito interamericano, sino también internacionales, lo que muestra el alcance del IIDH en la materia de educación en derechos humanos.

*Roberto Cuéllar*  
*Director Ejecutivo*



**Protección nacional e  
internacional de los  
derechos humanos**



## Contenido y vigencia del derecho a la educación

Katarina Tomasevski\*

### El derecho a la educación

Cabe plasmar gráficamente la historia de los derechos humanos por medio de dos círculos concéntricos que se van ampliando, en los que el primero reflejaría la extensión gradual de los derechos reconocidos y el segundo la inclusión progresiva de todos los previamente excluidos. Los derechos que sólo se otorgaban antes a los hombres blancos, adultos y con una posición acomodada se han ido extendiendo gradualmente a las mujeres, luego a los adultos no blancos y posteriormente también a los niños. El derecho a la educación no tiene una historia muy larga ni goza, por ahora, de un reconocimiento universal como derecho humano. Su realización progresiva a lo largo del proceso de superación de las exclusiones puede condensarse en tres etapas fundamentales:

- La primera etapa entraña la concesión del derecho a la educación a aquellos a los que se les ha denegado históricamente (los pueblos indígenas o los no ciudadanos) o que siguen estando excluidos (como los servidores domésticos o los miembros de las comunidades nómadas); entraña habitualmente una *segregación*, es decir, que se otorga a las niñas, a los pueblos indígenas, a los niños discapacitados o a los miembros de minorías el acceso a la educación, pero se les confina en escuelas especiales;
- La segunda etapa requiere abordar la segregación educativa y avanzar hacia la *integración*, en la que los grupos que acaban de ser admitidos tienen que adaptarse a la escolarización disponible, independientemente de su lengua materna, religión, capacidad o discapacidad; las niñas tal vez sean admitidas en centros escolares cuyos planes de estudios fueron diseñados para niños;

---

\* Croata. Doctora en Derecho. Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación; Profesora de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad de Lund, Suecia.

los indígenas y los niños pertenecientes a minorías se integrarán en escuelas que imparten enseñanza en lenguas desconocidas para ellos y versiones de la historia que les niegan su propia identidad;

- La tercera etapa exige una *adaptación* de la enseñanza a la diversidad de aspectos del derecho a la educación, sustituyendo el requisito previo de que los recién llegados se adapten a la escolarización disponible por la adaptación de la enseñanza al derecho igualitario de todos a la educación y a los derechos paritarios en ese ámbito.

Muchos derechos individuales, especialmente los asociados al empleo y la seguridad social, están fuera del alcance de quienes han sido privados de educación. La educación es un multiplicador que aumenta el disfrute de todos los derechos y libertades individuales cuando el derecho a la educación está efectivamente garantizado, y priva a las poblaciones del disfrute de muchos derechos y libertades cuando ese derecho se niega o viola.

Sin educación no hay acceso al empleo. Un nivel educativo inferior disminuye habitualmente las perspectivas de carrera. Los salarios bajos afectan negativamente a la seguridad en la vejez. La negación del derecho a la educación provoca la exclusión del mercado laboral y la marginación en el sector no estructurado, junto con la exclusión de los sistemas de seguridad social derivada de la previa exclusión del mercado laboral. Resulta imposible corregir el desequilibrio existente en las oportunidades de vida sin el previo reconocimiento del derecho a la educación. Además, en algunos países los analfabetos no pueden acceder a cargos políticos. Existe pues un gran número de problemas de derechos humanos que es imposible resolver a menos que se considere que el derecho a la educación es la llave que abre paso a otros derechos humanos.

Desde la perspectiva de los derechos del niño, la educación constituye la clave para la percepción por parte del niño de los derechos humanos. Los cursos específicos en materia de derechos humanos se imparten en lo alto de la pirámide educativa y resultarán probablemente ineficaces si previamente se ha dicho al niño que no merece atención alguna por pertenecer al sexo femenino o por presentar una discapacidad. Una importante experiencia educativa de todo niño de tres a cinco años es la de enseñarle a percibir un punto

de vista diferente del suyo propio, porque los niños pequeños sólo ven un lado de cada cosa: el suyo. Muchos conflictos políticos y armados se basan en que cada parte sólo percibe un lado de las cosas: el suyo. La capacidad de la educación de socializar a los niños de manera que comprendan y acepten puntos de vista diferentes del suyo es una lección importante para toda educación en materia de derechos humanos.

El idioma de enseñanza constituye un frecuente campo de batalla dentro de las leyes y políticas educativas. Una importante razón es que la transmisión intergeneracional a través de la escolarización institucionalizada es vital para la supervivencia de cualquier cultura. Sin embargo, la educación como derecho cultural se ha visto abrumada por las dimensiones políticas de la elección de los idiomas oficiales y de los idiomas de instrucción, sus repercusiones financieras y las distintas experiencias en cuanto a la promoción de los mejores intereses de los educandos.

El firme asentamiento del derecho a la educación en la normativa internacional e interna de los derechos humanos determina la claridad y especificidad de las normas de derechos humanos necesarias para abordar sus dimensiones básicas a nivel mundial. El derecho a la educación se reconoce, promueve y protege en todos los niveles, desde el local hasta el mundial, y refleja plenamente la interrelación entre los actuales procesos duales de mundialización y localización. En la mayoría de los países federales, la educación incumbe a las autoridades regionales o locales y la tendencia actual de descentralización acentúa la localización de la educación. El proceso paralelo de mundialización afecta substantivamente tan solo a los niveles superiores de la pirámide educativa. La educación primaria sigue siendo local y no es probable que esta situación cambie. Sin embargo, el impacto financiero de la mundialización se deja sentir en toda la pirámide educativa; su base ideológica trata a la educación como una industria<sup>1</sup> que presta un servicio que se comercializa como cualquier otro. La función del Estado en la educación, afirmada en la normativa internacional e interna de los derechos humanos, ofrece un poderoso antídoto contra el riesgo de despojar a la educación de su condición de bien común y a la

---

<sup>1</sup> J. Tooley, *The Global Education Industry. Lessons from Private Education in Developing Countries*, Corporación Financiera Internacional e Instituto de Asuntos Económicos, Washington, D. C. y Londres, 1999.

enseñanza escolar de su condición de servicio público. La plena movilización de las normas existentes de derechos humanos para la educación puede neutralizar los aspectos negativos de la mundialización en todos los niveles, permitiendo de esta manera que la comunidad de los derechos humanos preste una contribución oportuna a una evolución que hasta fecha reciente parecía fuera del alcance de las salvaguardias de los derechos humanos.

### **¿Adónde va la educación: servicio público gratuito o libre comercio?**

La orientación actual de las estrategias de desarrollo mundial hacia la erradicación de la pobreza convierte al derecho a la educación en un instrumento poderoso para la incorporación de los derechos humanos. Un cínico podría discernir una disminución de la ambición en la transición del desarrollo a la erradicación de la pobreza, de la educación a la educación básica y de la educación como bien común a la educación como instrumento para la erradicación de la pobreza. La definición de la educación en la normativa internacional de los derechos humanos es por consiguiente una salvaguardia necesaria: abarca el derecho a la educación, los derechos humanos en la educación y la enseñanza de los derechos humanos.

La interrelación entre el medio mundial y el medio nacional ha sido una característica dominante de la política económica, fiscal y comercial, que encierra un riesgo de marginación del derecho a la educación. La profundización en los aspectos de derechos humanos de la educación facilitará la labor de los múltiples órganos internacionales que se ocupan de la educación y ello requiere un fuerte contenido de derechos humanos. Al igual que Jano, el dios de las puertas de la mitología romana, la educación tiene dos caras: la que mira hacia adelante da paso a otros derechos cuando el derecho a la educación está garantizado, en tanto que la mira hacia atrás deja ver que la negación del derecho a la educación entraña el rechazo de otros derechos. Sostener que la educación es un bien común y que la escolaridad es un servicio público se ha convertido en algo tan difícil como necesario.

El derecho a la educación pasa por encima de la división de los derechos humanos en derechos civiles y políticos, por una parte, y

derechos económicos, sociales y culturales por otra. Los abarca a todos. Esta característica afirma la universalidad conceptual de los derechos humanos, demostrada por la creciente atención que se presta a los derechos humanos de la mujer y a los derechos del niño. Si bien se reconoce que la discriminación por razón de sexo no se puede eliminar mientras subsista artificialmente dividida entre diferentes categorías de derechos, es necesario diseñar y poner en práctica una estrategia global para su eliminación en lo que respecta al derecho a la educación, a los derechos humanos en la educación, y al mayor disfrute de todos los derechos y libertades gracias a la educación.

La inversión en la educación de todos los niños fue históricamente asignada al Estado porque produce un beneficio económico a plazo y, además, solamente en combinación con otros activos. El enfoque basado en los derechos humanos puede facilitar notablemente que se conceda prioridad a la educación de todos los niños porque altera opciones políticas que, dejadas a su propia dinámica, siguen otros rumbos. En las asignaciones presupuestarias la educación raramente es objeto de la prioridad que requiere la normativa internacional de los derechos humanos, y cuando lo es, las asignaciones favorecen a la educación superior en perjuicio de la primaria. La República de Corea es un ejemplo claro de la justificación económica racional de las inversiones en educación primaria, al atribuir las dos terceras partes de la financiación pública a la educación primaria en 1960-1975 y un tercio del total a la educación secundaria en 1975-1990<sup>2</sup>. Este ejemplo es importante pues han sido muy numerosas las desilusiones producidas por una educación poco apta para la generación de ingresos. Así se ha demostrado recientemente en la Europa oriental, donde los niveles de educación, generalmente elevados, no han demostrado su valor como inversión económica. Resulta ilustrativo que hace poco solamente uno de cada siete jóvenes de la Europa oriental haya considerado la educación como algo esencial para abrirse camino en la vida<sup>3</sup>. La desilusión con una educación que está produciendo un ejército de titulados desempleados es bien conocida en el mundo y

---

<sup>2</sup> V. Thomas et al, *The Quality of Growth*, Banco Mundial y Oxford University Press, Washington, D. C./Nueva York, septiembre de 2000, pág. 68.

<sup>3</sup> UNICEF Innocenti Research Centre, *Young People in Changing Societies*, The MONEE Project, Regional Monitoring Report N° 7, Florencia, 2000, pág. 42.

demuestra la necesidad de afirmar la interrelación de los derechos humanos en el diseño mismo de las estrategias de educación.

Las actuales estimaciones del número de niños no escolarizados ponen de manifiesto la insuficiencia de nuestros conocimientos. En 1996, la EPT calculaba que el número de niños no escolarizados comprendidos en el grupo de 6 a 11 años era de 110 millones, mientras que la correspondiente estimación del UNICEF era de 140 millones<sup>4</sup>. No se puede establecer con certeza el número exacto, ya que en algunos países el último censo de población se realizó hace más de 15 años<sup>5</sup>, mientras que el registro de nacimientos de niños, que es un requisito obligatorio enunciado en la Convención sobre los Derechos del Niño y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aún no ha sido puesto en práctica. En el cuadro 1 se exponen en forma resumida los resultados de la reciente reseña general del UNICEF sobre las deficiencias en el registro de nacimientos y, por consiguiente, en la realización del “primer derecho” del niño, a saber, el derecho a ser registrado al nacer.

---

<sup>4</sup> Grupo de Trabajo Internacional sobre Educación (GTIE), *Selected Issues in Development Assistance to Education*. Reunión del Grupo de Trabajo Internacional sobre Educación, Niza, Francia, 6 a 8 de noviembre de 1996, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, París, 1997, págs. 35 y 37.

<sup>5</sup> En algunos países no se ha realizado censo alguno desde hace más de 15 años (en Angola y el Líbano desde 1970; en Cuba, Sri Lanka y Togo, desde 1981; en Birmania/Myanmar desde 1983; en Congo/Brazzaville, Congo/Kinshasa y Ghana, desde 1984; en Sierra Leona desde 1985), y en más de 30 países ha transcurrido más de un decenio desde la celebración del último censo, sin que se hayan realizado otros nuevos. Más de 80 países carecen de un sistema de registro de estadísticas demográficas o cuentan con un sistema incompleto de esa clase (el Banco Mundial, *World Development Indicators 1999*, Washington D.C., marzo de 1999, págs. 373 a 379).

**Cuadro 1**  
**Ausencia de registro de nacimiento de niños**

No se dispone de datos	Arabia Saudita, Benin, Botsuana, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ecuador, Georgia, Haití, Iraq, Madagascar, Nepal, Nigeria, República Centroafricana, República del Congo, República Popular Democrática de Corea, República Popular Democrática de Laos, Senegal, Sudáfrica, Tanzania, Togo, Viet Nam
No existe un sistema de registro de nacimientos	Albania, Camboya, Eritrea, Etiopía, Namibia, Omán, Somalia
Menos del 30% de niños registrados	Angola, Bangladesh, Guinea-Bisáu, Lesoto, Liberia, Malawi, Mozambique, Níger, Papua Nueva Guinea, Rwanda, Sierra Leona, Zambia
Menos del 50% de niños registrados	Botswana, Birmania, Camerún, Chad, Ghana, Guinea, India, Kenia, Mali, Mauritania, Sudán, Uganda, Yemen, Zimbabue

Los datos estadísticos relativos a la educación se rigen por la regla de la relación inversa: se dispone de menos datos respecto de los países en que el acceso a la educación es menor y, por consiguiente, en que la necesidad de datos es mayor. Los datos estadísticos más sofisticados, que han sido elaborados en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, muestran la magnitud de los esfuerzos necesarios para crear datos internacionalmente comparables<sup>6</sup>. Esos datos estadísticos denotan una diferencia fundamental: los niños de 5 a 15 años constituyen el 13% de la población de los países de la OCDE, y el 30% de los países en desarrollo. En los países de la OCDE<sup>7</sup> se está poniendo en práctica el aprendizaje a lo largo de toda la vida, mientras que en los países en desarrollo sólo se dispone de escasos fondos para escolarizar a una gran proporción de niños. Por consiguiente, prácticamente todos los niños completarán los 11 años de educación obligatoria en los países de la OCDE,

<sup>6</sup> *Education at a Glance-OECD Database, 1999, CD-ROM. The World Education Indicators Programme (WEI)*, coordinado por la OCDE y la UNESCO, ha permitido realizar las primeras comparaciones entre los países de la OCDE y algunos países en desarrollo (Argentina, Brasil, Chile, China, Filipinas, India, Indonesia, Jordania, Malasia, Paraguay, Tailandia y Uruguay), con inclusión de Rusia.

<sup>7</sup> El Informe sobre la Educación Mundial de la UNESCO señala con razón que "la población adulta está quedándose sin gente que educar", por lo que los países de la OCDE están prestando ahora atención a la prolongación de la educación para los adultos (UNESCO, *Enseñantes y enseñanza en un mundo cambiante*, 1998, Informe sobre la educación mundial, París, 1998, pág. 29).

mientras que en los países en desarrollo aún será preciso lograr una educación primaria general, al paso que garantizar 11 años de educación a todos los niños (según se desprende del Cuadro 2 sigue siendo un sueño lejano.

La documentación sobre el capital humano ha evolucionado en los últimos decenios a partir de la relación entre educación e ingresos, centrándose en el valor económico y/o la tasa de rendimiento de la escolarización, especialmente la privada, para proclamar en general “la utilidad productiva del conocimiento humano”<sup>8</sup>. La Relatora Especial\* opina que ésta es sólo una de las numerosas finalidades de la educación. Ese reduccionismo impide una definición de la educación en términos del desarrollo pleno de la personalidad humana, lo que frustra la creación de las bases para la educación sobre derechos humanos, que enseña a compartir conocimientos en lugar de comercializarlos, y a cooperar en lugar de competir.

El criterio de capital humano ha puesto de manifiesto la importancia de la inversión pública en la educación<sup>9</sup>, así como las distintas perspectivas para crear economías basadas en los conocimientos en el mundo. La prioridad que se da en las actuales estrategias educativas internacionales a la enseñanza básica sale malparada ante las conclusiones de que la base necesaria para que los individuos “mejoren su capital humano” es la enseñanza secundaria de ciclo superior<sup>10</sup>. La inversión pública en educación ha logrado que más de la mitad de la población activa de los países de la OCDE termine la enseñanza secundaria de ciclo superior. Como se observa en el Cuadro 2, en los países de la OCDE la matriculación en la enseñanza secundaria tiene un alcance casi universal, mientras que en la mayoría de los países en desarrollo ni siquiera se dispone de datos sobre la matriculación en ese nivel.

---

<sup>8</sup> OCDE, *Measuring What People Know. Human Capital Accounting for the Knowledge Economy*, París, 1996, pág. 22.

<sup>9</sup> OCDE, *Science, Technology and Industry Scoreboard 1999. Benchmarking Knowledge-Based Economies*, París, 1999, págs. 16 y 17.

<sup>10</sup> OCDE, *Human Capital Investment: An International Comparison*, París, 1998, pág. 93.

\* Nota del IIDH: Se refiere a la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación y autora de este trabajo, Dra. Katarina Tomasevski.

**Cuadro 2**  
**Tasa neta de matriculación en la enseñanza secundaria**

Más del 90%	Canadá, Chipre, Dinamarca, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Suecia
80 al 90%	Alemania, Australia, Austria, Bahrein, Bélgica, Estonia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Polonia
70 al 80%	Bulgaria, Emiratos Árabes Unidos, Georgia, Indonesia, Irán, Letonia, Malta, Portugal, Rumania
60 al 70%	Brunei Darussalam, Croacia, China/Hong Kong SRAE, Egipto, Guyana, Kuwait, Luxemburgo
50 al 60%	Argelia, Chile, ex República Yugoslava de Macedonia, Filipinas, México, Mongolia, Perú, Sudáfrica, Turquía
40 al 50%	Arabia Saudita, Botswana, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Indonesia
30 al 40%	El Salvador, Namibia, Paraguay, República Democrática Popular Lao, República Dominicana, Eritrea, Swazilandia, Venezuela
Menos del 30%	Djibuti, Eritrea, Lesotho, Mozambique, Niger

Fuente: UNESCO, Informe Mundial sobre la Educación 2001, págs. 142 a 145

El paso al nuevo milenio se ha caracterizado por la celebración de conferencias mundiales que han pasado revista al decenio de 1990 y han establecido el programa para el futuro. La más importante en materia de educación, la Cuarta Reunión Mundial del Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos, tuvo lugar en Dakar del 26 al 28 de abril de 2000 y aprobó el Marco de Acción titulado *Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. Esta reunión, que en lenguaje popular se llamó Jomtien+10, se basó en el reconocimiento de que los compromisos contraídos en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos celebrada en Jomtien, Tailandia en 1990, no se habían cumplido. El Marco de Acción de Dakar ha postulado por un “derecho humano a beneficiarse de una educación que satisfaga” las necesidades básicas del ser humano<sup>11</sup>. Esta formulación clave no ha repetido el lenguaje de los instrumentos internacionales de derechos humanos, algunos

<sup>11</sup> El *Marco de Acción de Dakar, Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*, texto adoptado por el Foro Internacional sobre Educación, Dakar, 26 a 28 de abril de 2000, párr. 3, disponible en <http://www2.unesco.org/wef/en-conf/dakframeng.shtm>.

de los cuales han sido mencionados en el texto adoptado. La declaración del Banco Mundial en el Foro Internacional sobre Educación aumentó aún más la confusión al referirse a la educación primaria gratuita como un plan a largo plazo que debe afirmarse en el año 2015<sup>12</sup>.

La constante disminución de las corrientes de ayuda ha desplazado el centro de interés de la cooperación internacional, que pasó de la búsqueda de nuevos fondos públicos adicionales para hacer frente al reto de convertir la deuda creada mediante la cooperación anterior a los fondos que pueden utilizarse en los países deudores. Se han reducido las ambiciones, como pone de manifiesto la postergación del compromiso de garantizar el acceso universal a la educación básica del año 2000 al 2015, el acortamiento en dos años de la escolaridad (de sexto a cuarto grado) y la marginación de la enseñanza secundaria a causa del interés especial por la educación básica. Como la finalidad de las políticas de ayuda en el decenio de 1990 es la mitigación de la pobreza, si bien hasta ahora no hay definiciones ni medidas normalizadas sobre el significado teórico y práctico de la ayuda para la lucha contra la pobreza, es probable que los efectos sobre la educación sean importantes, pero hasta ahora son imprevisibles.

La definición de la educación como derecho humano no guía muchas de las estrategias educativas internacionales o nacionales. El interés observado recientemente por la educación como medio de creación de capital humano y la perspectiva de que la educación se compre y se venda como un servicio, genera el gran desafío de reafirmar la educación como derecho humano y bien público. Los cambios contemporáneos pueden ilustrarse con el uso del término “derechos” para denotar los derechos de los accionistas o de los

---

<sup>12</sup> La declaración del Presidente del Banco Mundial, James Wolfenson, incluía este párrafo: “Aquí quiero rendir también un homenaje especial a los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales que participan en la Campaña Mundial en favor de la Educación, y que han desempeñado una importante función de defensa. Estamos fundamentalmente de acuerdo con su llamamiento para que en el año 2015 la educación gratuita sea un derecho para todos los niños hasta la edad de 15 años”. J. D. Wolfenson, *A time for action: placing education at the core of development*. Exposición en el Foro Internacional sobre Educación, Dakar, 27 de abril de 2000, disponible en <http://www2.unesco.org/wef/en-news/coverage/speech/wolfen.shtm>.

acreedores<sup>13</sup> más que en el sentido que se le atribuye a ese término en las normas internacionales de derechos humanos.

### **Parámetros constitucionales**

Como se expone en el Cuadro 3, en 44 países no hay una garantía constitucional expresa del derecho a la educación; esta garantía existe en 142 países. Por consiguiente, la práctica de los Estados refleja abrumadoramente la influencia de la normativa internacional de los derechos humanos. Como se expone también en el cuadro, hay una serie de países en los que el derecho a la educación se hace efectivo progresivamente y la cooperación internacional facilita el progreso en un número considerable de países. La disposición de la Convención sobre los Derechos del Niño según la cual todos los niños tienen derecho a recibir educación independientemente de su condición jurídica o de la de sus padres se está poniendo gradualmente en práctica por los Estados. Ahora bien, en 37 países el derecho a la educación está oficialmente limitado a los ciudadanos y residentes.

---

<sup>13</sup> Los dos indicadores escogidos por el Banco Mundial para evaluar la infraestructura jurídica que sustenta su orientación reciente hacia una economía basada en los conocimientos han sido los derechos de los acreedores y de los accionistas. Banco Mundial, *World Development Report 1998/99: Knowledge for Development*, Oxford University Press, Nueva York, 1999, págs. 178 y 181.

**Cuadro 3**  
**Garantías constitucionales de la educación gratuita y**  
**obligatoria para todos los niños**

Países en los que la educación gratuita y obligatoria para todos está garantizada constitucionalmente	Países con realización progresiva o garantías parciales
<p>Albania, Alemania, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Austria, Azerbaiyán, Barbados, Bélgica, Belice, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Canadá, Chile, China, Colombia, Congo, Costa Rica, Croacia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, España, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Gambia, Georgia, Ghana, Haití, Honduras, Islandia, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Madagascar, Malta, Mauricio, México, Namibia, Países Bajos, Palau, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, República de Moldova, Rumania, Rwanda, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia, Tayikistán, Trinidad y Tobago, Tíbet, Ucrania, Uruguay, Venezuela, Yugoslavia</p>	<p>Bangladesh, Belarús, Benin, Etiopía, Camerún, Camerún, Guinea, Guinea-Bisáu, India, Irán (República Islámica del), Iraq, Israel, Maldivas, Micronesia (Estados Federados de), Mónaco, Mongolia, Myanmar, Namibia, Nepal, Nigeria, Pakistán, República Unida de Tailandia, Saint Kitts y Nevis, Sierra Leona, Sudán, Togo, Uganda, Uzbekistán, Zimbabue</p>
Países en los que las garantías están limitadas a los ciudadanos o residentes	Países sin garantía constitucional
<p>Armenia, Bahrein, Camboya, Chad, Chipre, El Salvador, Eslovenia, Filipinas, Granada, Grecia, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Guyana, Hungría, Japón, Jordania, Kazajistán, Kuwait, Luxemburgo, Malawi, Malí, Marruecos, Nicaragua, Nueva Zelanda, Qatar, República Árabe Siria, República Checa, República Dominicana, República Popular Democrática de Corea, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Turkmenistán, Turquía, Viet Nam, Yemen</p>	<p>Angola, Antigua y Barbuda, Bahamas, Benin, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Cabo Verde, Dominica, Eritrea, Estados Unidos de América, Etiopía, Fiy, Gabón, Indonesia, Islas Marshall, Islas Salomón, Jamaica, Kenia, Kiribati, Lesotho, Libano, Liberia, Malasia, Mauritania, Mozambique, Namibia, Niassa, Omán, Papua Nueva Guinea, República Centroafricana, República Democrática Popular Lao, Samoa, San Marino, Santa Lusia, San Vicente y las Granadinas, Senegal, Singapur, Swazilandia, Tonga, Turquía, Vanuatu, Zambia</p>

### La jurisprudencia

Mucha jurisprudencia internacional ha tenido su origen en demandas planteadas a los Estados para que financien formas de

educación elaboradas como alternativa a la instrucción pública uniforme. En Europa occidental se han desarrollado diversos modelos, en parte debido al “principio de subsidiariedad del Estado para cubrir las lagunas dejadas por las escuelas “voluntarias” (privadas, eclesiales, etc.)”<sup>14</sup>. La asunción por el Estado de las funciones de financiador y/o proveedor de la educación es bastante reciente en la historia de la educación. El mosaico heredado de formas preestatales de provisión de la educación ha influido grandemente en esta variedad de modelos. La educación gratuita se conceptualiza en general en términos de acceso a las escuelas públicas, y las prácticas de los Estados en relación con los subsidios a las escuelas privadas varían. La distinción entre escuela gratuita (estatal) o de pago (privada) está ampliamente reconocida a nivel mundial.

Aun cuando la asignación de recursos se considera como una decisión fundamentalmente política, ha sido necesario intervenir en las decisiones sobre asignación de recursos a causa del derecho general de todos los niños a la educación gratuita y obligatoria. La primera obligación consiste en garantizar que se dispone de servicios de educación. Los tribunales ingleses han decidido que esta obligación impone a las autoridades el deber de hacer todo lo que razonablemente puedan para cumplirla. En un caso, el deber del organismo educativo local de proporcionar plazas suficientes en la escuela para todos los niños en edad escolar no se cumplió plenamente y 300 niños quedaron privados de la educación primaria a causa de la falta de maestros. El tribunal decidió que el organismo había hecho cuanto estaba a su alcance para resolver el problema y que, por consiguiente, no había violado su obligación legal<sup>15</sup>. En las Filipinas, un grupo de senadores impugnó en 1991 la constitucionalidad de la asignación presupuestaria de 86.000 millones de pesos para el servicio de la deuda en comparación con los 27.000 millones de pesos asignados a la educación. La Constitución de Filipinas obliga al Gobierno a atribuir la prioridad presupuestaria más alta a la educación. La cuestión

---

<sup>14</sup> EURYDICE, Una década de reformas en la educación obligatoria de la Unión Europea (1984-1994), Red de Información sobre la Educación en la Unión Europea, Bruselas, 1997.

<sup>15</sup> R. c. Inner London Education Authority, ex parte Ali [1990] C.O.D. 317, [1990] 2, Admin. L.R.822, 828B

planteada era decidir si un servicio de la deuda tres veces superior a la asignación presupuestaria para la educación era inconstitucional. El tribunal concluyó que la educación había sido la prioridad presupuestaria más alta, pero que el servicio de la deuda era necesario para salvaguardar el crédito del país y, por consiguiente, la supervivencia de su economía<sup>16</sup>. El significado de educación gratuita fue examinado por el Tribunal Constitucional de la República Checa en respuesta a una demanda formulada al Estado de proporcionar libros de texto y materiales de enseñanza gratuitamente. El tribunal ha aclarado que “gratuito” significa que en la educación primaria el Estado sufraga el costo de establecer las escuelas, su funcionamiento y conservación y que no debe exigirse la enseñanza, y añade: “El Estado sufraga la parte esencial de estos gastos; ahora bien, no tiene la obligación de soportarlos todos”<sup>17</sup>. Estos pocos ejemplos ponen de manifiesto que las consecuencias fiscales de la obligación de ofrecer una educación primaria gratuita, obligatoria y de alcance general han sido confirmadas por tribunales internos de diferentes partes del mundo.

La jurisprudencia que se centra en la financiación pública para facilitar el ejercicio de la libertad de establecer y administrar escuelas garantizada por la normativa internacional de los derechos humanos ha salvado un límite entre los derechos civiles y políticos, que a menudo se perciben como carentes de costo, y los derechos económicos, sociales y culturales, que se consideran costosos. Así se ha reafirmado la indivisibilidad de los derechos humanos, en general y en la esfera de la educación.

Conviene subrayar dos aspectos de la jurisprudencia existente. Primero, hay una proporción inversa entre la disponibilidad de la educación y el acceso a los recursos contra su negación o violación, es decir, que los litigios tienden a quedar limitados a las partes del mundo en las que la educación es a la vez disponible y accesible. Conseguir por lo menos la educación primaria para todos los niños sigue siendo, pues, una prioridad permanente y es urgente adoptar medidas internacionales para que el derecho a la educación sea

---

<sup>16</sup> Tribunal Supremo de Filipinas, *Guingona, Jr. c. Carague*, G.R. N° 94571, 22 de abril de 1991.

<sup>17</sup> Tribunal Constitucional de la República Checa, sentencia US 25/94 del 13 de junio de 1995.

verdaderamente universal. Segundo, una parte reducida de la jurisprudencia existente ha sido obra de los activistas o de las organizaciones promotoras de los derechos humanos. Además, esta rica jurisprudencia es bastante desconocida dentro de la comunidad de los derechos humanos y existe la arraigada opinión según la cual el derecho a la educación no se puede reclamar ante los tribunales. Esta opinión se basa en una clasificación del derecho a la educación entre los derechos económicos, sociales y culturales, pasando por alto el hecho de que el derecho a la educación tiene componentes civiles y políticos y que éstos son objeto de intensos litigios en todo el mundo en el plano interior y en el internacional.

Además, la jurisprudencia existente explora aspectos que se hallan en la frontera entre los procesos políticos y los jurídicos. La asignación de recursos se considera, por lo general, una decisión política, y los tribunales, órganos no electivos, no pueden usurpar las prerrogativas de los parlamentarios elegidos. Las causas judiciales que han puesto fin a la asignación de fondos del Estado a las escuelas privadas o que han exigido a los gobiernos fortalecer las escuelas públicas han impuesto, sin embargo, rectificaciones relacionadas con los derechos humanos a la asignación de recursos. Esas causas judiciales han sido con frecuencia una respuesta a las tendencias recientes hacia la privatización y mercantilización de la educación, y especialmente al respaldo internacional de los bonos escolares.

Mediante los sistemas de bonos, los gobiernos permiten a los estudiantes pagar la escuela de su elección, o pagan ellos directamente la escuela elegida. El monto de los pagos suele corresponder a los gastos de admisión y/o de matrícula. Los principios en que se fundamentan los bonos escolares son el fomento de la elección por parte del consumidor (en este caso de los padres) y una supuesta ampliación de las posibilidades de elección mediante la competencia entre las escuelas. Otra motivación, aunque implícita, es el deseo de someter las escuelas públicas a la competencia, para contrarrestar la percepción de que monopolizan la instrucción. La distinción entre las escuelas públicas y privadas, estatales y no estatales, gratuitas y de pago -y la diversidad que en ellas se expresa- se atenuará probablemente si las propuestas de establecer un sistema de bonos ganan terreno; sólo las escuelas capaces de atraer estudiantes y/o fondos quedarán en pie. La lógica en que se sustentan los bonos ve a los Estados como meros proveedores de una parte de

los fondos a los estudiantes o a las escuelas, en detrimento de la gama completa de obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, que supone garantizar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de la enseñanza.

Los actuales debates sobre los bonos escolares comenzaron en el ámbito de la economía, centrándose en la elección del consumidor y en la competitividad y excluyendo el concepto de educación como bien público<sup>18</sup>. Las causas judiciales han introducido el tema en el terreno del ordenamiento jurídico. El sistema de bonos establecido en 1993 en Puerto Rico fue declarado inconstitucional en uno de sus componentes, que asignaba a determinados alumnos una subvención de 1.500 dólares para que se trasladaran de una escuela pública a una privada<sup>19</sup>. La prohibición constitucional de desviar fondos públicos hacia las escuelas privadas se remontaba a la separación de la Iglesia y el Estado, y fue mantenida, a pesar de que el sistema de bonos no se centraba en las escuelas laicas o religiosas sino que apuntaba a estimular financieramente el traslado de alumnos de las escuelas públicas a las privadas (con la consiguiente transferencia de ingresos fiscales a las escuelas privadas) al objeto de aumentar la elección y en contra de la obligación constitucional de utilizar los fondos públicos exclusivamente para las escuelas públicas.

Las controversias relativas a los bonos giran normalmente en torno a argumentos económicos, apartándose así del significado y propósito del derecho a la educación. Entre la jurisprudencia existente figura una hábil aclaración del Tribunal Supremo de Colombia de por qué la educación no debería regirse por argumentos económicos solamente:

“... si bien la Constitución protege la actividad económica, la iniciativa privada y la libre competencia y reconoce también el derecho de los particulares de fundar centros educativos, tales

---

<sup>18</sup> La educación constituye un bien público, porque su valor aumenta cuando es compartida y no es posible evitar que se difunda. A diferencia de la educación, la escolarización no puede fácilmente definirse como un bien público, porque es posible impedir a las personas el acceso a la escuela. La negación de la instrucción oficial no puede equipararse a una falta de educación, ya que las personas aprenden en casa, en la calle, en la comunidad, en las cárceles o en los campamentos de refugiados.

<sup>19</sup> Tribunal Supremo de Puerto Rico, *Asociación de Maestros c. José Arsenio Torres*, 30 de noviembre de 1994, 94 DTS 12:34.

libertades no pueden anular ni disminuir el carácter de servicio público y de función social [atribuido por la Constitución política a la educación,] que también y sobre todo es un derecho fundamental...

... la educación -aun la privada- debe prestarse en condiciones tales que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a ella, por lo cual repugna a su sentido de servicio público con profundo contenido social cualquier forma de trato discriminatorio o “elitista” que, en virtud de un exagerado requerimiento económico, excluya *per se* a personas intelectualmente capaces [por] su nivel de ingresos”<sup>20</sup>.

## El perfil de género

Una faceta preocupante de las políticas intergubernamentales en materia de género ha sido la tendencia a cambiar la terminología adoptando la de “género” mientras se continúa hablando de las niñas y las mujeres. De esta forma, la guerra no se ve como una cuestión de género, aunque los chicos se ven desproporcionadamente afectados por su socialización en el papel de combatientes. A lo largo de la historia la escuela contribuyó a la militarización de los chicos. Para millones de chicos la participación en actividades militares era parte de los rituales tradicionales de iniciación, a través de los cuales los chicos se convertían en hombres. La guerra continúa glorificándose a través de esos libros de texto de las escuelas que están salpicados de guerras y héroes de la guerra, mediante la promoción de deportes violentos y la comercialización, casi ilimitada, de juegos de guerra computarizados. Desgraciadamente, la educación para la guerra tiene una tradición mucho más larga y es más atractiva desde el punto de vista comercial que la educación para la paz, por lo que debería prepararse la respuesta desde la perspectiva de los derechos humanos.

No obstante, se suele hablar de la educación en términos cuantitativos. En los países que salen de la guerra, la demanda de educación para restablecer la vida normal supone a menudo una

---

<sup>20</sup> Tribunal Supremo de Colombia, solicitud de Andrés De Zubiria Samper de que se declarara inconstitucional parte del artículo 203 de la Ley N° 115 de 1994 (fallo de 6 de noviembre de 1997, C-560/97).

vuelta a la educación que existía antes de la guerra. En qué medida la educación contribuye realmente a la guerra es algo que sólo se plantea cuando aparecen ejemplos extremos de apología del genocidio. El anterior Representante Especial encargado de examinar la situación de los derechos humanos en Rwanda, observó hasta qué punto los sucesivos Gobiernos condicionaron a la población a aceptar la discriminación étnica y adaptaron la educación para cumplir este objetivo, propagando una cultura de miedo mutuo y autodefensa preventiva<sup>21</sup>. Por lo demás, se presume que la educación ha sido buena, lo que a menudo no es el caso.

La educación puede utilizarse como un instrumento tanto para perpetuar como para eliminar las desigualdades. Como puede ponerse al servicio de estos dos objetivos mutuamente contradictorios, las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos otorgan prioridad a la eliminación de las desigualdades como meta clave de la educación. Muchos factores y procesos llevan en la dirección contraria. La transmisión intergeneracional de las desigualdades educativas se ve exacerbada por el aumento del costo de la educación. La negación de la educación a niños considerados “ineducables” resulta reforzada por el uso de lenguas inadecuadas para la enseñanza, lo que incrementa el número de esos niños considerados “ineducables”. La no adaptación de la educación a la forma de vida de los educandos desemboca en una falta de motivación para asistir a la escuela. Dotar a la educación de la capacidad de lograr los resultados deseados y no los resultados indeseables exige un examen a fondo aplicando criterios de derechos humanos.

Es bien sabido que los antecedentes familiares de un niño determinan en gran medida los resultados de su educación, y que el desarrollo educativo de los niños menores de 2 años pertenecientes a la clase social más elevada es superior al de los pertenecientes a la clase más. Esta brecha se ensancha con la transmisión entre las generaciones de las ventajas o desventajas desde el punto de vista educativo. Como ya describió el Relator Especial sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en 1975, “la desigualdad en la enseñanza constituye el medio más

---

<sup>21</sup> Informe sobre la situación de los derechos humanos en Rwanda presentado por el Relator Especial, Sr. René Degni-Ségui (E/CN.4/1997/61, de 20 de enero de 1997), párr. 25.

importante por el que tiene lugar la selección profesional y, por lo tanto, el medio más importante por el que se transmiten las ventajas y desventajas de generación a generación”<sup>22</sup>. El modelo de ventajas y desventajas afecta a las generaciones de distinta manera, según el sexo y el cambiante papel de los géneros, o de sus capacidades y discapacidades percibidas. La vigilancia de la realización progresiva del derecho a la educación está ampliando y profundizando nuestro conocimiento de las desigualdades que han de ser expuestas para que pueda lucharse contra ellas de manera eficaz y remediarlas.

El fortalecimiento y la ampliación de los compromisos de lograr la igualdad de los géneros en el acceso a la educación aún no han hecho que evolucionen hacia unos compromisos similares de lograr la igualdad de géneros *mediante* la educación. Existe una diferencia colosal entre ambas ideas. La escolarización de las niñas a menudo fracasa porque la educación como sector individual no genera, por sí solo, unos incentivos suficientemente atractivos para los padres de las niñas y para ellas mismas, si las niñas que completan la educación no pueden aplicarla para mantenerse a sí mismas y/o ayudar a sus padres. Los años de asistencia a la escuela parecen una pérdida de tiempo cuando las mujeres no tienen acceso al empleo y/o se les impide trabajar por cuenta propia, no tienen elección en lo que respecta al matrimonio y a tener hijos, o no se les permite tener oportunidades de representación política.

Uno de los compromisos fundamentales de Dakar fue eliminar las diferencias entre los géneros en la educación primaria y secundaria para 2005<sup>23</sup>. Como sólo quedan tres años para 2005, este será el primer punto de referencia de los resultados. Faltan las estadísticas necesarias para evaluar los progresos logrados, especialmente en la educación secundaria. Cada vez hay más datos disponibles para vigilar las diferencias entre los géneros en las tasas de escolarización en las escuelas primarias.

---

<sup>22</sup> Naciones Unidas, *La realización de los derechos económicos, sociales y culturales: problemas, políticas, logros*, por Manouchehr Ganji, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos, publicación S.75.XIV.2, Nueva York, 1975, párr. 68.

<sup>23</sup> Marco de Acción de Dakar, *Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes*, aprobado por el Foro Mundial sobre la Educación, Dakar, Senegal, 26 a 28 de abril de 2000, UNESCO, 2000, párr. 7 v.

Algunos países ni siquiera disponen de estimaciones del desequilibrio entre los sexos, aunque todos los indicios señalan la necesidad de dar una mayor prioridad a la educación de las niñas. El alcance que podrían tener estas medidas correctivas se refleja en el cálculo del UNICEF de que la tasa de escolarización de las niñas en Afganistán puede ser hasta del 5%<sup>24</sup>, en comparación con un 26% en el Chad y un 33% en el Yemen, o, en proporción inversa, un 11% en Lesotho.

El empeño en aumentar el acceso de las niñas a la educación se ha centrado en la identificación y eliminación de obstáculos, lo que ha llevado a comprobar que la discriminación suele ser múltiple, al combinarse los motivos de raza, ingreso familiar, etnia, religión y nacionalidad<sup>25</sup>, lo cual complica la tarea de eliminar la discriminación por motivos de sexo. No basta con el simple acceso a la escuela; es necesario integrar *todos* los derechos humanos en la educación a fin de hacer atractivo su estudio en la escuela. El análisis de libros de texto escolares ha reflejado con frecuencia un panorama en el que la mujer está en casa en tanto que el hombre hace historia fuera de ella. Un estudio de la presencia de la mujer en los libros de texto utilizados en la educación primaria en el Perú reveló que se mencionaba a la mujer diez veces menos que al hombre<sup>26</sup>. Un estudio de los libros de texto de la República de Tanzania sobre materias tan aparentemente neutrales como la enseñanza del inglés y del swahili revelaba que uno de los temas favoritos era el de las niñas en los quehaceres domésticos<sup>27</sup>. Junto con la orientación y el contenido de la educación, los métodos didácticos y la protección de la dignidad y seguridad de las niñas se han convertido en temas importantes de estudio y actuación política. Además, la interrelación

---

<sup>24</sup> Los datos del UNICEF para Afganistán, acompañados de la advertencia de que únicamente se refieren a una parte del país, sitúan la tasa bruta de escolarización de las niñas en la educación primaria en 1995-1999 en el 5%. (UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2001*, pág. 90.)

<sup>25</sup> K. A. L. Hyde y S. Miske, *Thematic Study: Girls' Education, Evaluación de la Educación para Todos en el año 2000*, Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos, 13 de septiembre de 2000, pág. 38.

<sup>26</sup> T. Valdés y E. Gomariz, *La mujer latinoamericana: cifras comparadas*, Instituto de la Mujer y FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), Santiago de Chile, 1995, pág. 105.

<sup>27</sup> E. A. Mbilinyi, *Women and gender relations in school textbooks*, en: D. A. Mbilinyi y C. Omari (eds.), *Gender Relations and Women's Images in the Media*, Dar es Salaam University Press, Dar es Salaam, 1996, págs. 93 y 94.

de los derechos humanos ha extendido los estudios a las perspectivas de las niñas después de la escolaridad. La prioridad actual de la erradicación de la pobreza ha proporcionado un incentivo adicional. La escolaridad por sí sola no puede sacar a la mujer (ni en realidad al hombre) de la pobreza.

### **Los derechos humanos en la educación como exigencia previa para la educación en derechos humanos**

Buena parte de la jurisprudencia ha sido establecida mediante impugnaciones del carácter inaceptable de la educación: la orientación y el contenido de los programas y libros de texto, los derechos y las obligaciones de los maestros, los métodos de instrucción, la protección contra la violencia, el idioma de instrucción, el mantenimiento de la disciplina escolar, la presencia de símbolos religiosos en un sistema educativo basado en el secularismo y otras muchas cuestiones. La Comisión ha puesto de relieve que el conocimiento de los derechos humanos debe ser un elemento prioritario en las políticas de educación<sup>28</sup> y, por consiguiente, la Relatora Especial ha centrado su atención en el reconocimiento de los derechos y la educación como exigencia previa para la enseñanza de los derechos humanos. Es notorio que los niños aprenden más de la observación que de la exhortación y, por ello, el reconocimiento de sus derechos en la educación facilitará extremadamente la educación en materia de derechos humanos.

Las salvaguardias en materia de derechos humanos se han referido en particular a la educación obligatoria, porque, como ha aclarado el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, la asistencia no es voluntaria y, por consiguiente, la educación obligatoria depende del poder coercitivo del Estado<sup>29</sup>. El respeto de la libertad de los padres a que los hijos sean educados en armonía con sus convicciones religiosas, morales o filosóficas ha sido enunciado en todos los tratados generales sobre derechos humanos y es

---

<sup>28</sup> Comisión de Derechos Humanos, resolución 2000/71, cuarto párrafo de la parte expositiva.

<sup>29</sup> Tribunal Supremo de los Estados Unidos, *Edwards c. Aguillard*, 482 U.S. 578, 19 de junio de 1987.

permanentemente objeto de litigio. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afirmado que la normativa internacional de los derechos humanos “exige que el Estado respete activamente las convicciones de los padres en las escuelas públicas”<sup>30</sup>, y la (antigua) Comisión Europea de Derechos Humanos ha añadido que la obligación del Estado de respetar las convicciones paternales “prohíbe todo adoctrinamiento de los alumnos”<sup>31</sup>. La normativa internacional de los derechos humanos obliga también al Estado a respetar la libertad de los padres y las comunidades a establecer y mantener escuelas. En palabras del Tribunal Supremo de España, lo que se pretende es abolir el monopolio del Estado sobre la educación y proteger el pluralismo educativo<sup>32</sup>.

Los tribunales internos han comenzado a reconocer que los niños tienen también calidad para vindicar su derecho a la educación y los derechos en la educación. El Tribunal Supremo de Colombia ha examinado la queja de dos muchachos a los que se impidió que ampliaran su educación con su asistencia a clases nocturnas a causa de su homosexualidad (tenían que trabajar durante el día, porque eran demasiado pobres para costear una educación de jornada completa). El tribunal criticó a la escuela por no haber dado pruebas de los valores de tolerancia y respeto de la diversidad y añadió que una escuela pública que declara que “la homosexualidad es pecado” excluye a posibles alumnos<sup>33</sup>. Los niños pueden estar expuestos a la violencia de sus maestros y de otros niños y, por este motivo, la jurisprudencia existente se ha ocupado de la necesidad de garantizar su seguridad. La Comisión Ugandesa de Derechos Humanos se ha ocupado de un caso de castigo físico de un escolar por sus maestros, que reaccionaron aparentemente al intento del muchacho que se proponía entrar en la sala de los profesores para cumplir el encargo de otro maestro que le había pedido que trajera algún objeto. Al

---

<sup>30</sup> Comisión Europea de Derechos Humanos, Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen c. Dinamarca, peticiones Nos. 5095/71, 5920/72 y 5926/72, informe de la Comisión del 21 de marzo de 1975.

<sup>31</sup> Comisión Europea de Derechos Humanos, Graeme c. Reino Unido, petición N° 13887/88, decisión del 5 de febrero de 1990, Decisions & Reports, vol. 64, 1990, pág. 158.

<sup>32</sup> Tribunal Supremo de España, sentencia del 24 de enero de 1985.

<sup>33</sup> Tribunal Supremo de Colombia, Pablo Enrique Torres Gutiérrez y José Prieto Restrepo c. Instituto Ginebra La Salle, T-147493, sentencia del 24 de marzo de 1998.

resolver el asunto, la Comisión ordenó el pago de una indemnización financiera al muchacho<sup>34</sup>. En abril de 1998 el Tribunal Supremo de Sri Lanka determinó la constitucionalidad de una ley que tenía por objeto prohibir, entre otros actos, los insultos (con ocasión de las novatadas, intimidaciones o vejámenes) dentro de las instituciones educativas. El tribunal ha afirmado que se debe prohibir la humillación de los estudiantes, en especial de los novatos, por medio de abusos verbales y ha añadido que “durante demasiado tiempo las novatadas han sido crueles, inhumanas y degradantes. Nuestra sociedad no ha podido poner fin a las causas fundamentales de las novatadas ni las ansiedades, temores y frustraciones de los jóvenes que han dado lugar e impulso a la novatada”<sup>35</sup>.

Estos ejemplos ponen de manifiesto hasta qué punto el reconocimiento de los derechos humanos ha modificado el derecho de la educación, que tradicionalmente trataba a los niños como objeto de la educación; se especifican ahora los derechos de los padres, los maestros y el Estado. La afirmación del interés superior del niño constituye un importante paso hacia la puesta en práctica del objetivo de la Convención sobre los Derechos del Niño. El Tribunal Supremo del Canadá ha afirmado que las decisiones se deben adoptar “desde una perspectiva subjetiva, centrada en el niño, en la que se trate de dar sentido a la igualdad desde el punto de vista del niño en oposición a la perspectiva de los adultos que figuren en su vida”<sup>36</sup>. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha afirmado que los derechos de la Primera Enmienda (la libertad de expresión) se aplican a los escolares (en este caso concreto, de 13 a 16 años de edad), lo que comprende su derecho a impugnar una ortodoxia oficialmente prescrita<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Comisión de Derechos Humanos de Uganda, Mpondi Emmanuel c. Nganwa High School, queja N° 210 de 1998, decisión de 2 de julio de 1999-

<sup>35</sup> Tribunal Supremo de la República Socialista Democrática de Sri Lanka, peticiones Nos. 6/98 y 7/98 relativas a una ley destinada a eliminar de las instituciones educativas las novatadas y otras formas de violencia y los tratos crueles, inhumanos y degradantes, 7 de abril de 1998.

<sup>36</sup> Tribunal Supremo del Canadá, Eaton c. Brant County Board of Education [1997] 1 S.C.R., 241, párr. 67.

<sup>37</sup> Tribunal Supremo de los Estados Unidos, Tinker c. Des Moines Independent Community School District, 393 U.S. 503, 24 de febrero de 1969.

---

Los pocos casos a los que se puede hacer referencia dentro de las limitaciones de espacio demuestran que las medidas hacia la afirmación del niño como objeto del derecho a la educación han acompañado el amplio reconocimiento del carácter contencioso del derecho a la educación y los derechos humanos en la educación.

# **O fortalecimento da indivisibilidade dos direitos humanos no sistema interamericano: efetiva garantia para o direito à educação**

*Indira Bastos Marrul\**

*“Todos experimentamos a indivisibilidade dos direitos humanos no cotidiano de nossas vidas. Todos os direitos humanos para todos, é este o único caminho seguro para a atuação lúdica no campo da proteção dos direitos humanos”.*

*Antônio Augusto Cançado Trindade*

## **Introdução**

O direito à educação é parte do núcleo de direitos fundamentais, os quais são requisitos à dignidade de todo e qualquer cidadão. Contudo, na América Latina, esse direito, apesar de consagrado na grande maioria das constituições, ainda não é devidamente garantido e implementado. Essa situação demanda iniciativas inovadoras de mobilização interinstitucional e social, assim como de responsabilização legal, que possam, a curto prazo, contribuir para a universalização de um ensino de qualidade.

Nesse sentido, a atuação dos órgãos do Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos mostra-se como um dos principais caminhos para a realização plena do direito à educação.

Nos diversos sistemas de promoção e proteção aos direitos humanos, o desenvolvimento da proteção aos direitos civis e políticos foi prioridade até o fim da Guerra Fria, enquanto a proteção aos direitos econômicos, sociais e culturais, dentre eles o direito à educação, foi negligenciada. Essa situação tem mudado desde o fim dessa guerra. Importantes acontecimentos, como o processo de

---

\* Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

redemocratização em alguns países e a realização das Conferências Mundiais de Direitos Humanos (Teerã e Viena), contribuíram sobremaneira para tais transformações. Sinais dessas mudanças podem ser encontrados na história do Sistema Interamericano. A abertura à assinatura, em 1988, do Protocolo de São Salvador e sua entrada em vigor, em 1999, são os mais importantes deles.

No presente estudo, pretendo analisar o tratamento dispensado pelo Sistema Interamericano dos Direitos Humanos à proteção e à promoção do Direito à Educação como parte do núcleo dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Objetiva-se identificar se há uma tendência do Sistema, mais especificamente da Corte Interamericana, a garantir cada vez mais esse direito a partir da argumentação de que a proteção aos direitos econômicos, sociais e culturais tem aumentado na prática do Sistema Interamericano nos últimos dez anos. Para isso, serão identificados os fatores que contribuíram para a intensificação do processo de reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais no Sistema Interamericano a partir de uma análise histórica e da prática atual do Sistema.

A primeira parte do presente artigo apresenta a evolução histórica dos direitos humanos; o surgimento da dicotomia entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais; e o papel das Conferências de Teerã e Viena na consagração do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos. Na segunda parte, será apresentado o funcionamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos a partir de um histórico do Sistema, dos órgãos que o compõe - Comissão e Corte Interamericanas de Direitos Humanos - e de seus principais instrumentos. Na terceira, os fatores que contribuíram para a consagração da indivisibilidade dos direitos humanos no Sistema Interamericano e para o desenvolvimento de uma consciência a respeito da necessidade dessa consagração e do seu desenvolvimento na prática do Sistema. Por fim, a título de conclusão, será analisado o caso específico do tratamento dispensado pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos à proteção e à promoção do direito à educação.

## 1. A história da universalização dos direitos humanos

Apesar da proteção ao que hoje chamamos direitos humanos ter tido sua primeira manifestação formal na Inglaterra, em 1215, com a Magna Carta, como observou a pensadora Hannah Arendt<sup>1</sup>, as liberdades individuais e sociais somente adquiriram a condição de direitos naturais, inalienáveis e inconfiscáveis, passando a desenvolver um papel revolucionário, quando, na era moderna, e não antes, os homens começaram a duvidar que a pobreza fosse inerente à condição humana. Conforme Júlio Marino de Carvalho, “dizem-se humanos os direitos de que o indivíduo é titular só pela razão básica de pertencer ao gênero humano (...) mesmo quando despidos de qualquer instrumento jurídico, os direitos humanos inspiram, há séculos, preocupações à sociedade dos homens a qual se dispôs a observá-los e a considerá-los sob inspiração instintiva do direito natural, embora então de maneira lacunosa e vacilante”<sup>2</sup>.

Assim, conforme Norberto Bobbio, “os direitos do homem são direitos históricos, que emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem”<sup>3</sup>.

Segundo esse autor, o fundamento dos Direitos Humanos consiste, certamente, em um fundamento histórico e, como tal, não absoluto. O universalismo dos direitos humanos tem sido uma lenta conquista que, segundo Bobbio, apresenta três fases. A primeira deve ser buscada na obra dos filósofos e apresenta os direitos humanos como universais em relação ao seu conteúdo. Essa fase é representada pelo fato de que o “(...) homem enquanto tal tem direitos, por natureza, que ninguém (nem mesmo o Estado) lhe pode subtrair, e que ele mesmo não pode alienar(...)”<sup>4</sup>.

Na segunda fase, os direitos humanos ganham em concreticidade, mas perdem em universalidade. Nessa fase, a teoria é acolhida por

---

<sup>1</sup> DIAS, V.V. A CEPAL e os Direitos econômicos, Sociais e Culturais. In: TRINDADE, A. A. C. (editor) *A Incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*. 2ª. ed. San José: IIDH, 1996. p. 665

<sup>2</sup> CARVALHO, J.M. *Os Direitos Humanos no Tempo e no Espaço*. Brasília: Ed. Brasília Jurídica, 1998 p. 47 e 48.

<sup>3</sup> BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992 p.32.

<sup>4</sup> *Idem*, p. 28.

uma legislação, o que ocorre com as Declarações de Direitos dos Estados Norte-americanos (1776) e da Revolução Francesa (1789). Os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à propriedade e à resistência às tiranias são doravante protegidos, mas valem somente no âmbito do Estado que os reconhecem, sendo esses apenas direitos do cidadão.

Com a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, em 1948, não apenas os cidadãos dos Estados passaram a ser titulares de direitos, mas sim todos os homens. Nessa terceira fase,

“a afirmação dos direitos humanos é, ao mesmo tempo, universal e positiva: universal no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos não são mais apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens; positiva no sentido de que põe em movimento um processo em cujo final os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado”<sup>5</sup>.

Portanto, “os direitos dos homens nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrarem sua realização como direitos positivos universais”<sup>6</sup>.

No mundo contemporâneo, segundo Norberto Bobbio, a questão do fundamento dos direitos humanos perdeu sua importância, na medida em que a maioria dos Estados aderiu aos instrumentos internacionais de proteção a esses direitos. Para ele, o fundamento dos direitos humanos consiste, certamente, em um fundamento histórico e, como tal, não absoluto. O universalismo dos direitos humanos tem sido uma lenta conquista. Assim, “(...) os direitos dos homens nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrarem sua realização como direitos positivos universais”<sup>7</sup>.

No entanto, o simples fato de vários Estados terem assumido compromissos internacionais de proteção aos direitos humanos não

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 30

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 30

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 32

afastou todas as controvérsias sobre esse assunto. Temos, como exemplo, a dificuldade de obtenção de consenso internacional acerca do tratamento que deve ser dado a algumas práticas culturais.

Mas, então, qual seria, hoje, o fundamento ou “referencial ético para a formação de laços de solidariedade intersubjetiva, sem os quais não há possibilidade de afirmação dos direitos do homem”<sup>8</sup>?

É a Declaração Universal dos Direitos Humanos que nos indica a resposta. Em seu parágrafo inicial do Preâmbulo está postulado que “(...) o reconhecimento da *dignidade* inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o *fundamento* da liberdade, da justiça e da paz no mundo”<sup>9</sup>. A dignidade humana, portanto, é reconhecidamente, o fundamento de todos os direitos do homem.

Assim, quando falamos em direitos humanos, não estamos falando de quaisquer direitos, mas de direitos muito especiais, que visam proteger a dignidade de cada um.

### **1.1 Direitos civis e políticos vs. direitos econômicos, sociais e culturais**

A Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada pelo Conselho Econômico e Social, em 1946, com o objetivo central de elaborar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual foi aprovada pela Assembléia Geral em 10 de Dezembro de 1948 com apenas oito abstenções (bloco socialista) e nenhum voto contrário<sup>10</sup>. A Declaração Universal dos Direitos Humanos afirmou a universalidade desses direitos ao consagrar o princípio de que eles não se reduzem ao domínio reservado do Estado. Além disso, afirmou a proteção do indivíduo em esfera internacional como sujeito de direito.

Em 1950, a Comissão de Direitos Humanos recebeu a missão de elaborar um tratado internacional sobre direitos humanos que viesse

---

<sup>8</sup> SUIAMA, S. G. *Sobre o fundamento dos direitos humanos*. Disponível em: [www.pge.sp.gov.br](http://www.pge.sp.gov.br) em setembro de 2000.

<sup>9</sup> Grifo do autor.

<sup>10</sup> O bloco socialista absteve-se por considerar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos priorizava os direitos civis e políticos e negligenciava os direitos econômicos, sociais e culturais.

a ter efeito vinculante, uma vez que a Declaração Universal era uma resolução da ONU e não um tratado, portanto não tinha força jurídica obrigatória, apenas força de obrigação consuetudinária. No mesmo ano, a Assembléia Geral adotou uma resolução recomendando a plena interdependência dos direitos humanos, solicitando, assim, à Comissão a elaboração de um único pacto.

No entanto, em 1951, os países ocidentais reverteram essa decisão e indicaram a adoção de dois pactos distintos. Com essa decisão, os países pretendiam criar uma contraposição irreconciliável entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais, ou seja, pretendiam criar duas categorias de direitos mutuamente excludentes. A literatura especializada utiliza o termo dicotomia para descrever essa desagregação dos direitos humanos.

Dessa forma, por decisão da Assembléia Geral, essa Comissão elaborou, em 1966, dois instrumentos internacionais: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, em vigor desde 1976, e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em vigor desde 1977, que complementaram a Declaração Universal, salvaguardando os direitos nela estabelecidos pela força da obrigação jurídica internacional que os Estados passaram a ter. Assim, foi violado o princípio da indivisibilidade.

Cabe ressaltar que essa separação dos direitos humanos em dois pactos diferentes fez parte da lógica de um momento histórico marcado por disputas ideológicas, quando o bloco socialista defendia a primazia dos direitos econômicos, sociais e culturais, os quais exigiam obrigações positivas por parte do Estado, ou seja, representavam os direitos de aplicação progressiva. Diferentemente, o bloco capitalista defendia a maior importância dos direitos civis e políticos, representados por aqueles de aplicação imediata que exigiam uma obrigação de abstenção do Estado.

Os dois pactos tiveram no seu processo de adoção e aplicação, grandes dificuldades. A principal dificuldade, quanto à adoção, diz respeito ao princípio da não intervenção. Alguns Estados defendiam que esses instrumentos feriam esse princípio do direito internacional já consagrado. No entanto, a entrada na ONU dos países que se tornaram independentes nas décadas de 60 e 70, possibilitou a adoção dos dois pactos, devido ao fato da comunidade internacional

ter percebido a existência de algumas situações em que a intervenção em assuntos domésticos era legítima, como o foi o caso do *apartheid* e como é o caso da defesa dos direitos humanos.

No que diz respeito à aplicação dos Pactos, uma das maiores dificuldades tem sido a contradição existente entre as obrigações assumidas pelos Estados e a dinâmica da execução dos direitos previstos, principalmente, no Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Essas obrigações tornam-se enfraquecidas pela “*impossibilidade de se verificar como e por quem esses direitos devem ser atendidos*”<sup>11</sup>.

Historicamente, como ressalta Antônio Augusto Cançado Trindade<sup>12</sup>, o processo de generalização e expansão dos direitos humanos, em sua totalidade, tem sido marcado pelo fenômeno da multiplicidade e diversidade dos mecanismos de proteção, com uma ênfase marcante na proteção dos direitos civis e político. Esse processo tem sido acompanhado pela identidade predominante de propósito desses últimos, sem que, no entanto, a unidade conceitual dos direitos humanos, constituída pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, tenha sido abalada.

Os direitos humanos têm sido divididos, portanto, em duas categorias que fazem parte de um todo interdependente e indivisível. A classificação dos direitos humanos tradicionalmente adotada os divide em: Direitos Civis e Políticos e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

## **1.2 A indivisibilidade dos direitos humanos: conferências de Teerã e Viena**

O reconhecimento gradual do princípio da indivisibilidade deve-se à preocupação de que, sem a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais. Ao passo que, sem a realização dos direitos civis e políticos, ou seja, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos, sociais e culturais carecem de verdadeira significação.

---

<sup>11</sup> DIAS, V.V. *op cit* p. 667

<sup>12</sup> TRINDADE, A. A. C. *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991.

A atualidade é marcada pelo fato de lutar-se, em todo mundo, de uma forma diversa pelos direitos civis e políticos e pelos direitos econômicos, sociais e culturais. Na realidade, hoje eles não coexistem, mas, em vias de princípio, são duas espécies de direitos que, para serem verdadeiramente garantidos, devem existir solidários:

“Recorde-se, a esse propósito, a existência - dentre os direitos humanos em geral - de um núcleo de direitos fundamentais que (...) não admitem qualquer tipo de derrogação. Tal núcleo de direitos básicos de caráter inderrogável, cuja existência constitui hoje não apenas fruto de uma corrente doutrinária mas sobretudo uma conquista definitiva da civilização, comporta hoje, e.g., os direitos à vida, à não ser submetido à tortura ou escravidão, à não ser condenado por aplicação retroativa das penas. (...) Não surpreende, assim, que o concurso dos fatos supracitados (...) tenha levado, nas duas últimas décadas, ao gradual reconhecimento generalizado da necessidade de reconsideração da dicotomia entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais”<sup>13</sup>.

Nas últimas décadas, houve uma reconsideração geral da dicotomia gerada na fase legislativa dos tratados de direitos humanos em função do momento histórico marcado por uma profunda divergência ideológica. A I Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Teerã, de 22 de abril a 13 de maio de 1968, proclamou a superação da competência nacional exclusiva, a asserção da capacidade internacional das organizações internacionais e aumentou o reconhecimento da capacidade dos indivíduos.

Além disso, com a Conferência de Teerã, os princípios da universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos foram afirmados e puseram um final “teórico” à visão compartimentada dos direitos humanos. Os oitenta e quatro (84) países reunidos nessa Conferência ao adotarem a Proclamação de Teerã, em seu parágrafo 13, afirmaram que: “Uma vez que os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis, a realização plena dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais é impossível”.

---

<sup>13</sup> TRINDADE, A. A. C. A questão da Implementação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: Evolução e tendências atuais. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Julho de 1990, número 71. p. 15

Em junho de 1993, realizou-se a II Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena, na qual os princípios da universalidade, da interdependência e da indivisibilidade dos direitos humanos foram definitivamente consagrados<sup>14</sup>. Os principais objetivos dessa Conferência eram rever e avaliar os avanços dos direitos humanos, identificar meios de superar obstáculos, examinar a relação entre desenvolvimento e direitos humanos, examinar os meios de aprimorar a implementação dos tratados, avaliar a eficácia dos métodos existentes, elaborar recomendações para avaliar a eficácia dos tratados e elaborar recomendações para assegurar recursos para a implementação dos tratados.

Essa Conferência foi marcada pela sua grande complexidade, tendo em vista a quantidade de Estados (171) e de organizações não-governamentais (248) que dela participaram e o difícil momento histórico marcado por uma intensa recessão econômica, pelo crescimento da pobreza extrema e pela implosão de conflitos internos em vários países. A complexa realidade contemporânea e a difícil tarefa de realizar esses direitos em sociedades distintas em suas tradições culturais e características econômicas e sociais estão refletidos na Declaração e no Programa de Ação de Viena.

Mesmo com essas dificuldades, a Conferência de Viena “ênfatizou, em uma dimensão horizontal, os meios de se lograr maior coordenação, sistematização e eficácia dos múltiplos mecanismos de proteção existentes, e, em uma dimensão vertical, a incorporação e as medidas nacionais de implementação daqueles instrumentos, e o fortalecimento das instituições nacionais diretamente vinculada à vigência plena dos direitos humanos e ao Estado de Direito”<sup>15</sup>.

A Conferência de Viena afirmou a obrigatoriedade dos direitos humanos em sua totalidade como uma obrigação *erga omnes*, bem como reafirmou a legitimidade da preocupação da comunidade internacional ante violações desses direitos. Essa Conferência

---

<sup>14</sup> TRINDADE, A. A. C. A II Conferência Mundial de Direitos Humanos: O legado de Viena. In: TRINDADE, A. A. C. (editor). *A Incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*. 2<sup>a</sup>. ed. San José: IIDH, 1996.

<sup>15</sup> TRINDADE, A. A. C. A proteção Internacional dos Direitos Humanos ao final do Século XX. In: MARIANO, B. D. e FECHIO FILHO, F. (orgs.) *A Proteção Nacional e Internacional dos Direitos Humanos: Seminário de Brasília*. Brasília: FIDEH, 1994. p. 107.

deixou como principal herança a reafirmação e a incorporação da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos no artigo 5º da Declaração de Viena.

Portanto, a I Conferência Mundial de Direitos Humanos - Teerã, 1968 - fortaleceu o princípio da universalidade e a asserção da indivisibilidade, representando, assim, a fase histórica legislativa dos direitos humanos, na qual a internacionalização desses direitos, obtida com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, deu face à sua globalização.

Já a II Conferência Mundial de Direitos Humanos - Viena, 1993 - veio avaliar experiências, examinar problemas, aprimorar instrumentos e dotá-los de maior eficácia dentro dos imperativos da universalidade e indivisibilidade afirmados em Teerã e consagrados em Viena. A II Conferência representou, portanto, a fase histórica da implementação dos direitos humanos, na qual a sua globalização foi acrescida da consagração da indivisibilidade.

O processo de formação de uma cultura universal de observância dos Direitos Humanos recebeu importantes contribuições da Proclamação de Teerã e da Declaração de Viena, sendo que aquela proclamou a visão global da indivisibilidade e a interrelação dos direitos humanos, enquanto esta poderá gerar os mesmos efeitos no caso de sua aplicação assegurar, na prática, tal indivisibilidade<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> *Idem*, p. 106.

## **2. O sistema interamericano de promoção e proteção dos direitos humanos**

A Organização dos Estados Americanos (OEA) é uma organização internacional criada pelos Estados americanos com o objetivo de alcançar a paz e a justiça, promover a solidariedade e defender a soberania, a integridade territorial e a independência no hemisfério ocidental. O ideal de solidariedade americano teve sua primeira expressão no Congresso do Panamá, em 1826. No entanto, apenas em 1980 ocorreu a Primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos, em Washington.

Contudo, somente na IX Conferência Internacional dos Estados Americanos, sediada em Bogotá, em 1948, foi adotada a Carta da Organização dos Estados Americanos, a qual foi emendada posteriormente pelo Protocolo de Buenos Aires, em 1967, e pelo Protocolo de Cartagena das Índias, em 1985.

Dentre os princípios mais relevantes que regem essa organização estão: a democracia, os direitos fundamentais individuais, a paz, a não intervenção, a solução pacífica de controvérsias, a ação comum em caso de agressão e a promoção cooperativa do desenvolvimento econômico, social e cultural. A Carta da OEA também contém normas sociais e econômicas e regras para o desenvolvimento da educação, ciência e cultura.

A Organização dos Estados Americanos é composta por uma série de órgãos, sendo os principais, do ponto de vista do presente artigo, a Assembléia Geral, órgão supremo que decide sobre as ações e políticas da organização; a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, cuja principal função é a de proteger e promover a observância dos direitos humanos; e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a qual não é propriamente um órgão da OEA, mas sim uma instituição autônoma, cujo propósito é a aplicação e a interpretação da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Ainda durante a IX Conferência Internacional dos Estados Americanos, foi adotada a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a qual representou o primeiro passo para o estabelecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, como expresso no parágrafo final de suas cláusulas introdutórias:

“Que a consagração americana dos direitos essenciais do homem unida às garantias oferecidas pelo regime interno dos Estados, estabelece o sistema inicial de proteção que os Estados Americanos consideram adequado às atuais circunstâncias sociais e jurídicas, não deixando de reconhecer, porém, que deverão fortalecê-lo cada vez mais no terreno internacional, à medida que essas circunstâncias se tornem mais propícias”.

Após a adoção da Declaração Americana, mas antes do estabelecimento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a X Conferência Internacional dos Estados Americanos (Caracas, 1954) deu contribuições essenciais para a efetiva implementação do Sistema Interamericano de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. Entre as principais contribuições dessa Conferência estão a Declaração de Caracas, na qual foi afirmada “a convicção dos Estados Americanos de que o meio mais eficaz de fortalecer as instituições democráticas é aumentar o respeito aos direitos individuais e sociais do homem”, e a resolução pelo “Fortalecimento do Sistema Interamericano de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos”, cuja importância foi o estabelecimento do primeiro programa de ação pela promoção desses direitos.

A estrutura institucional do Sistema Interamericano de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos era, até então, baseada apenas em instrumentos de natureza declaratória<sup>17</sup>, afinal a Declaração Americana é uma resolução cuja força jurídica baseia-se apenas no costume. Em 1969, foi assinada a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José), a qual entrou em vigor apenas em 18 de julho de 1978. Essa Convenção não apenas fortaleceu o Sistema Interamericano ao criar a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e ao tornar os mecanismos interamericanos mais efetivos, como também marcou a evolução desse Sistema ao transformar a natureza declaratória dos instrumentos que o compõem em instrumentos de natureza jurídica, com força obrigatória.

Essa Convenção define os direitos e liberdades protegidos, concentrando-se, principalmente, nos direitos civis e políticos. Com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados americanos apenas afirmaram que:

---

<sup>17</sup> A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem é uma resolução da OEAE, por isso, não tem efeito vinculante.

“Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes na Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis por via legislativa ou por outros meios apropriados”<sup>18</sup>.

A consolidação de uma base jurídica e o fortalecimento dos instrumentos criados para supervisionar o cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados têm sido propulsores da evolução do Sistema Interamericano de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos. Contudo, como resultado de delicadas negociações, houve uma lenta aceitação do incremento de prerrogativas dos mecanismos de supervisão desse Sistema. Esse processo foi igualmente influenciado por mudanças na conjuntura política mundial, como o fim da Guerra Fria, e nas situações nacionais nos Estados membros da OEA<sup>19</sup>.

## 2.1 A Comissão Interamericana de Direitos Humanos

O XV Encontro Consultivo de Ministros das Relações Exteriores dos Estados Americanos (Santiago, 1959) adotou importantes resoluções para o desenvolvimento e fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, como a Declaração de Santiago, na qual os Ministros acordaram que a “harmonia entre as repúblicas americanas só poderá ser efetiva se os direitos humanos e as liberdades fundamentais e o exercício da democracia representativa tornar-se realidade em cada uma delas”<sup>20</sup> e declararam que “os governos dos Estados Americanos devem manter o sistema de liberdade individual e de justiça social baseado no respeito pelos direitos humanos fundamentais”<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos

<sup>19</sup> BRANDÃO, M.A.D. e BELLI, B. *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e seu Aperfeiçoamento no Limiar do Século XXI*. mimeo. p. 2-3. (texto apresentado no Seminário Direitos no Limiar do Século XXI, Rio de Janeiro, 10 e 11 de setembro de 1998)

<sup>20</sup> Declaração de Santiago

<sup>21</sup> *Idem*

Na segunda parte de sua resolução, o XV Encontro Consultivo criou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), a qual solucionou o problema que os Estados americanos estavam enfrentando: a ausência de um órgão especificamente responsável pela observância dos direitos humanos.

O Conselho da Organização aprovou o primeiro Estatuto da Comissão em 25 de maio de 1960. Segundo o Estatuto, a Comissão Interamericana é composta por sete membros eleitos individualmente pelo Conselho da Organização. A Comissão tinha como função exclusiva a promoção dos direitos humanos, ou seja, ele deveria propiciar as condições necessárias para o pleno exercício desses direitos.

Em 1965, na II Conferência Interamericana Extraordinária, sediada no Rio de Janeiro, as funções da Comissão Interamericana foram ampliadas. Suas faculdades passaram a ser as de um verdadeiro órgão de controle com autoridade para receber e examinar petições individuais, solicitar informações aos Estados e formular recomendações. Portanto, a resolução da Conferência em questão acrescentou à função de promoção a função de proteção aos direitos humanos no Continente.

No entanto, as novas funções foram estatuídas por uma resolução e, portanto, não tinham força obrigatória. Com a adoção do Protocolo de Buenos Aires, o qual emendou a Carta da OEA, em 1967, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos passou a ser dotada de obrigação jurídica, tendo em vista o fato de que a Comissão foi incorporada à Carta da Organização dos Estados Americanos. Com isso, ela passou a ter *status* de principal órgão da OEA.

As funções da Comissão foram mais bem definidas com a adoção, em 1969, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José), a qual entrou em vigor em 1978. A Comissão Interamericana, como órgão de supervisão, passou a utilizar os seguintes métodos de implementação dos instrumentos interamericanos: mecanismos de petições, de relatórios e de determinação de fatos ou investigações<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> A CIDH atua junto a qualquer Estado membro da OEA e sua atuação depende do esgotamento dos recursos internos dos Estados.

“Grande parte do trabalho da CIDH consiste na tramitação de petições sobre denúncias de violações dos direitos humanos consagrados na Convenção Americana de Direitos Humanos ou na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem. A tramitação segue um modelo quase judicial, contemplando réplicas, trélicas e audiências. Caso não seja possível alcançar uma solução amigável, e terminada a tramitação regular, o caso é encerrado e inicia-se a fase de elaboração do relatório, que poderá declarar o Estado responsável por violações de direitos humanos no que tange ao caso específico examinado”<sup>23</sup>.

O atual Estatuto da Comissão foi aprovado no IX Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral da OEA (La Paz, Bolívia, 1979). Seu artigo 1º. define a Comissão como “um órgão da Organização dos Estados Americanos criado para promover a observância e a defesa dos direitos humanos e para servir como órgão consultivo da Organização nesta matéria”. Este Estatuto reflete as importantes inovações que a Convenção Americana introduziu no que diz respeito à Comissão.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em seu CIX Período Extraordinário de Sessões, realizado em dezembro de 2000, aprovou seu novo Regulamento, que entrou em vigor em 1º de maio de 2001.

## 2.2 A Corte Interamericana de Direitos Humanos

A idéia de criar uma Corte para proteger os Direitos Humanos nas Américas surgiu há muito tempo. A IX Conferência Internacional dos Estados Americanos (Bogotá, 1948) aprovou a Resolução XXXI, denominada “Corte Interamericana para proteger os direitos do homem”, na qual considerou que a proteção desses direitos “deve ser garantida por um órgão jurídico, visto como não há direito devidamente garantido sem o amparo de um tribunal competente” e que, “em se tratando de direitos internacionalmente reconhecidos, a proteção jurídica, para ser eficaz, deve emanar de um órgão internacional”. Conseqüentemente, encarregou a Comissão Jurídica Interamericana de elaborar um projeto de estatuto para a criação de

---

<sup>23</sup> BRANDÃO, M.A.D. e BELLI, B. *op cit.* p. 11-12.

uma Corte Interamericana destinada a garantir os direitos humanos<sup>24</sup>.

O projeto de estatuto da Corte elaborado pelo Conselho de Jurisconsultos foi submetido à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a outros órgãos e entidades convenientes para considerações. A Comissão apresentou seu parecer ao Conselho em 10 de abril de 1967. Em 22 de novembro de 1969, em São José da Costa Rica, foi aprovada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, mediante a qual foi criada a Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>25</sup>.

A Assembléia Geral realizada em La Paz, Bolívia, em 1979, aprovou o primeiro Estatuto da Corte. O artigo 1º. do Estatuto define-a como “uma instituição judiciária autônoma cujo objetivo é a aplicação e a interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos”.

A Corte Interamericana aprovou o seu primeiro Regulamento em julho de 1980 e ante a necessidade de agilizar os procedimentos, a Corte aprovou mais três regulamentos (1991, 1996, e 2000). As principais modificações que esses regulamentos implementaram foram: a concessão do direito, aos representantes das vítimas ou de seus familiares, de apresentar de forma independente seus próprios argumentos e provas na etapa de reparações e a introdução de “uma série de medidas destinadas a permitir às supostas vítimas, seus familiares ou representantes devidamente credenciados a participação direta (*locus standi in judicio*) em todas as etapas do processo iniciado mediante a apresentação de uma demanda ao Tribunal”<sup>26</sup>.

A Corte possui as funções consultiva e contenciosa. No que se refere à função contenciosa, somente a Comissão e os Estados partes que houverem reconhecido a competência da Corte estão autorizados a submeter à sua decisão um caso relativo à interpretação ou aplicação da Convenção, desde que todos os procedimentos da Comissão tenham sido esgotados. Além disso, para que possa ser

---

<sup>24</sup> Documentos Básicos em Matéria de Direitos Humanos no Sistema Interamericano. Washington: Secretaria Geral da OEA, 1997.

<sup>25</sup> Parte II, Capítulo VII da Convenção Americana de Direitos Humanos.

<sup>26</sup> Disponível em: [www.oas.org](http://www.oas.org), novembro de 2002.

submetido um caso baseado em denúncia interposta contra um Estado parte, esse deve reconhecer a competência da Corte<sup>27</sup>.

“A Corte é uma instância judicial por decisão dos Estados parte da Convenção Americana, a que os Estados aderem por ato volitivo. Não pode, conseqüentemente, ser encarada como imposição externa. Suas sentenças tampouco violam ou interferem nas soberanias nacionais”<sup>28</sup>.

Ela é composta por sete juizes eleitos a título pessoal e, cabe ressaltar, que suas sentenças têm um caráter reparativo, e não punitivo. Ademais, suas sentenças são obrigatórias e inapeláveis.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos não é um tribunal penal e não substitui ações relativas às violações cometidas nos Estados. Ela apenas julga se o Estado é ou não responsável por violações à Convenção Americana de Direitos Humanos. Quando o Estado é considerado responsável, a conseqüência é a obrigação de fazer cessar a violação e indenizar as vítimas e seus herdeiros legais<sup>29</sup>.

“A decisão da Corte tem força jurídica vinculante e obrigatória, cabendo ao Estado seu imediato cumprimento”<sup>30</sup>. No entanto, não há, no Sistema, um mecanismo especial encarregado de verificar a execução das sentenças da Corte.

No tocante à sua função consultiva, qualquer Estado membro da OEA poderá consultar a Corte sobre a interpretação da Convenção ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos. A Corte também poderá, por solicitação do Estado membro, emitir opinião sobre a compatibilidade entre qualquer de suas leis internas e os instrumentos internacionais acima mencionados<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Documentos Básicos em Matéria de Direitos Humanos no Sistema Interamericano. Washington: Secretaria Geral da OEA, 1997.

<sup>28</sup> ALVES, J. A. L. *A Arquitetura Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: FTD, 1997. p. 283.

<sup>29</sup> BRANDÃO, M.A.D. e BELLI, B. *op.cit.* p. 16.

<sup>30</sup> PIOVESAN, F. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Linomard, 1996. p. 237

<sup>31</sup> Documentos Básicos em Matéria de Direitos Humanos no Sistema Interamericano. Washington: Secretaria Geral da OEA, 1997.

### 2.3 Os instrumentos interamericanos de direitos humanos<sup>32</sup>

A antiga aspiração expressa no México, em 1945, de precisar os Direitos Humanos em uma declaração dotada de força jurídica obrigatória, tornou-se realidade em São José da Costa Rica, em 1969, quando foi adotada a Convenção Americana de Direitos Humanos. Essa Convenção, ao entrar em vigor em 18 de Julho de 1978, não somente fortaleceu o sistema ao dar maior efetividade à Comissão Interamericana e aos mecanismos interamericanos de proteção e promoção dos direitos humanos, mas também marcou a evolução do sistema ao modificar a natureza jurídica dos instrumentos em que se baseia sua estrutura institucional.

A Convenção, nos termos do primeiro parágrafo do Preâmbulo, tem como propósito “consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito aos direitos essenciais do Homem”.

Em sua primeira parte, a Convenção estabelece os deveres dos Estados e os direitos protegidos, com forte ênfase nos direitos civis e políticos, referindo-se aos direitos econômicos, sociais e culturais apenas em seu Capítulo III, artigo 26, como anteriormente mencionado. Na segunda parte, ela estabelece os meios de proteção do sistema: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que declara serem os órgãos competentes “para conhecer dos assuntos relacionados com o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados Parte nesta Convenção”.

Em cumprimento ao artigo 26 da Convenção Americana, que expressa o comprometimento dos Estados em adotar medidas para a implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais, a Assembléia Geral da OEA, durante o seu XVIII Período Ordinário de Sessões (1988), com base nos documentos de trabalho preparados pela Comissão, abriu à assinatura o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de

---

<sup>32</sup> As informações desse item foram extraídas de: Documentos Básicos em Matéria de Direitos Humanos no Sistema Interamericano. Washington: Secretaria Geral da OEA, 1997.

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador). Em seu Preâmbulo, os Estados parte da Convenção Americana reconhecem a estreita relação existente entre os dois grupos de direitos, “porquanto as diferentes categorias de direitos constituem um todo indissolúvel que encontra sua base no reconhecimento da dignidade da pessoa humana (...)”.

Os Estados partes recordam igualmente que “só pode ser realizado o ideal do ser humano livre, isento de temor e da miséria, se forem criadas condições que permitam a cada pessoa gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, tanto como de seus direitos civis e políticos”<sup>33</sup>.

Ao ratificar o Protocolo, os Estados parte “se comprometem a adotar as medidas necessárias (...) até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta o seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente, e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo”<sup>34</sup>, o qual se refere ao direito à saúde, a um meio ambiente sadio, à alimentação, à educação, aos benefícios da cultura, ao direito à família e aos direitos da criança, do idoso e do deficiente.

Outros importantes instrumentos interamericanos de proteção dos direitos humanos são: o Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir Tortura, a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

### **3. Evolução da indivisibilidade no âmbito do sistema interamericano de direitos humanos**

A Organização dos Estados Americanos é composta por trinta e cinco (35) Estados membros, sendo que apenas vinte e quatro (24) deles ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>35</sup> e,

---

<sup>33</sup> Preâmbulo do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

<sup>34</sup> Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, art. 1º.

<sup>35</sup> Interessante notar que Estados Unidos e Canadá, os países mais desenvolvidos do Continente, não ratificaram essa Convenção.

portanto, fazem parte do Sistema Interamericano de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos<sup>36</sup>.

Como anteriormente mencionado, a Convenção Americana de Direitos Humanos deu ampla ênfase aos direitos civis e políticos. Em seu artigo 26, o único que trata dos direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados partes “adiam” a proteção desses direitos ao fazerem referência ao seu comprometimento em adotar medidas futuras, tanto no âmbito interno, quanto no âmbito internacional, para implementação desses direitos.

A Convenção Americana foi assinada em 1969, período marcado por profunda disputa ideológica entre países capitalistas e socialistas (Guerra Fria). Tendo em vista o fato de que os países capitalistas defendiam a primazia dos direitos civis e políticos e de que o continente americano tinha uma ampla maioria de países capitalistas, liderados pelos Estados Unidos, é possível apreender o significado da ênfase dada aos direitos civis e políticos na Convenção Americana.

Alguns fatores podem ser destacados como propulsores da mudança no tratamento dos direitos econômicos, sociais e culturais e o conseqüente reconhecimento da importância da indivisibilidade dos direitos humanos no Sistema Interamericano. A Conferência de Teerã, em 1978, marcou o primeiro passo para o fim da primazia então existente dos direitos civis e políticos, ao declarar os direitos humanos como um todo interrelacionado e indivisível.

Outro fator importante a ser mencionado, agora na esfera regional, foi o fim das ditaduras na América Latina e o restabelecimento da democracia no Continente. Na década de 80, começou a queda das ditaduras militares latino-americanas e, com isso, houve o restabelecimento da democracia nas Américas. Como fruto da reunião da Assembléia Geral da OEA de 1990, em Assunção, Paraguai, a Declaração firmada nessa cidade enfatizou a democracia representativa como o sistema político que mais adequadamente garante os fins e os propósitos da OEA, inclusive no que diz respeito aos direitos humanos<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Apenas 20 países aceitaram a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

<sup>37</sup> TRINDADE, A. A. C. Democracia y Derechos Humanos: El Régimen Emergente de la Promoción Internacional de la Democracia y del Estado de Derecho. In: *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*. Ano I, vol. 1, Número 1 - 1999. p. 14

Segundo Flávia Piovesan, “no caso latino-americano, o processo de democratização na região, deflagrado na década de 80, é que propiciou a incorporação de importantes instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos pelos Estados latino-americanos. A título de exemplo, note-se que a Convenção Americana de Direitos Humanos, também denominada Pacto de São José da Costa Rica, adotada em 1969, foi ratificada pela Argentina em 1984, pelo Uruguai em 1985, pelo Paraguai em 1989 e pelo Brasil em 1992”<sup>38</sup>.

Além disso, a Conferência de Viena de 1993, além de consagrar a indivisibilidade dos direitos humanos, afirmou a forte ligação entre democracia e esses direitos, ao afirmar categoricamente que a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos são interdependentes e se reforçam mutuamente.

Como resultado da influência do fim da Guerra Fria, das duas Conferências Mundiais de Direitos Humanos (Teerã e Viena) e do restabelecimento das democracias na América Latina, os Estados americanos passaram a dedicar maior atenção à necessidade de assegurar os direitos humanos como um todo indivisível e indissolúvel. Afinal, não mais existia a concepção da primazia dos direitos civis e políticos aceita, à época da Guerra Fria, pelos países capitalistas, predominantes no Continente. Além disso, houve uma plena aceitação de que a consolidação da democracia requer programas de estímulo, para seu desenvolvimento, dirigidos à erradicação da pobreza extrema e à satisfação das necessidades básicas de alimentação, saúde, educação, moradia e emprego produtivo<sup>39</sup>.

Como consequência, os países americanos assinaram, em 17 de novembro de 1988, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador).

Além disso, o baixo índice de desenvolvimento humano da maioria dos países do Sistema Interamericano nos leva a questionar

---

<sup>38</sup> PIOVESAN, F. *O sistema interamericano de promoção e proteção dos direitos humanos: O futuro do sistema*. Palestra proferida em 12 de junho de 2000 no Seminário: O Sistema Interamericano de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos.

<sup>39</sup> TRINDADE, A. A. C. Democracia y Derechos Humanos: El Régimen Emergente de la Promoción Internacional de la Democracia y del Estado de Derecho. In: *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*. Ano I, vol. 1, Número 1 - 1999., p. 15

a relação desse fato com a maior preocupação dos Estados em garantir a proteção internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais, tendo em vista que o desenvolvimento desses países só poderá ser alcançado com a realização plena dos direitos humanos como um todo.

As desigualdades sócio-econômicas e a pobreza constituem uma ameaça para o desenvolvimento e para a consolidação da democracia no Continente Americano. Ademais, é importante notar que, dos vinte e quatro (24) Estados partes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, apenas cinco apresentam, hoje, um alto índice de desenvolvimento humano<sup>40</sup>.

Diante dos argumentos apresentados, pode-se deduzir que a assinatura do Protocolo de São Salvador demonstra a vontade dos Estados americanos em mudar sua situação sócio-econômica com a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Como afirma Antônio Augusto Cançado Trindade:

“De que vale o direito à vida sem o provimento de condições mínimas de uma existência digna, se não de sobrevivência (alimentação, moradia, vestuário)? (...) E os exemplos se multiplicam. Daí a importância da visão holística ou integral dos direitos humanos, tomados todos conjuntamente. Todos experimentamos a indivisibilidade dos direitos humanos no cotidiano de nossas vidas. Todos os direitos humanos para todos, é este o único caminho seguro para a atuação lúdica no campo da proteção dos direitos humanos. Voltar as atenções igualmente aos direitos econômicos, sociais e culturais, face à diversificação das fontes de violações dos direitos humanos, é o que recomenda a

---

<sup>40</sup> Dados obtidos por meio do relatório “Human Development Indicators” 2002 do PNUD. Os países membros do Sistema Interamericano que apresentam alto índice de desenvolvimento humano com sua respectiva posição ranking mundial são: Barbados (31<sup>o</sup>), Argentina (34<sup>o</sup>), Chile (38<sup>o</sup>), Uruguai (40<sup>o</sup>), Costa Rica (43<sup>o</sup>) e Trinidad e Tobago (50<sup>o</sup>). Os países com médio IDH são: México (54<sup>o</sup>), Panamá (57<sup>o</sup>), Dominica (61<sup>o</sup>), Colômbia (68<sup>o</sup>), Venezuela (69<sup>o</sup>), Brasil (73<sup>o</sup>), Suriname (74<sup>o</sup>), Peru (82<sup>o</sup>), Granada (83<sup>o</sup>), Paraguai (90<sup>o</sup>), Equador (93<sup>o</sup>), República Dominicana (94<sup>o</sup>), El Salvador (104<sup>o</sup>), Bolívia (114<sup>o</sup>), Honduras (116<sup>o</sup>), Nicarágua (118<sup>o</sup>) e Guatemala (120<sup>o</sup>). O único país do Sistema com baixo IDH é o Haiti, que está na 146<sup>o</sup> posição no ranking mundial.

concepção, de aceitação universal em nossos dias, da interrelação ou indivisibilidade de todos os direitos humanos”<sup>41</sup>.

### **3.1 A evolução da indivisibilidade na prática do sistema interamericano**

A evolução da prática da indivisibilidade dos direitos humanos no Sistema Interamericano pode ser demonstrada de algumas formas. A primeira, pelos casos apresentados ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, como demonstram os exemplos apresentados no item seguinte. A segunda, pela entrada em vigor do Protocolo de São Salvador.

#### **3.1.1 A prática no sistema interamericano de direitos humanos**

Nos últimos dez anos, grandes mudanças têm ocorrido no que diz respeito ao tratamento dispensado aos direitos econômicos, sociais e culturais, o que significa uma maior preocupação com os direitos humanos como um todo no Sistema Interamericano. É possível constatar essa mudança, por exemplo, com a análise dos casos da Comissão (CIDH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A CIDH, desde o final da década de 1970, vem analisando a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais em seus relatórios. Assim, foi incluído um capítulo sobre esses direitos nos relatórios de países como El Salvador e Haiti. Contudo, somente em 1993, a CIDH definiu em seu relatório anual a importância da adoção de medidas específicas para proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais pelos Estados membros. A partir de então, a “Comissão passou a realizar atividades de acompanhamento da situação desses direitos nos diversos países da região de forma sistemática, durante suas visitas *in loco* e em seus relatórios sobre países específicos”<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Palestra do Prof. Cançado Trindade na IV Conferência Nacional de Direitos Humanos.

<sup>42</sup> FERREIRA, P. G. “O litígio de casos individuais dos DESC no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.” In: *Revista Proposta* Ano 31, Março/Maio de 2002, no. 92. p. 60

De uma maneira controversa, contudo, o Protocolo de São Salvador limitou a possibilidade de litígios de casos concretos de direitos econômicos, sociais e culturais no Sistema. De acordo com o artigo 19, as vítimas só podem apresentar petições individuais alegando violações aos seus direitos à educação e à liberdade sindical.

Apesar disso, uma boa parte dos casos, embora apresentem uma violação de algum direito civil ou político, são na verdade casos de violação sistemática de direitos econômicos, sociais e culturais.

O primeiro caso de direitos econômicos, sociais e culturais decidido pela CIDH foi o do povo Yanomami contra o Brasil decidido em 1984. Nesse caso, o Brasil foi responsabilizado pela violação de direitos como o direito à vida, à liberdade, à saúde e ao bem estar daquele povo.

Recentemente, trinta cinco (35) portadores do vírus HIV, apresentaram denúncia contra o Chile por violação dos direitos à vida e à saúde baseada na falta de proteção judicial para tais direitos, uma vez que os portadores desse vírus tiveram seu direito ao acesso a um tratamento gratuito negado pela Corte Suprema do Chile.

Essa mudança manifesta-se de várias formas também na Corte Interamericana. Na principal delas, os direitos que motivaram a demanda do caso referiam-se apenas ao grupo dos direitos civis e políticos, mas a vítima teve, também, seus direitos econômicos, sociais e culturais assegurados por meio de sentença. Cabe ressaltar, no entanto, que a imensa maioria dos casos denunciados na Corte Interamericana ainda se referem apenas aos direitos civis e políticos da vítima. Quatro casos da Corte Interamericana podem demonstrar, como exemplo, a evolução da indivisibilidade dos direitos humanos na prática do Sistema Interamericano.

O caso “Aloeboetoe y otros” foi denunciado, em 27 de agosto de 1990, pela CIDH contra o Estado de Suriname. Os fatos que motivaram a demanda foram a detenção, o tratamento cruel, desumano e degradante e a morte de Daison Aloeboetoe, Dedemanu Aloeboetoe, Mikuwendje Aloeboetoe, John Amoda, Richenel Voola, Martin Indisie Banai y Beri Tiopo.

Esses fatos correspondem à violação da obrigação do Estado de respeitar os direitos, do dever do Estado de adotar disposições de

direito interno, do direito à vida, do direito à integridade pessoal, do direito à liberdade pessoal e à proteção judicial; todos direitos civis e políticos previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos. No caso em questão, o Estado de Suriname reconheceu sua responsabilidade perante a Corte.

Apesar das violações supracitadas corresponderem apenas a direitos civis e políticos, a Corte Interamericana, em sua sentença de 10 de setembro de 1993, decidiu por unanimidade estabelecer, além de uma indenização aos familiares das vítimas, a criação de uma fundação responsável por administrar os fundos dessas indenizações, para que seja assegurado aos beneficiários, especialmente aos menores, uma boa aplicação das reparações recebidas. Apesar da assessoria prestada pela fundação, a Corte afirma que os responsáveis pelos beneficiários menores não ficam desobrigados de assisti-los com educação, alimento, vestuário e assistência médica.

Além disso, tendo em vista o fato de que a comunidade a qual sofreu as violações anteriormente citadas tem uma cultura de poligamia, prática não prevista na Convenção Americana, a Corte decidiu, com base na prática cultural, indenizar também todas as viúvas. Esse fato reforça a tese de proteção aos direitos culturais dessa comunidade.

Dessa maneira, a Corte garante esses direitos de forma plena aos beneficiários das vítimas das violações causadas pelo Estado de Suriname. Ademais, na sentença da Corte está prevista, a título de reparação, a reabertura da escola situada em Gujada, a qual deve ser dotada de pessoal docente e administrativo para que funcione permanentemente. Essa escola possui um forte significado cultural para a comunidade étnica à qual pertenciam as pessoas afetadas pelas violações supracitadas.

Outro caso bastante relevante para percepção da evolução do tratamento dos direitos econômicos, sociais e culturais no Sistema Interamericano, é o caso “Villagrán Morales y otros”. Esse caso foi demandado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 30 de janeiro de 1997, contra o Estado da Guatemala. Os fatos que motivaram a demanda aconteceram a partir de junho de 1990, quando, segundo a mesma, teria ocorrido o seqüestro, tortura e morte, por parte de agentes do Estado, dos menores Astrau Villagrán Morales, Henry Giovanni Contreras, Federico Clemente

Figueroa Túnchez, Julio Roberto Caal Sandoval e Jovito Josué Juárez Cifuentes.

Esses fatos correspondem à violação da obrigação do Estado de respeitar os direitos, do direito à vida, do direito ao reconhecimento da personalidade jurídica, do direito à integridade pessoal, do direito à liberdade pessoal, das garantias judiciais, da proteção judicial, dos direitos da criança e dos artigos 1º., 6º. e 8º. da Convenção Interamericana para Prevenir e Sancionar a Tortura.

No caso em questão, os menores que sofreram as violações eram “meninos de rua” que não tinham nenhuma das condições mínimas de vida (saúde, educação, moradia...) asseguradas pelo Estado. Esse caso é bastante rico no que diz respeito à prática da proteção aos direitos humanos como um todo.

Na sentença de 11 de setembro de 1997, aprovada pela Corte por unanimidade, o Juiz Antônio Augusto Cançado Trindade, em seu voto razoado<sup>43</sup> inseriu a discussão a respeito do direito à vida “como um todo”, não só como direito a viver, mas sim como direito a viver com dignidade. Além disso, a referida sentença também acrescentou à jurisprudência da Corte uma ampliação ao conceito de vitimização. No caso em questão, o fato dos meninos de rua terem sido torturados e mutilados dificultou o reconhecimento dos corpos por suas mães. Esse fato levou a Corte a decidir que as mães dos meninos assassinados também tiveram seus direitos violados, determinando, assim, que as mães foram vítimas secundárias das violações sofridas.

Em algumas decisões recentes da Corte, como no caso “Villagrán Morales y otros”, o direito à vida não se limita à proteção da pessoa contra a privação arbitrária da vida, mas sim, à extensão desse direito ao respeito integral da vida, incluindo o direito a uma vida digna e o direito a um “projeto de vida”<sup>44</sup>.

Ademais, cabe apresentar o caso “Baena Ricardo y otros”, o qual foi apresentado à Corte pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 16 de janeiro de 1998. Os fatos que motivaram a demanda foram a suposta violação, por parte do Estado do Panamá,

---

<sup>43</sup> Voto razoado é aquele no qual o juiz apresenta explicações a respeito de seu voto. Geralmente, o juiz acrescenta questões que acredita serem pertinentes ao andamento do caso.

<sup>44</sup> V. sentença da Corte Interamericana sobre o caso “Loayza Tamaio”.

dos artigos 8<sup>o</sup> (garantias judiciais), 9<sup>o</sup> (Princípio de Legalidade e de Retroatividade), 10<sup>o</sup> (direito à indenização), 15 (direito de reunião), 16 (liberdade de Associação) e 25 (proteção judicial) da Convenção Americana em relação aos artigos 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> da mesma.

Como resultado dos fatos, ocorridos a partir de 6 de dezembro de 1990, às custas dos quais foram destituídos, de forma supostamente arbitrária, 270 funcionários públicos que haviam participado de uma manifestação por questões trabalhistas, foi instaurado processo ulterior, no qual se argumentou a violação dos direitos ao devido processo e à proteção judicial.

Na demanda, a Comissão também solicita que a Corte declare “que la ley 25 y la norma contenida en el artículo 43 de la Constitución Política de Panamá [...] son contrarias a la Convención Americana y por ende deben ser modificadas o derogadas de conformidad con el artículo 2 de la Convención”; que o Panamá também violou os artigos 33 e 50.2 da Convenção e que ele deve restabelecer aos trabalhadores destituídos o exercício de seus direitos e reparar e indenizar as vítimas.

Nesse exemplo, é interessante notar a inserção de direitos econômicos, sociais e culturais na própria demanda feita pela Comissão Interamericana. A solicitação de consideração de questões trabalhistas, como o direito à greve, marca uma ruptura com as demandas tradicionalmente apresentadas pela Comissão, que só tratavam de violações a direitos civis e políticos.

Por fim, acrescenta-se o caso Cantoral Benavides, que vem confirmar a sólida construção jurisprudencial da Corte Interamericana de um novo conceito de direito à vida que incorpora aspectos necessários a uma vida com dignidade, sempre relacionado à realização plena da pessoa humana.

O presente caso foi submetido à Corte pela Comissão Interamericana em 8 de agosto de 1996. A sentença do mérito data de 18 de agosto de 2000. Nela, a Corte decidiu que o Estado do Peru violou os artigos 1, 2, 5, 7, 8 e 9 da convenção Americana, que correspondem basicamente, à prisão arbitrária, tortura e tratamento cruel, desumano e degradante de Luiz Alberto Cantoral Benavides. No momento de sua detenção, a vítima tinha vinte (20) anos e realizava estudos de biologia na Universidade Nacional de São Marcos no Peru. Ele ficou encarcerado por quatro anos sendo

libertado em 1997, quando abandonou o Peru por temer por sua segurança. Desde 1998, vive no Brasil.

A Corte, em sentença de reparações do dia 3 de dezembro de 2001, decidiu que o projeto de vida de Luiz Alberto foi destruído e que, portanto, o Estado deveria repará-lo. Os transtornos que os fatos lhe impuseram impediram-no de realizar a sua vocação, em particular no que diz respeito à sua formação e ao seu trabalho profissional. Tudo isso representou um sério dano ao seu projeto de vida.

### **3.1.2 A consagração da indivisibilidade no sistema interamericano: O Protocolo de São Salvador**

O Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de São Salvador”, com o “propósito de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem”, afirma que: “embora os direitos econômicos, sociais e culturais fundamentais tenham sido reconhecidos em instrumentos internacionais anteriores, tanto no âmbito universal como regional, é muito importante que esses direitos sejam reafirmados, desenvolvidos, aperfeiçoados e protegidos, a fim de consolidar na América, com base no respeito pleno dos direitos da pessoa, o regime democrático representativo de governo, bem como o direito de seus povos ao desenvolvimento, à livre determinação e a dispor livremente de suas riquezas e recursos naturais”<sup>45</sup>.

Como visto, face às mudanças nos cenários internacional – fim da Guerra Fria e influência das Conferências Mundiais de Direitos Humanos – e interno – restabelecimento das democracias – tendo como um de seus propósitos promover o desenvolvimento no Continente americano, o Protocolo de São Salvador entrou em vigor em 16 de novembro de 1999, quando completou o número de doze (12) ratificações<sup>46</sup>, número necessário para o início de sua vigência.

---

<sup>45</sup> Preâmbulo do Protocolo de São Salvador.

<sup>46</sup> Os países que ratificaram o Protocolo de São Salvador foram: Brasil (21/08/96), Colômbia (23/12/97), Costa Rica (16/11/99), Equador (25/03/93), El Salvador (06/06/95), México (16/04/96), Panamá (18/02/93), Paraguai (03/06/97), Peru (04/06/95), Suriname (10/07/90), Uruguai (02/04/96) e Guatemala (05/30/00).

Tendo em vista que a Convenção Americana de Direitos Humanos já assegurava os direitos civis e políticos, a vigência do Protocolo de São Salvador, o qual se refere aos direitos econômicos, sociais e culturais, é o maior indicador da evolução da indivisibilidade dos direitos humanos no Sistema Interamericano.

#### 4. O direito à educação no sistema interamericano

Como visto anteriormente, o direito à educação, como parte do núcleo dos direitos econômicos, sociais e culturais, foi negligenciado por vários Estados frente às dificuldades decorrentes dos acontecimentos históricos que marcaram a fase legislativa dos direitos humanos.

No entanto, com a redemocratização da América Latina, grande parte desses Estados passou a investir de uma maneira significativa na promoção e proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais. Especificamente, no tocante ao direito à educação, a grande maioria aumentou as despesas com educação entre 1985 e 2000, além disso as taxas de alfabetização também cresceram no Continente. A taxa de alfabetização de jovens, por exemplo, cresceu de 90,8% em 1985 para 94,0% em 2000<sup>47</sup>.

Contudo, ainda são muitas as dificuldades para a garantia plena deste direito. Grandes obstáculos para sua exigibilidade continuam a existir. Um deles é a falta de mecanismos apropriados para sua tutela, ou seja, as ações judiciais tipificadas pelo ordenamento jurídico – interno ou internacional – foram pensadas para a proteção dos direitos civis e políticos. Outro importante obstáculo é “a ausência de tradição e exigência por mecanismos judiciais”<sup>48</sup>.

Uma das formas de superação destes obstáculos ocorre pelo uso das prerrogativas previstas no Protocolo de São Salvador, o qual prevê a possibilidade de apresentação de denúncias de violação ao direito à educação perante os órgãos do Sistema Interamericano.

Entretanto, atualmente, apenas poucos casos apresentados referem-se à proteção específica deste direito.

---

<sup>47</sup> PNUD. Relatório do desenvolvimento humano 2002. disponível em [www.undp.org.br](http://www.undp.org.br) em Novembro de 2002. p. 178 - 185

<sup>48</sup> ABRAMOVICH, V. E. “Estratégias de litígios em direitos econômicos, sociais e culturais.” In: *Revista Proposta* Ano 31, Março/Maio de 2002, no. 92. p. 31

A CIDH, em um caso contra a República Dominicana, garantiu o direito à educação de duas meninas que tiveram negado o acesso à escola por questões relativas à nacionalidade. Essa Comissão acolheu o pedido de medida provisória<sup>49</sup> e determinou que o Estado dominicano matriculasse as meninas imediatamente.

Perante a Corte Interamericana, os casos *Aloeboetoe y otros* e *Cantoral Benavides* são ilustrativos da atuação desse órgão na proteção ao direito à educação. No primeiro, como visto, a Corte decidiu pela reabertura de uma escola que deve ser provida de todas as condições para um ensino de qualidade. No segundo caso, Luiz Alberto Cantoral Benavides, que era estudante universitário no momento de sua prisão arbitrária, teve garantido seu direito à educação, pois a Corte decidiu que o governo peruano estaria obrigado a pagar, a título de indenização, uma bolsa de estudos universitários ao rapaz até a conclusão do curso de sua escolha.

Note-se, todavia, que ambos casos supracitados foram motivados por denúncias de violação de direitos civis e políticos, e não especificamente pela violação ao direito à educação.

## Conclusão

A Declaração Universal dos Direitos Humanos proclama os Direitos Humanos como um ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade promovam o respeito a esses direitos e liberdades. Ademais, a Declaração Universal também proclama a unidade conceitual dos Direitos Humanos.

Todavia, os fatores políticos do período – marcado pelas disputas ideológicas da Guerra Fria – transformaram esse princípio de unidade em uma acentuada dicotomia entre os direitos civis e políticos e dos direitos econômicos, sociais e culturais. Isso ocorreu no momento em que a Comissão de Direitos Humanos foi encarregada de transformar o conteúdo dessa Declaração em um instrumento jurídico obrigatório e vinculante.

---

<sup>49</sup> Uma medida provisória pode ser requerida aos órgãos do Sistema Interamericano sempre que as vítimas demonstrarem perigo de dano iminente e irreparável a seus direitos. Esta não configura uma decisão sobre o mérito, mas apenas uma medida cautelar.

A adoção dos dois pactos de Direitos Humanos em 1966 no âmbito global foi acompanhada paralelamente na Organização dos Estados Americanos pela adoção da Convenção Americana de Direitos Humanos em 1969, que, devido aos mesmos fatores político-ideológicos acima citados, priorizou os direitos civis e políticos, fazendo apenas uma rápida referência a uma possível adoção futura de um instrumento que garantisse os direitos econômicos, sociais e culturais.

Como visto, com as mudanças que ocorreram no cenário internacional e no âmbito interno dos países do Continente, essa lacuna deixada pela Convenção Americana, no que diz respeito aos direitos econômicos, sociais e culturais, começou a ser preenchida.

Após o fim da Guerra Fria e da disputa ideológica Leste-Oeste, a divisão dos Direitos Humanos em dois grupos distintos passou a não mais fazer sentido. O primeiro passo dessa mudança de concepção foi a Conferência de Teerã, que proclamou a indivisibilidade dos Direitos Humanos e o final “teórico” da dicotomia desses direitos.

A redemocratização da América Latina na década de 80 causou grande impacto nesse processo de retomada da unidade conceitual dos Direitos Humanos. Isso devido ao fato de que o ideal de democracia é, reconhecidamente, vinculado ao ideal dos Direitos Humanos como um todo.

A consagração da necessidade de assegurar os Direitos Humanos de uma forma completamente inter-relacionada, ocorreu na Conferência de Viena, quando a indivisibilidade desses direitos foi consagrada como um princípio internacional, como um ideal a ser seguido por todos.

Cabe acrescentar que a situação interna dos países do Continente, que apresentam, em sua maioria, baixos índices de desenvolvimento, também contribuiu para as mudanças no processo de reconhecimento da importância dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Especificamente no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a consagração da indivisibilidade vem sendo construída por meio da consolidação de uma base jurídica e pelo fortalecimento dos mecanismos que o compõem. A Corte Interamericana tem exercido um papel fundamental para o maior reconhecimento dos

direitos econômicos, sociais e culturais e a conseqüente consagração da indivisibilidade dos Direitos Humanos no Sistema Interamericano. Os casos apresentados, em especial o caso “Vilagrán Morales y otros”, demonstram que existe uma preocupação desse órgão com a garantia dos Direitos Humanos como um todo inter-relacionado e indivisível.

Por fim, é preciso perceber que todo o processo apresentado foi corroborado pela recente entrada em vigor do Protocolo de São Salvador. Esse tratado constitui um marco para a superação definitiva da primazia dos direitos civis e políticos e, conseqüentemente, para a consagração da indivisibilidade dos Direitos Humanos no Sistema Interamericano de Promoção e Proteção desses Direitos.

Dessa forma, pode-se concluir que houve um fortalecimento do princípio da indivisibilidade dos Direitos Humanos no Sistema Interamericano, uma vez que a proteção aos direitos econômicos, sociais e culturais tem aumentado, não só devido a ratificação do Protocolo de São Salvador, mas, principalmente, por sua incorporação na prática do Sistema.

Em decorrência do fortalecimento desse princípio fundamental à proteção dos direitos humanos, também é possível afirmar que foram muitos os avanços no que diz respeito ao direito à educação. Mostra-se claro o fato de que há uma tendência de garantia por parte do Sistema Interamericano, uma vez que, mesmo em casos de natureza civil e política, os órgãos do Sistema têm aprovado medidas no sentido da proteção integral do direito à educação.

A partir disso, depreende-se outra tendência de extrema importância: um gradual aumento de denúncias de violação do direito à educação, como prevê o Protocolo de São Salvador, já que o litígio internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais tem oferecido possibilidades concretas de apoio às vítimas.

Assim, conclui-se que a prática do Sistema Interamericano de Direitos Humanos aponta para uma efetiva garantia do direito à educação, bem como a todo o conjunto dos direitos humanos, sejam eles civis, políticos, econômicos, sociais ou culturais.

## Bibliografia

ABRAMOVICH, V. E. “Estratégias de litígios em direitos econômicos, sociais e culturais.” In: *Revista Proposta* Ano 31, Março/Maio de 2002, no. 92.

ALMEIDA, F. B. *Teoria Geral dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1996.

ALVES, J. A. L. *A Arquitetura Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: FTD, 1997.

ARGÜELLO, A. M. La Corte Interamericana de Derechos Humanos y su Jurisprudencia. In: *Curso de Derecho Internacional*. Washington: Comité Jurídico Interamericano, 1997. p. 129 - 151.

BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRANDÃO, M.A.D. e BELLI, B. *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e seu Aperfeiçoamento no Limiar do Século XXI*. mimeo. (texto apresentado no Seminário Direitos no Limiar do Século XXI, Rio de Janeiro, 10 e 11 de setembro de 1998).

CARVALHO, J.M. *Os Direitos Humanos no Tempo e no Espaço*. Brasília: Ed. Brasília Jurídica, 1998.

COMPARATO, F. K. Fundamento dos Direitos Humanos. In: MARCÍLIO, M. L. E PUSSOLI, L (coord.). *Cultura dos Direitos Humanos*. São Paulo: LTr, 1998. p. 53 - 77.

DIAS, V.V. A CEPAL e os Direitos econômicos, Sociais e Culturais. In: TRINDADE, A. A. C. (editor) *A Incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*. San José: IIDH, 1996 2 ed. p. 663 - 672

Documentos Básicos em Matéria de Direitos Humanos no Sistema Interamericano. Washington: Secretaria Geral da OEA, 1997.

EIDE, A. e ROSAS, A. Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge. In: EIDE, A., KRAUSE, C. e ROSAS, A. (editors) *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nyhoff Publishers, 1995. p. 15 - 19.

EIDE, A. Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. In: EIDE, A., KRAUSE, C. e ROSAS, A. (editors) *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*. Dordrecht: Martinus Nyhoff Publishers, 1995. p. 21 - 40.

FERREIRA, P. G. “O litígio de casos individuais dos DESC no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.” In: *Revista Proposta* Ano 31, Março/Maio de 2002, no. 92.

FIAN – FoodFirst Information & Action Network. *Economic Human Rights – Their Time Has Come*. 1<sup>a</sup> ed. Ed. Kelps, 1995.

GRAVIRIA, C. Toward a New Vision of the Inter-American Human Rights System. In: *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*. Ano LI, Nos. 113-118, Janeiro/Dezembro, 1998 p. 09-41

LAFER, C. *A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com Hannah Arendt*. São Paulo: Cias das Letras, 1998.

MONTORO, A. F. Cultura dos Direitos Humanos. In: MARCÍLIO, M. L. E PUSSOLI, L (coord.). *Cultura dos Direitos Humanos*. São Paulo: LTr, 1998. p.13 - 27.

PIOVESAN, F. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Linomard, 1996.

PIOVESAN, F. *O sistema interamericano de promoção e proteção dos direitos humanos: O futuro do sistema*. mimeo. (Palestra proferida em 12 de junho de 2000 no Seminário: O Sistema Interamericano de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos.)

PNUD. Relatório do desenvolvimento humano 2002. disponível em [www.undp.org.br](http://www.undp.org.br) em Novembro de 2002.

RODRIGUEZ, M. E. “Os direitos econômicos, sociais e culturais: uma realidade inadiável.” In: *Revista Proposta* Ano 31, Março/Maio de 2002, no. 92.

Secretaria Geral da OEA *Documentos Básicos em Matéria de Direitos Humanos no Sistema Interamericano*. Washington, 1997.

SILO, M. R. C. O Que Acontece Hoje com os Direitos Humanos. In: MARCÍLIO, M. L. E PUSSOLI, L (coord.). *Cultura dos Direitos Humanos*. São Paulo: LTr, 1998. p. 183 - 195.

Sociedade Civil Brasileira. *Relatório da sobre o Cumprimento, pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Humanos*. Brasília, 2000.

TRINDADE, A. A. C Do Direito Econômico aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. In: CAMARGO, R. A. L. *Desenvolvimento Econômico e Intervenção do Estado na Ordem*

*Constitucional: Estudos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1995. p. 9 - 38.

TRINDADE, A. A. C. A Evolução Doutrinária e Jurisprudencial da Proteção Internacional dos Direitos Humanos nos Planos Global e Regional: as primeiras quatro décadas. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal. Ano 23, No. 90, Abril/Junho, 1986. p. 233 - 288

TRINDADE, A. A. C. A II Conferência Mundial de Direitos Humanos: O legado de Viena. In: TRINDADE, A. A. C. (editor). *A Incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*. 2ª. ed. San José: IIDH, 1996. p. 45 - 115.

TRINDADE, A. A. C. A proteção Internacional dos Direitos Humanos ao final do Século XX. In: MARIANO, B. D. e FECHIO FILHO, F. (orgs.) *A Proteção Nacional e Internacional dos Direitos Humanos: Seminário de Brasília*. Brasília: FIDEH, 1994 p. 99 - 115.

TRINDADE, A. A. C. *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*. São Paulo: Saraiva, 1991.

TRINDADE, A. A. C. A questão da Implementação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: Evolução e tendências atuais. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Julho de 1990, número 71. p. 7 - 55.

TRINDADE, A. A. C. Democracia y Derechos Humanos: El Régimen Emergente de la Promoción Internacional de la Democracia y del Estado de Derecho. In: *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*. Ano I, vol. 1, Número 1 - 1999. p. 13 - 27.

TRINDADE, A. A. C. Memorial em Prol de uma Nova mentalidade quanto à Proteção dos Direitos Humanos. In: *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*. Ano LI, Nos. 113-118, Janeiro/Dezembro, 1998 p. 57-94

VASCO, M. A. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In: TRINDADE, A. A. C. (editor) *A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro*. 2 ed. San José: IIDH, 1996. p. 653 - 661



# **Mecanismos de protección de los derechos humanos de las mujeres en el sistema interamericano**

*Leonor C. López Vega\**

## **Introducción**

Cuando hablamos de protección de los derechos humanos de las mujeres en el Sistema Interamericano, somos conscientes de que, en un sentido amplio, hay innumerables acciones ejercidas por muy diversos actores sociales que contribuyen a ese fin (desde las acciones promovidas y/o ejecutadas por las entidades de la sociedad civil, hasta las de las instituciones estatales y órganos u organismos internacionales). Conviene aquí delimitar el objeto del presente trabajo, ya que excedería los límites permitidos abarcar la amplísima gama de mecanismos que repercuten favorablemente en la protección de los derechos humanos de las mujeres.

El trabajo académico que presentamos tratará algunos de los mecanismos más significativos que recientemente se han articulado con el objetivo de fortalecer la protección específica de los derechos humanos de las mujeres. Pues, si bien las mujeres en tanto que seres humanos, han venido encontrando protección jurídica a sus derechos dentro de la protección genérica de los derechos humanos, durante la década de los años noventa vienen sucediéndose una serie de hechos que han ido conformando una protección específica de los derechos humanos de las mujeres, tanto en el sistema Universal, en el ámbito de las Naciones Unidas, como en el Sistema Interamericano.

Asimismo, trataremos otros mecanismos que, a pesar de no haber sido creados recientemente, merecen ser destacados debido a la reciente y novedosa orientación que se está dando a su uso. Tal es el caso del procedimiento de peticiones individuales presentadas ante

---

\* Española. Abogada especialista en Género y Derechos Humanos. Fue pasante del Departamento de Entidades de la Sociedad Civil del IIDH en 2002. Ex alumna del XX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos.

la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Comisión o CIDH). Analizaremos la evolución que se aprecia en los pronunciamientos de la Comisión, la utilización de nuevos instrumentos jurídicos que incorporan el enfoque de género en el tratamiento de las violaciones de los derechos humanos de las mujeres. En este mismo sentido, hablaremos de los Informes Especiales sobre países, para reseñar sucintamente la evolución que se percibe en cuanto a su contenido, y hablaremos de la Relatoría Especial sobre la Mujer. También se expondrá la relevancia de las recientes celebraciones de Audiencias Especiales ante la Comisión sobre la situación de las mujeres.

En lo que respecta a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte), partiendo del hecho de que el número de casos de los que conoce es bastante limitado, adelantamos ya que aún no se cuenta con una jurisprudencia específica sobre derechos humanos de las mujeres. No obstante, expondremos la Sentencia Loayza Tamayo contra Perú y la primera opinión consultiva emitida por la Corte que se refiere específicamente a la discriminación basada en razones de género, porque consideramos que sientan precedentes significativos.

Por último, analizaremos la evolución en el papel de la Comisión Interamericana de Mujeres (en adelante CIM) a la que, a pesar de ser un organismo especializado de la Organización de Estados Americanos (en adelante OEA) creado en 1928, a partir de la Convención Belém do Pará se le atribuyen competencias que la caracterizan como un mecanismo específico y adicional de protección de los derechos humanos de las mujeres.

Con nuestra exposición, pondremos de manifiesto que, a pesar de los enormes logros alcanzados en el reconocimiento y protección específica de los derechos humanos de las mujeres, aún queda mucho camino por recorrer. La meta se alcanzará cuando pueda afirmarse que existe una efectiva protección, y cuando dicha protección adquiera totalmente una entidad propia, no sólo en un sentido formal o *de iure*, sino también en un sentido material, o *de facto*.

Aunque a lo largo de todo el trabajo, nos valemos de una óptica evolutiva y exponemos las fortalezas y debilidades de los mecanismos de protección, es en la parte final del trabajo donde presentamos, a modo de conclusión, una síntesis de todo lo expuesto. Resaltamos entonces, los logros alcanzados respecto al reconocimiento y a la protección específica de los derechos de las mujeres, las deficiencias que aún se perciben, y señalamos las metas a alcanzar.

### **Mecanismos de protección de los derechos humanos de las mujeres en el sistema interamericano**

Antes de comenzar a analizar cada uno de los mecanismos de protección de los derechos humanos utilizados por la Comisión, la Corte y la CIM para promover y proteger los derechos de las mujeres, es conveniente partir del marco general de los instrumentos jurídicos normativos con los que cuenta el Sistema para ese fin. Las normas jurídicas no garantizan la efectiva protección de los derechos, pero qué duda cabe de que son el punto de partida para la formalización de la salvaguarda de cualquier derecho.

El reconocimiento de la existencia de unos “derechos humanos”, que se caracterizan como inherentes a toda persona, y su sistematización formal en instrumentos internacionales (ya sean de carácter jurídico o programático) como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) o la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), han servido para luchar en contra de las violaciones de los derechos de las mujeres, en tanto que seres humanos. Estos instrumentos se basan en principios generales de no discriminación e igualdad y protección ante la ley.

A principio de la década de los ochenta, movimientos de mujeres a nivel mundial comienzan a promover la idea de dotar de perspectiva de género al concepto de “derechos humanos”. En concreto, se reivindica la necesidad de que respecto a la discriminación y a la violencia que sufren las mujeres se articulen

mecanismos específicos de protección. Se identificó en estos dos temas, discriminación y violencia, los ejes en los que había que profundizar en el enfoque de género.

En el seno de las Naciones Unidas, la adopción en 1979 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Convención conocida por sus siglas en inglés, CEDAW)<sup>1</sup>, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer<sup>2</sup> y la posterior aprobación y ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW, reflejan la consolidación del consenso a nivel mundial sobre la necesidad de proteger específicamente la discriminación y la violencia que sufren las mujeres por motivos de género.

En la Declaración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Viena 1993) se reconoce que “los derechos humanos de las mujeres y las niñas son parte integrante e indivisible de los derechos humanos universales...”. Aquella fue la primera vez que se reconoció en un foro internacional que la discriminación y la violencia basadas en razones de género, constituyen una violación a los derechos humanos y requieren un tratamiento específico. Esta afirmación influyó de un modo determinante en el proceso de identificar y asumir las violaciones de derechos basadas en motivos de género, como violaciones específicas que requieren de protección específica.

Ciertamente, la década de los años noventa propició el entorno adecuado para la adopción de un instrumento regional sobre violencia. En aquella década se generalizaron las manifestaciones sobre el consenso, que poco a poco se había ido fraguando entre distintos actores sociales, sobre la necesidad de que la violencia en contra de las mujeres recibiese un tratamiento específico. En este contexto se elaboró y se adoptó la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer<sup>3</sup> (Convención Belem do Pará), que es el instrumento jurídico específico con el que

---

<sup>1</sup> Convención que fue aprobada el 18 de diciembre de 1979 y que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981.

<sup>2</sup> Declaración que se promulga en diciembre de 1993 por la Resolución 48/104 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

<sup>3</sup> Aprobada por la Asamblea General de la OEA el 9 de junio de 1994, en vigor el 5 de marzo de 1995.

cuenta el Sistema Interamericano para combatir la violencia ejercida contra las mujeres. Se trata de un Convenio de inmesurable valor, ya que sus disposiciones sirven de herramienta a los órganos del Sistema para incorporar la perspectiva de género en la defensa de los derechos humanos.

### **La Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

Las acciones de la Comisión (visitas *in loco*, informes anuales, y especiales, decisiones en casos individuales) han ido caracterizándola como un órgano esencial en la protección de los derechos humanos a nivel regional. Fundamentalmente en las primeras décadas de su existencia, es destacable su actuación respecto de situaciones de vulneración de derechos civiles y políticos, en un contexto político de dictaduras en América Latina.

A partir de la década de los años ochenta y hasta hoy en día, estamos viviendo un proceso en el cual se tiende a ir garantizando de modo efectivo la protección de otro rango de derechos, como son los económicos, sociales y culturales. En la década de los años noventa, se empieza a dedicar una atención específica a personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad de sus derechos. Las mujeres son destinatarias de esta atención especial debido a las violaciones que históricamente y aún hoy en día se siguen perpetrando a sus derechos por razones de género.

#### **Informes especiales sobre países**

A lo largo de su historia, la Comisión ha ido ganando importancia en cuanto al fortalecimiento de las funciones que desempeña. Desde 1961 realiza visitas *in loco* con el fin de vigilar, promover y proteger el avance de los derechos humanos en la región. A partir de 1965 comienza a presentar informes anuales, productos de sus visitas, ante la Asamblea General de la OEA, donde describe la situación de un Estado en particular o, cuando lo considera necesario, de una temática en particular. El contenido de los informes refleja las coyunturas históricas de los países que visitó. Lo que concierne al objeto de nuestro estudio, es la mención acerca de la evolución en los contenidos de los informes en lo referente a las vulneraciones de los derechos humanos de las mujeres.

La transición democrática por la que pasaron la mayoría de los países de la región, en la década de los años ochenta, marcaron una clara diferenciación en los contenidos de los informes. El contenido de los informes referidos a Estados con regímenes dictatoriales, venían centrándose en desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y torturas. No se analizaba la violación de los derechos de las mujeres desde una perspectiva de género, sino que las violaciones se subsumían en el concepto global de “violación a los derechos humanos”.

Una vez que se fueron superando los regímenes dictatoriales, el contenido de los informes fue centrándose en la exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales y en los derechos de los grupos de personas que se encontraban en situaciones de vulnerabilidad, entre ellos las mujeres. Esta tendencia se hace palpable a partir del año 1995, ya que tras la aprobación y entrada en vigor de la Convención Belém do Pará, la Comisión reporta siempre sobre la situación que viven las mujeres. En concreto, a partir del informe de Brasil del año 1996<sup>4</sup> en todos los informes se denuncia la violencia y la discriminación que sufren las mujeres. En determinados informes, además de la denuncia de carácter general sobre la situación de las mujeres, se incluyen apartados específicos que se refieren a situaciones concretas que viven grupos de mujeres específicos. Algunos ejemplos de situaciones concretas son las contenidas en el informe de 1998 sobre México<sup>5</sup>, cuando se habla de la situación de las mujeres que trabajan en las maquilas, o en el de República Dominicana del año 1999<sup>6</sup>, en el que se detalla la situación del turismo sexual, el tráfico de mujeres y la negligencia de los cuerpos policiales en casos de violencia doméstica, o en el del año 2000 sobre Perú<sup>7</sup> donde se recogen las denuncias por esterilizaciones forzadas en centros de salud.

En el año 2001, en los Informes Especiales sobre Paraguay y Guatemala, se incluyen unos capítulos dedicados a poblaciones que

---

<sup>4</sup> Informe sobre la situación de derechos humanos en Brasil. OEA/Ser.L/V/II.97. Doc. 29 rev.1. 29 septiembre 1997.

<sup>5</sup> Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II.100. Doc. 7 rev. 1. 24 Septiembre 1998.

<sup>6</sup> Informe sobre la situación de los derechos humanos en República Dominicana. OEA/Ser.L/V/II.104. Doc. 49 rev. 1. 7 octubre 1999.

<sup>7</sup> Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú. OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59 rev. 2 junio 2000.

se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad y entre esas poblaciones se incluye a las mujeres. En el informe sobre Guatemala<sup>8</sup> se destaca la alta tasa de mortalidad materna y se señala la necesidad de que se acceda a servicios de planificación familiar. También en Paraguay<sup>9</sup> se registran altas tasas de morbilidad materna y se denuncian las situaciones de acoso y abuso sexual que sufren las mujeres en este país.

Es interesante constatar que en los últimos años la CIDH viene incluyendo en sus informes situaciones que violan los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. El primer informe en el que se denuncian violaciones masivas como mecanismo de represión estatal y de implantación del terror, es el informe de Haití del año 1994<sup>10</sup>. A pesar de que el tema ya es recurrentemente tratado por la CIDH en sus Informes Especiales, la expresión de “derechos sexuales y reproductivos” se evita y se sustituye por referencias a la salud sexual y reproductiva. No obstante, hay que valorar como positiva la evolución constatada en este ámbito, y confiar en que el esfuerzo que actualmente activistas en derechos humanos de toda la región están haciendo por el reconocimiento jurídico de estos derechos tendrá seguro sus frutos.

### **Peticiones individuales**

Cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue creada en 1959, su misión era observar y defender el cumplimiento regional de los derechos humanos consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Diez años más tarde, se suscribe la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece en su artículo 33 la competencia de la Comisión para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados parte de la propia Convención. Un hito importante en la historia de la Comisión fue la entrada en vigor, en 1978, de la anteriormente

---

<sup>8</sup> Quinto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II.111. Doc. 21 rev. 6 abril 2001.

<sup>9</sup> Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay. OEA/Ser.L/VII.110. doc. 52. 9 marzo 2001.

<sup>10</sup> Informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington, D.C. 1º de febrero de 1994.

mencionada Convención, porque sería un instrumento clave (que desarrolla lo dispuesto en la Declaración) en la protección a nivel regional de los derechos humanos.

Es muy importante también la aprobación, en 1979, de un nuevo Estatuto de la Comisión, que amplió la definición de los derechos humanos para incluir los derechos recogidos en la Convención. Este Estatuto, dispuso que el mandato de la CIDH (observar y defender el cumplimiento regional de los derechos humanos) incluyese tanto a los Estados que firmasen la Convención como a los que no la firman.

La CIDH tiene competencia para recibir denuncias o peticiones individuales relativas a casos específicos de violaciones de los derechos humanos. Este mecanismo pretende ser flexible para favorecer el acceso a la CIDH, por ello se legitima a cualquier persona o grupo de personas para invocar la violación de los derechos humanos reconocidos en la Convención Interamericana o en la Convención Belém do Pará<sup>11</sup> ante la CIDH (siempre que se cumplan los requisitos de forma y de fondo previstos para ello).

Al igual que ocurrió con los Informes Especiales sobre países, lo que concierne a nuestro estudio con respecto al procedimiento de denuncias individuales ante la CIDH, es la evolución que se aprecia, por un lado en el modo en que se han venido planteando las denuncias por violaciones de los derechos humanos de las mujeres por parte de las personas peticionarias, y por otro, en los pronunciamientos que la CIDH ha emitido al conocer de tales peticiones.

Inicialmente, la Comisión conoció casos en los que las mujeres fueron víctimas de abusos por parte de las fuerzas estatales en contextos históricos de regímenes dictatoriales. Así por ejemplo, las primeras peticiones que se presentaron ante la CIDH referidas a violencia contra las mujeres y derechos sexuales y reproductivos, se ceñían exclusivamente a las violaciones cometidas por agentes estatales en el marco de prácticas represivas de los regímenes dictatoriales. Sin embargo, tales violaciones a los derechos humanos de las mujeres, ni fueron presentadas por parte de las personas peticionarias, ni fueron tratadas por parte de la CIDH, desde una

---

<sup>11</sup> En el caso de que el Estado que es llevado ante la Comisión no sea parte de estos tratados, se invocará la Declaración Americana.

perspectiva de género<sup>12</sup>. El motivo fundamental es que, en aquel entonces, no se contaba con ningún instrumento jurídico de carácter regional que consagrara la defensa de los derechos de las mujeres con un enfoque de género.

Es a partir de los años noventa (como ya hemos apuntado en páginas anteriores), cuando los órganos del Sistema Interamericano, y en este caso la CIDH, comienzan a considerar las especificidades de grupos en situación de vulnerabilidad, entre ellos, las mujeres. El punto de inflexión lo marca la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará, 1994).

Hasta el momento de adopción de la Convención Belém do Pará, la CIDH podía pronunciarse sobre violaciones de derechos humanos que afectaban a las mujeres, fundamentándose en los preceptos recogidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta Convención Americana no contiene preceptos específicos de protección de los derechos humanos de las mujeres<sup>13</sup>, de modo que la Convención Belém do Pará lo que permite es un enfoque de la violencia desde una perspectiva de género. Se trata de un instrumento que permite a los particulares que la invocan, y a los órganos que la aplican, poner de manifiesto que la violencia perpetrada en contra de las mujeres, no es únicamente una vulneración de los derechos humanos sino que, cuando la violencia se ejerce en contra de las mujeres, requiere de un análisis y tratamiento específico.

---

<sup>12</sup> En este sentido pueden consultarse, entre otras, las siguientes peticiones individuales: Caso Rosa Marta Cerna contra El Salvador. Informe n° 10/92 Caso 10.257 <http://cidh.org/annualrep/91span/cap.iii.elsalvador10.257.htm>; Caso Raquel Martín de Mejía contra Perú. Informe n° 5/96 Caso 10.970 <http://cidh.org/annualrep/95span/cap.III.peru10.970.htm>; Caso Diana Ortiz contra Guatemala. Informe n° 31/96 Caso 10.526. <http://cidh.org/annualrep/96span/IA1996CapIIIq.htm>; Caso COMADRES contra El Salvador. Informe n° 13/96 Caso 10.948. <http://cidh.org/annualrep/95span/cap.III.elsalvador10.948.htm>; Caso X e Y contra Argentina. Informe n° 38/96 Caso 10.506 <http://cidh.org/annualrep/96span/IA1996CapIIIa.htm>; Caso Ana, Beatriz y Celia González Pérez <http://www.cidh.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Mexico11.565.htm>; y el Caso María Eugenia Morales de Sierra contra Guatemala Informe n° 4/01 Caso 11.625 <http://cidh.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Guatemala11.625.htm>

<sup>13</sup> Aunque dos de sus artículos sí que regulan circunstancias que afectan específicamente a las mujeres. El Art. 6 prohíbe la trata de mujeres y el art. 17 establece la responsabilidad compartida de los cónyuges en el matrimonio.

La violencia contra las mujeres es fruto de relaciones de poder desiguales, reproducidas y perpetuadas a lo largo de toda la historia, asumidas socialmente, por lo general, como naturales<sup>14</sup>. Por ello, es motivo de gran satisfacción el poder contar con un instrumento jurídico de la talla de la Convención Belém do Pará, que destaca la singularidad de la violencia ejercida contra las mujeres, en cuanto que se ejerce contra ellas por el hecho de ser mujeres<sup>15</sup>.

Lo expuesto anteriormente tiene sus implicaciones prácticas que reflejan, como ya se dijo, un cambio fundamental en los pronunciamientos de la CIDH en procedimientos de peticiones individuales. Así, por ejemplo, recientemente se vienen presentando y admitiendo peticiones que denuncian violaciones de derechos sexuales y reproductivos perpetradas por personas que no son agentes del Estado, y se exige la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de las obligaciones que le impone el artículo séptimo de la Convención Belém do Pará.

Es cierto que aún no es llamativa la cantidad de casos llevados al Sistema Interamericano fundamentados en discriminación por motivos de género, violencia doméstica, planificación familiar, violación de las mujeres como método de tortura a poblaciones enteras, entre otros. Sin embargo, el hecho de que se vayan presentando peticiones individuales que plantean temáticas que necesariamente demandan un enfoque de género en su tratamiento, ya es significativo. En otras palabras, lo relevante, significativo y llamativo es el cambio cualitativo en las denuncias: el enfoque de género supone dar un giro copernicano al modo en que venían denunciándose las violaciones de los derechos humanos de las mujeres.

Hasta agosto de 1998 solamente se había presentado una petición individual basada en la Convención Belém do Pará, se trata del caso

---

<sup>14</sup> La exposición de motivos de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención Belém do Pará”, reza así: “...Preocupados porque la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”.

<sup>15</sup> *Ibid.* “...afirmando que la violencia contra la mujer trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza, o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión...”.

**Maria da Penha**<sup>16</sup>. Y no es hasta el año 2001 en que la Comisión resuelve el caso. Este caso es paradigmático, no solamente por ser el primero en que se invoca y se aplica la Convención Belém do Pará, sino también por ser el primer caso que aborda la violencia doméstica como violación de los derechos humanos.

Maria da Penha es una mujer brasileña que sufrió ataques de violencia doméstica por parte de quien, en aquel entonces, era su marido. Las agresiones le causaron una paraplejia irreversible, y constituyeron en una ocasión tentativa de homicidio. En la petición individual que se presentó ante la CIDH, se denuncia la permisividad demostrada por la República Federativa de Brasil por no haber tomado las medidas necesarias para el procesamiento y punición del agresor durante un período de tiempo superior a quince años.

La Corte, en la primera sentencia que resolvió sobre el fondo de un asunto<sup>17</sup> ya se había pronunciado acerca de la responsabilidad del Estado por no actuar diligentemente en la investigación de violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana de Derechos Humanos. Pero lo trascendente del caso Maria da Penha es que la Comisión se pronuncia en contra del Estado analizando la denuncia a la luz de la discriminación de género, y declarando la vulneración de el artículo 7 de la Convención Belem do Pará<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Caso Maria da Penha Maia Fernádes contra Brasil. Informe Final de la CIDH nº 54/01 Caso 12.051.

<sup>17</sup> Casos contra Honduras: Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988.

<sup>18</sup> Dicho artículo reza:

“Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: a) abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación; b) actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; c) incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso; d) adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad; e) tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer; f) establecer

Se trata de un pronunciamiento que, más allá de referirse solamente al caso particular de la sra. Maria da Penha, condena y pone explícitamente de manifiesto la impunidad generalizada en favor de los actos de violencia doméstica en contra de las mujeres, consecuencia derivada de la no acción del Estado: "... esa tolerancia por los órganos del Estado no es exclusiva de este caso, sino una pauta sistemática. Es una tolerancia de todo el sistema, que no hace sino perpetuar las raíces y factores psicológicos, sociales e históricos que mantienen y alimentan la violencia contra la mujer".

Se trata pues, de una visión crítica sobre una situación generalizada de discriminación en contra de las mujeres que se manifiesta a través de la negligencia y permisividad por parte de las instituciones estatales. Partiendo del caso particular de Maria da Penha, se concluye la responsabilidad del Estado por no procesar ni sancionar a las personas responsables.

La proyección que la Comisión le da al asunto cuando declara responsable al Estado por no prevenir la violencia en contra de las mujeres, merece sin duda ser destacada. La CIDH atribuye a las circunstancias concretas del caso Maria da Penha, una consecuencia (actos de violencia) que afirma estar repercutiendo en contra de todas las mujeres en general. En este sentido en el informe de la Comisión se expresa:

"Dado que esta violación contra Maria da Penha forma parte de un patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado para procesar y condenar a los agresores, considera la Comisión que no sólo se viola la obligación de procesar y condenar, sino también la de prevenir estas prácticas degradantes. Esa ineffectividad judicial general y discriminatoria crea el ambiente que facilita la violencia doméstica, al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos".

---

procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos; g) establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces; h) adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención."

Este caso y los otros casos que se empiezan a denunciar en base a unos criterios de discriminación en razón de género, amplían el marco de pronunciamientos que la Comisión viene emitiendo sobre los derechos de las mujeres. La CIDH y, en su caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se encuentran ante un reto, ya que sus decisiones en estos casos reflejarán la capacidad del Sistema Interamericano para responder ante nuevas situaciones. Es trascendental el contenido de sus pronunciamientos, puesto que irán perfilando nuevos estándares de protección de los derechos humanos de las mujeres en el Sistema Interamericano.

Sirva aquí mencionar como ejemplos algunas de las denuncias individuales que han sido recientemente resueltas o que se encuentran actualmente en trámite ante la CIDH y que plantean nuevas temáticas desde una perspectiva de género: caso Sonia Arce contra Chile<sup>19</sup>, relativo a la regulación legal del régimen de la sociedad conyugal por discriminar a las mujeres, ya que les priva del derecho a disponer libremente de los bienes “propios”; caso María Merciadri de Morini contra Argentina<sup>20</sup>, relativo a la violación por parte de un partido político de una ley que garantiza la representación de mujeres en un porcentaje mínimo del 30 por ciento para los cargos electivos en las listas de los partidos políticos; caso Amílcar Manéndez, Juan Manuel Caride y otros contra Argentina<sup>21</sup>, relativo reajustes de montos en concepto de jubilaciones o pensiones que recibían mujeres viudas; caso Marta Lucía Álvarez contra Colombia<sup>22</sup>, relativo a discriminación por orientación sexual sufrida en un centro penitenciario.

Los dos últimos casos mencionados siguen en trámite ante la CIDH, lo que significa que son “Causas Abiertas”<sup>23</sup> que reclaman

---

<sup>19</sup> Publicación del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. “Los desafíos para la protección de los derechos de las mujeres y las niñas en el Sistema Interamericano”. CEJILGaceta 2002, n° 15, página 4.

<sup>20</sup> Caso María Merciadri de Morini contra Argentina. Informe de la CIDH con acuerdo de solución amistosa n° 103/01, caso 11.307, 11 de octubre de 2001.

<sup>21</sup> Caso Amílcar Manéndez, Juan Manuel Caride y otros contra Argentina. Informe de admisibilidad de la CIDH n° 03/01, caso 11.670, 19 de enero de 2001.

<sup>22</sup> Caso Marta Lucía Álvarez contra Colombia. Informe de admisibilidad de la CIDH n° 71/99, caso 11.656, 4 de mayo de 1999.

<sup>23</sup> El Instituto Interamericano de Derechos Humanos promovió un proceso formativo en el que un grupo de abogadas activistas en derechos humanos de las mujeres en la región se capacitaron para presentar casos ante el Sistema

del Sistema Interamericano que se haga justicia para las mujeres. No son sino un par de denuncias que a título ejemplificativo representan a otras más que se encuentran en esa misma situación.

Una vez analizada la evolución en los pronunciamientos de la CIDH con respecto a las peticiones individuales, quisiéramos tratar otro aspecto relacionado con la función de la CIDH de promover la salvaguarda de los derechos humanos y, en concreto, los derechos humanos de las mujeres. Merece nuestra atención el hecho de que la mayoría de las peticiones individuales presentadas ante la CIDH concluyan bien con la consecución de un acuerdo amistoso, o bien con la publicación del Informe final de la Comisión.

En los casos en los que las víctimas llegan a un acuerdo de solución amistosa con el Estado infractor, es satisfactorio que el caso concreto se resuelva con justicia y equidad (por lo cual vela la CIDH cuando se acuerda la solución amistosa) y que, además, su publicación sirva a fines de difusión y educación tanto a otros Estados infractores, como a otras víctimas. Sin embargo, no podemos decir lo mismo de aquellos casos que se presentan ante la CIDH y finalizan con la publicación del Informe Final, sin la debida compensación a las víctimas. Muchos de esos casos no se remiten a la Corte Interamericana de Derechos Humanos debido a la voluntad expresa de las víctimas de que el Caso no se remita a la Corte<sup>24</sup>.

En estas situaciones se hace imprescindible realizar una lectura crítica del proceso de protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano. El Sistema adolece de ser muy doloroso y

---

Interamericano. El proceso académico contó con las aportaciones de inestimable valor de la sra. Cecilia Medina y del equipo docente de CEJIL. Uno de los resultados de dicho proceso fue la presentación de peticiones individuales ante la CIDH (caso MZ vs. Bolivia, Alba Lucía vs. Colombia y Sonia Arce Esparza vs. Chile) y la articulación de una red de mujeres que reclamaban justicia para las mujeres en el Sistema Interamericano. Esa campaña se denominó “Causa Abierta”.

<sup>24</sup> Sirva de ejemplo la carta que, con fecha 27 de agosto de 1996, la abogada de la Sra. Ortiz dirigió a la CIDH, en la que afirma: “los esfuerzos que se han requerido para buscar la justicia en este caso, siguen teniendo un costo personal enorme para la Hermana Ortiz. Como la hermana Ortiz ha explicado previamente... el testificar sobre el secuestro y tortura que sufrió le causa dolor y hasta le aterroriza. Ha habido ocasiones en las cuales la Hermana Ortiz ha sentido que sus daños emocionales y psicológicos han empezado a curarse, para después sentir que se ha destruido el proceso de cicatrización con el trauma de tener que vivir nuevamente su secuestro y tortura en el acto de dar testimonio”.

desgastante para las víctimas, que renuncian a seguir adelante con la interposición de la demanda ante el órgano jurisdiccional. Si bien es cierto que, de acuerdo a la Convención<sup>25</sup>, la decisión de presentar un caso ante la Corte compete exclusivamente a la Comisión, la Comisión valora no sólo la importancia del caso, que en muchas ocasiones amerita el ser presentado ante la Corte, sino también las circunstancias personales de las víctimas y del caso. Consecuentemente, el proceso termina con la emisión, y en su caso publicación, del Informe Final que contiene la declaración de la Comisión de la Responsabilidad del Estado y la formulación de unas recomendaciones.

Como aspecto positivo del procedimiento ante la CIDH que no hemos nombrado aún, cabría señalar que se puede esperar una mayor proyección y fortalecimiento de las funciones de la Comisión. El nuevo reglamento de la CIDH, que entró en vigor en mayo de 2001, regula cambios tan relevantes como la participación del peticionario y la víctima en la etapa previa, antes de remitir el caso a la Corte, o el fortalecimiento del mecanismo de control de la observancia de las recomendaciones que hace la CIDH a los Estado infractores. Confiamos en que medidas como las expuestas mejoren la protección de los derechos humanos de las mujeres dentro del marco general del fortalecimiento del Sistema Interamericano.

### **Audiencias especiales**

Las Audiencias especiales ante la CIDH son una ocasión excepcional para comunicar a este órgano información relevante sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres en el continente, en un país determinado o incluso en una zona. Asimismo, se puede informar de casos particulares y peticiones individuales que se hallen en trámite.

Al margen de la finalidad informativa, las Audiencias Especiales, sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres, son espacios institucionales que pueden aprovecharse para generar debates sobre temas poco internalizados por las personas comisionadas. Así, puede ejercerse una labor de sensibilización ante

---

<sup>25</sup> Artículos 57 y 61 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

determinadas situaciones poco conocidas por estas personas. O también pueden usarse esos espacios para impulsar procesos en los que sí hay un conocimiento por parte de las personas comisionadas, pero que una vez que se inició el proceso, por algún motivo se quedó paralizado o estancado.

El 15 de noviembre del año 2001 tuvo lugar la primera Audiencia General sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Mujeres en las Américas<sup>26</sup>. Los principales temas que se trataron fueron: la violencia y la discriminación; la respuesta que da la Administración de Justicia a las situaciones de violencia en contra de las mujeres; y los desafíos en el marco jurídico del Sistema Interamericano<sup>27</sup>.

El 8 de marzo del año 2002 tuvo lugar una nueva Audiencia General sobre la violencia contra las Mujeres en las Américas<sup>28</sup> en la que se trataron temas como las situaciones de violencia contra las mujeres en el hemisferio, la situación de los derechos humanos de las mujeres en el hemisferio y la concreta situación de las mujeres en Ciudad Juárez (México).

En la Audiencia del 8 de marzo se trataron temas como: las dificultades enormes que siguen enfrentando muchas mujeres para acceder a sus derechos; o la no incorporación por los poderes públicos de los Estados de los derechos humanos de las mujeres en todos los ámbitos de las políticas de un modo efectivo ni consistente; la ausencia de las mujeres y de la perspectiva de género en los procesos de tomas de decisiones en las políticas macro; las inadecuadas sanciones que contienen las leyes sobre violencia doméstica para los agresores y la no previsión de mecanismos que

---

<sup>26</sup> Audiencia que tuvo lugar durante el 113 período de sesiones de la CIDH y en la que participaron representantes de CEJIL (que fue quien solicitó la celebración de la Audiencia), del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM), del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), de la Liga Nacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (LIMPAL) de Colombia, de NAM, de Center for Reproductive Law and Policy (CRLP) y de Equality Now.

<sup>27</sup> Line Bareiro, "Entrevista a Viviana Krsticevic y Gilda Pacheco. Causa Abierta en la Comisión Interamericana". *Cotidiano Mujer*. <http://www.chasque.net/cotidian/ultimo/36-p25.htm>

<sup>28</sup> Audiencia que tuvo lugar durante el 114 período ordinario de sesiones de la CIDH y en la que intervinieron representantes de CEDEM, de CEJIL, de CLADEM, de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, del IIDH, de la Oficina Jurídica de la Mujer en Cochabamba, del SERPAJ y de la UNA.

garanticen la seguridad personal de las mujeres que sufren las agresiones; las violaciones de los derechos humanos de las mujeres en los centros penitenciarios<sup>29</sup>.

### **La Relatoría Especial sobre la Mujer**

La Relatoría Especial sobre la Condición de la Mujer en las Américas, fue creada en el año 1994 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>30</sup>, con la misión de analizar, informar y hacer recomendaciones a los Estados sobre sus legislaciones y prácticas relativas a los derechos de las mujeres.

Además del papel que juega en relación con los Estados, la Relatoría desempeña también un papel fundamental en la incorporación del enfoque de género a los trabajos de la Comisión, especialmente en lo que se refiere a la incorporación en los Informes de la CIDH de las situaciones en que se encuentran los derechos humanos de las mujeres. En este sentido, se constata el esfuerzo realizado por la Relatoría. No obstante, aún podría potenciarse más la inclusión de información que analice desde una perspectiva de género la situación de las mujeres en los Informes Generales sobre países.

A pesar de su reciente creación, el alcance de algunas acciones que ha emprendido la Relatoría merecen mención específica. En 1998 se publicó el primer Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas<sup>31</sup>, en el que se emiten recomendaciones a los Estados miembros de la OEA en base al análisis del estado de cumplimiento, por cada uno de los Estados de la OEA, de las obligaciones internacionales recogidas en Tratados y Declaraciones relativas a los derechos de las mujeres. Uno de los apartados del informe se dedica a los mecanismos de protección del Sistema Interamericano y a la forma en que se aplican para promover y proteger los derechos humanos de las mujeres. El contenido de tal epígrafe es no solamente

---

<sup>29</sup> “Causa Abierta III. Derechos humanos entre seres humanos” *Cotidiano Mujer*. [http://www.Chasque.net/cotidian/ultimo/37\\_p24.htm](http://www.Chasque.net/cotidian/ultimo/37_p24.htm)

<sup>30</sup> El primer Relator fue el Comisionado chileno Claudio Grossman y la actual Relatora es la guatemalteca Marta Altolaquirre.

<sup>31</sup> Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas. OEA/ Ser.L/V/II:100, Doc.17, 13 octubre 1998.

claro y conciso, sino también completo. No cabe duda que documentos como ese, contribuyen eficientemente a la protección de los derechos humanos de las mujeres.

Para las mujeres, la presencia de la Relatora Especial, en las visitas *in loco* que realiza la CIDH, es fundamental. En la posterior elaboración de los informes, que recoge la información recopilada durante la visita, la aportación que haga la Relatora, en lo que respecta a la descripción de la situación de los derechos humanos de las mujeres en un determinado país, es clave. Queremos reseñar que, en atención a manifestaciones de consternación de la sociedad civil por la preocupante situación que viven las mujeres en Ciudad Juárez (México), la Relatora Marta Altolaquirre realizó una visita *in loco* durante los días 12 y 13 de febrero del año 2002, que se centró en la gravedad de los hechos ocurridos y en la impunidad de los responsables.

En cuanto a la evolución que se aprecia en los informes que se realizan sobre las mujeres, señalamos que el énfasis, por la particular situación de discriminación a la que se ven sometidas, se ha ido desplazando de los derechos civiles y políticos, hacia las cuestiones relativas a las condiciones de vida, y se analiza el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales desde la óptica de la protección del derecho a la igualdad y no discriminación.

En otro orden de acciones, y para finalizar, no podemos dejar de mencionar la emisión sin precedentes, el 8 de marzo de 2002, de una Declaración conjunta de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias y las Relatoras Especiales sobre los derechos de la mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Africana.

Se trata de una Declaración de extrema actualidad y admirable ambición, ya que abarca la cuestión de la discriminación de las mujeres en toda su amplitud. Tiene una doble vocación: la vocación política de instar a los Estados a que luchen por la efectiva erradicación, prevención y sanción de todas las formas de discriminación contra las mujeres, y también tiene la vocación práctica de articular un compromiso entre las tres Relatorías en aras de conseguir una mayor eficacia en su trabajo.

Podríamos decir que la Declaración gira en torno a tres puntos. Primero: el reconocimiento de los derechos de la mujer como

derechos humanos y de las normas internacionales que dan cobertura a los derechos de la mujer.

Segundo: la exhortación a los Estados para que ratifiquen las normas internacionales que protegen esos derechos. Para los casos en que el Estado las haya reconocido, se exhorta a que se tomen medidas contra la impunidad de quienes cometen actos de violencia contra las mujeres. En esos casos, se insta a que, efectivamente, las legislaciones y normas internas adopten y se ajusten a los derechos reconocidos en la normativa internacional. Y, finalmente, se hace un llamamiento a que se ejecuten estrategias dirigidas a permear todo el proceso al que se ven sometidas las mujeres víctimas de violencia: desde los servicios sociales que deben atenderlas, hasta las actuaciones de funcionarios públicos o personas que tengan a su cargo la formulación de políticas y los sistemas de protección judicial y recursos judiciales efectivos.

Tercero: se formaliza el compromiso de coordinar las actividades de las tres Relatorías para aumentar la eficacia de sus acciones. La estrategia que se determina, se basa en compartir información sobre las misiones y los últimos acontecimientos, ideas para resolver dificultades y estrategias para hacer frente a violaciones de los derechos humanos de las mujeres. Asimismo, se comprometen a armonizar sus recomendaciones a los Estados y a comunicarse periódicamente con las Organizaciones No Gubernamentales.

Como señalábamos anteriormente, esta parte final de la Declaración es de una trascendencia práctica determinante para maximizar la eficacia de las acciones de las tres Relatorías. Hacemos notar este aspecto en dos sentidos: en primer lugar podríamos hablar de una mayor eficacia “hacia el interior” referida al propio trabajo de las Relatorías (intercambio de ideas, estrategias e informaciones) y en segundo lugar, podríamos hablar de mayor eficacia “hacia el exterior” referida a buscar una mayor efectividad en las recomendaciones que hacen a los Estados, ya que al homogeneizar las mismas, logran un efecto de mayor impacto en los Estados receptores.

La comunicación periódica de las Relatorías con las organizaciones de la sociedad civil, es clave para el desempeño de las funciones propias de la Relatoría. A este respecto es importante señalar que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en el

marco del III Curso Interamericano Sociedad Civil- Derechos Humanos<sup>32</sup>, facilitó un espacio virtual de conexión entre organizaciones de reconocida trayectoria en la defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres en la región Latinoamericana, con la Relatoría Especial sobre los Derechos Humanos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La excelente iniciativa consiste en una lista de discusión llamada “Conectando-IIDH” que quiere propiciar un ámbito de coordinación, encuentro e intercambio de información entre las diferentes Relatorías e instancias del Sistema Universal y del Sistema Interamericano, con Entidades de la Sociedad Civil. Este mecanismo ayuda a que las organizaciones de mujeres puedan poner a disposición de la Relatora información de suma utilidad para la emisión de sus informes o la programación de sus visitas.

## **La Corte Interamericana de Derechos Humanos**

### **Competencia contenciosa**

Desafortunadamente no podemos decir que exista una jurisprudencia especializada con enfoque de género. A lo sumo se puede afirmar que la Corte ha conocido de casos en los que las mujeres han sido víctimas de violaciones de los derechos humanos. A este respecto, corresponde mencionar el caso Loayza Tamayo contra Perú<sup>33</sup>, en el que se denunciaba que agentes estatales habían cometido actos de violación sexual y tratos crueles, inhumanos y degradantes, además de acusarse al Estado de no respetar las garantías judiciales. En este caso la Corte declaró que el Estado del Perú había violado los preceptos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativos a la libertad personal, a la integridad personal y a las garantías judiciales. En la etapa ante la CIDH, ésta declaró la responsabilidad del Estado por violación sexual, calificándola como una forma de tortura. Sin embargo, la Corte no consideró probada la violación sexual.

---

<sup>32</sup> III Curso Interamericano Sociedad Civil- Derechos Humanos: “Conectando: Relatorías y Entidades Civiles” que tuvo lugar en San José, Costa Rica del 28 de Octubre al 1 de Noviembre de 2002.

<sup>33</sup> Maria Elena Loayza Tamayo contra Perú. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el fondo del asunto, 17 septiembre 1997, Serie C, n° 33.

Es un reto y una necesidad que se genere jurisprudencia sobre casos violatorios de los derechos humanos de las mujeres, pero desde una perspectiva de género.

### **Competencia consultiva**

La primera opinión consultiva emitida por la Corte que se refiere específicamente a la discriminación basada en el género, se produjo a solicitud del Estado de Costa Rica en 1983<sup>34</sup>. Tanto la Constitución de Costa Rica, como la propuesta de reforma de la misma, se referían a condiciones especiales y diferenciadas de adquisición de la nacionalidad costarricense por las mujeres extranjeras que contrajesen matrimonio con hombres costarricenses. La Corte se pronuncia afirmando que, si bien no todo tratamiento jurídico diferente constituye *per se* un trato discriminatorio, puesto que algunas desigualdades en el tratamiento jurídico pueden orientarse a corregir desigualdades de hecho contrarias a principios de justicia, en el caso concreto que somete a consideración el Estado de Costa Rica, el trato jurídico diferenciado que se establece para las mujeres extranjeras que contraen matrimonio con hombres costarricenses y no a la viceversa, no está justificado y debe ser considerado como discriminatorio.

Los fundamentos jurídicos que la Corte afirma que contravienen el proyecto de reforma de la Constitución costarricense son:

- el artículo 1.1 de la Convención Americana, que impone la obligación a los Estados de asegurar el pleno ejercicio y respeto de los derechos y libertades reconocidos en la misma Convención sin discriminación alguna. Así, toda discriminación que afecte al ejercicio y goce de los derechos y libertades protegidos en la Convención, constituye en sí misma una violación de la propia Convención.
- el artículo 24 de la Convención establece la igualdad de todas las personas ante la ley, y consecuentemente, al derecho de toda persona sin discriminación alguna a la protección por la ley.

Si bien los argumentos expuestos y el sentido global de la opinión consultiva fueron acertados, se acusa carencia de profundización en

---

<sup>34</sup> Opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984.

el enfoque de género en lo referente al desarrollo argumental. En nuestra opinión, en aquella ocasión, se perdió la oportunidad de pronunciarse con más detenimiento sobre cuestiones vinculadas estrechamente con el género.

La opinión consultiva dice así: “Existen, en efecto, ciertas desigualdades de hecho que legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones contraríen la justicia. Por el contrario, pueden ser vehículo para realizarla o para proteger a quienes aparezcan como jurídicamente débiles”<sup>35</sup>.

Estamos ante un argumento jurídico apropiado, pero se podría haber profundizado en el análisis de las relaciones desiguales de poder entre los géneros. Podría haberse resaltado expresamente que, en general no está justificado que toda mujer se encuentre en una situación *de facto* más débil que la del hombre en lo referente a cambios de nacionalidad. Se perdió también la posibilidad para resaltar que, el trato aparentemente favorable que la Constitución Costarricense y la propuesta de modificación de la misma daban a toda mujer que contrajese matrimonio con un costarricense, descansaba sobre la conceptualización injustificada y sin fundamento de que toda mujer, por el mero hecho de ser mujer, se encontraba en una posición jurídica más débil a la de los hombres.

Por otra parte, hay que señalar que, en la Opinión Consultiva se recoge un pronunciamiento crítico muy interesante en lo referente al principio de unidad familiar. La Corte afirma que, tanto el texto de la antigua Constitución de Costa Rica, como el proyecto de reforma a la misma responden a dicho principio, que se basa en dos postulados:

“por una parte, la conveniencia de que todos los miembros de la familia ostenten la misma nacionalidad y, por otra, la `potestas´ paterna en relación con los hijos menores, por depender éstos normalmente del padre e inclusive la potestad marital que otorga facultades privilegiadas al marido, por ejemplo en lo referente a la autoridad para fijar el domicilio conyugal o para administrar los bienes comunes. De este modo, el privilegio femenino para la obtención de la nacionalidad se presenta como una consecuencia de la desigualdad conyugal;”

---

<sup>35</sup> Párrafo número 56

## **La Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)**

Cuando en 1928 se creó la Comisión Interamericana de Mujeres (en adelante CIM)<sup>36</sup> para que velara por el reconocimiento de los derechos civiles y políticos de las mujeres, no existía a nivel mundial otra institución oficial intergubernamental que ejerciera tal función. La CIM no fue pionera únicamente en lo que se refiere a su propia existencia, sino que ese carácter de predecesora trascendió a sus acciones, de modo que a veces por mediación suya, otras veces como consecuencia directa de sus acciones, se alcanzaron resultados sin precedentes a nivel mundial en el ámbito del reconocimiento y la protección jurídica de los derechos de las mujeres.

En la Séptima Conferencia Internacional Americana (1933) la CIM promovió con éxito la adopción de la Convención Interamericana sobre la Nacionalidad de la Mujer, que fue el primer instrumento relativo a derechos de las mujeres que se adoptó en el seno de una Conferencia Internacional. Se presentó un estudio sobre la Condición de la Mujer en las Américas en el que se examinaban las constituciones y la legislación de las 21 repúblicas americanas en lo que se refiere a la desigualdad de derechos reconocidos a hombres y a mujeres. Se puso de manifiesto los límites que se imponían a las mujeres en sus derechos políticos y civiles. De nuevo, este estudio fue el primero a nivel mundial de tales características.

En 1948 se adoptaron, en la Novena Conferencia Internacional Americana, las Convenciones Interamericanas sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer y sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer que habían sido elaboradas por la CIM, y nuevamente, estos instrumentos jurídicos de carácter regional se adelantaban a reconocimientos similares a nivel mundial.

El papel que desempeñó la CIM en la lucha por lograr el sufragio femenino fue muy importante. Una vez que se fue generalizando en la región el voto femenino, la CIM pasó a promover el reconocimiento de derechos económicos y sociales. En cuanto al acceso de las mujeres a la educación, fue y sigue siendo aún hoy una de las metas que persigue el organismo. Otros temas prioritarios para la CIM son: la eliminación de la violencia, la erradicación de la

---

<sup>36</sup> Creada en la Sexta Conferencia de los Estados Americanos como Organización Especializada de la OEA

pobreza y la participación de la mujer en las estructuras de poder y de toma de decisiones.

Como ya se expuso en diferentes ocasiones a lo largo del presente estudio, con el paso de los años se fue germinando la idea de que los derechos humanos de las mujeres formaban parte intrínseca de los derechos humanos, aunque se empezaba a poner de manifiesto ciertas especificidades de aquellos frente a éstos. Con el asentamiento de la doctrina internacional sobre esta cuestión, en la década de los años noventa, se aunaron esfuerzos para lograr el reconocimiento de la especificidad de los derechos humanos de las mujeres. En este sentido, fue determinante el reconocimiento que tuvo lugar en 1993, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Viena), acerca de que la violencia y la discriminación en contra de la mujer, constituyen violaciones a los derechos humanos fundadas en razones de género y que requieren de instrumentos jurídicos específicos para su reconocimiento y protección.

Recordando la Declaración sobre la Erradicación de la Violencia contra la mujer, que se adoptó por la Asamblea de Delegadas de la CIM, merece ser resaltado que la propia CIM promovió con éxito la adopción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (también conocida como Convención Belém do Pará, 1994), primer Tratado internacional cuyo objeto es la violencia de género.

Como es sabido, la Convención Belém do Pará establece la obligación a los Estados Partes de adoptar unas determinadas medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia<sup>37</sup>. El incumplimiento de dichas medidas, faculta a los particulares y a entidades no gubernamentales a denunciar al Estado por medio del mecanismo de la petición individual ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Como un **mecanismo adicional de protección** en el Sistema Interamericano ante perpetraciones de violencia contra las mujeres, la Convención establece además, la obligación de los Estados de incluir en sus

---

<sup>37</sup> Ver art. 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belém do Pará”.

informes a la CIM información sobre las medidas que hayan adoptado en relación al cumplimiento de sus obligaciones<sup>38</sup>.

La Convención Belém do Pará introduce un elemento novedoso al reconocer a la CIM como un mecanismo interamericano de protección adicional, y facilita el desempeño de la misión de la CIM de promover y proteger los derechos de la mujer y apoyar a los Estados en sus acciones dirigidas a garantizar el acceso efectivo a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de hombres y mujeres en condiciones de equidad. Asimismo, la CIM está facultada para requerir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos opinión consultiva acerca de la interpretación de la Convención<sup>39</sup>.

Es justo mencionar que, además de las acciones que han derivado en la elaboración y adopción de instrumentos jurídicos de alcance regional, la CIM ha ofrecido apoyo e interactúa con los movimientos de mujeres de distintos ámbitos (ya sea gubernamental, popular o no gubernamental). Recientemente ha tenido lugar en Montevideo un Encuentro Subregional de Delegadas y Expertas de la CIM al que acudieron alrededor de 250 mujeres de diferentes países de la región<sup>40</sup>. En dicho encuentro se debatió acerca de los avances experimentados en materia de género y los desafíos que quedan pendientes. Las conclusiones de tal evento constituirán un documento formal de la OEA.

La CIM promueve otras muchas acciones de diverso alcance y trascendencia política. Por ejemplo, coordinó la primera “Reunión de Ministras o autoridades al más alto nivel, responsables de las políticas de las mujeres en los Estados Miembros”. Uno de los resultados de esta Reunión<sup>41</sup>, que fue la primera reunión de sus

---

<sup>38</sup> El art. 10 de la Convención establece: “Con el propósito de proteger el derecho de la mujer a una vida libre de violencia, en los informes nacionales a la Comisión Interamericana de Mujeres, los Estados Partes deberán incluir información sobre las medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, así como sobre las dificultades que observen en la aplicación de las mismas y los factores que contribuyan a la violencia contra la mujer”.

<sup>39</sup> Art. 11 “Convención Belém do Pará”.

<sup>40</sup> Encuentro Subregional de Delegadas y Expertas de la Comisión Interamericana de Mujeres, que tuvo lugar en Montevideo los días 8 y 9 de noviembre del año 2002.

<sup>41</sup> Reunión que tuvo lugar en la sede de la CIM en Washington los días 27 y 28 de Abril del año 2000.

características, fue la adopción del “Proyecto de Programa Interamericano sobre la promoción de los derechos humanos de la mujer y la equidad e igualdad de género”, que se aprobó posteriormente en la XXX Asamblea General de la OEA (junio 2000).

En definitiva, son muchas las iniciativas y actividades que emprende la CIM en beneficio de las mujeres. Pero lo que es interesante destacar aquí es que, en el ejercicio de cada una de sus funciones, la CIM no cesa en la promoción de la protección de sus derechos humanos. Algunas de las acciones de la CIM inciden de una manera indirecta en la protección de esos derechos, por ejemplo: la CIM ha conseguido, valiéndose de diferentes iniciativas, que la perspectiva de género se incorpore por algunos gobiernos de los Estados miembros de la OEA en sus políticas públicas. Otras acciones afectan directa y plenamente a la protección de los derechos de las mujeres, como es el caso del mecanismo que prevé la Convención Belém do Pará.

## **Conclusión**

A lo largo del desarrollo del presente trabajo, se han ido exponiendo los recientes mecanismos de protección de los derechos humanos de las mujeres. Ha quedado manifiesto que, en las últimas décadas, el Sistema Interamericano ha experimentado un fortalecimiento en diferentes ámbitos. En lo referente a los instrumentos normativos, la Convención Belém do Pará completa y enriquece las disposiciones de la Declaración Americana y del Pacto de San José, que se basan en principios generales de no discriminación e igualdad ante la ley, dotando de herramientas útiles al Sistema para la resolución de los casos de violencia contra las mujeres desde una perspectiva de género.

La evolución constatada a partir del análisis del contenido los Informes de la CIDH, y de los pronunciamientos en procedimientos de denuncia individual, muestran el compromiso creciente del Sistema por afianzar el tratamiento específico que demandan determinadas violaciones a los derechos humanos de las mujeres. Prueba de ello fue la creación en 1994 de la Relatoría Especial sobre la Condición de la Mujer en las Américas, así como también lo son las recientes Audiencias Especiales celebradas ante la CIDH sobre

diversos temas de destacada relevancia para la defensa de los derechos de las mujeres.

En cuanto a la Corte, muy poco hay referente a la protección específica de los derechos humanos de las mujeres. Es necesario que se analicen las causas que impiden que la mayoría de las denuncias individuales presentadas por las víctimas ante la CIDH lleguen a presentarse ante la Corte. Es un reto para la sociedad civil la capacitación en los procesos de protección ante los órganos del Sistema Interamericano y la posterior presentación de casos con enfoque de género.

No quisiera finalizar el trabajo sin enfatizar el hecho de que la generación de jurisprudencia de la Corte y doctrina de la Comisión especializadas con enfoque de género no quedan únicamente bajo la responsabilidad de la sociedad civil. Aunque la sociedad civil tiene que jugar un papel esencial en ese proceso, sobre todo en lo que respecta a la iniciativa de llevar los casos ante el Sistema, el principio *Iura novit curia*, que ha sido aplicado tanto por la CIDH como por la Corte en el desempeño de sus funciones<sup>42</sup>, es el fundamento del desafío que tienen que enfrentar los órganos del Sistema. En base a tal principio, ni la Comisión ni la Corte requieren que los peticionarios aleguen en sus escritos la violación de determinados preceptos de un instrumento normativo aplicable al caso. Dicho de otro modo, cualquiera de los dos órganos del Sistema, puede aplicar y declarar violados preceptos de un instrumento normativo aplicable al caso sin que los peticionarios se hubieran referido previamente a dichas disposiciones. El principio *Iura novit curia*, hace que también recaiga la responsabilidad sobre la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de ir aplicando la Convención Belém do Pará.

La protección de los derechos humanos de las mujeres se ha ido fortaleciendo con la complementariedad de movimientos sociales, de nuevos instrumentos jurídicos, y del compromiso político. Sin embargo, a pesar de los avances alcanzados en materia de mecanismos protectores de los derechos humanos de las mujeres, lo cierto es que aún estamos muy lejos de considerar zanjados temas como la violencia doméstica, la participación integral de la mujer en

---

<sup>42</sup> Véase, por ejemplo el caso Gabriel Lastra contra México, Informe de admisibilidad de la CIDH n° 24/99, caso 11.812, 9 de marzo de 1999.

el desarrollo social, político y económicos de los países, o el reconocimiento y respeto de los derechos sexuales y reproductivos<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Así mismo se puso de manifiesto en el Encuentro Subregional de Delegadas y Expertas de la Comisión Interamericana de Mujeres, que tuvo lugar en Montevideo los días 8 y 9 de noviembre del año 2002.

## Bibliografía

Carmen Lomellin “Breve historia de la protección de los derechos humanos de las mujeres en el Sistema Interamericano”. *Palestra Latinoamericana*.

[http://palestra.pucp.edu.pe/pal\\_int/impresora/derechos/lomellin.htm](http://palestra.pucp.edu.pe/pal_int/impresora/derechos/lomellin.htm)

Carmen Lomellin “Logros de la CIM en la incorporación de la perspectiva de género en las políticas institucionales”.

[http://www.iicanet.org/comunica/n\\_12/espanol/art.asp?art=8](http://www.iicanet.org/comunica/n_12/espanol/art.asp?art=8)

Cecilia Barreto “Uruguay. Encuentro Subregional. Comisión Interamericana de Mujeres”. *FEMPRESS*.

[http://www.fempres.cl/217/revista/217\\_cim.html](http://www.fempres.cl/217/revista/217_cim.html)

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, CEJIL. *Los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano. Compilación de instrumentos*. Tercera edición, San José 2001.

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. “Los desafíos para la protección de los derechos de las mujeres y las niñas en el Sistema Interamericano”. *CEJIL Gaceta* 2002, n° 15.

“Causa Abierta III. Derechos humanos entre seres humanos”  
*Cotidiano* *Mujer*

[http://www.Chasque.net/cotidian/ultimo/37\\_p24.htm](http://www.Chasque.net/cotidian/ultimo/37_p24.htm)

Julie Mertus, Florence Butegwa, Dorothy Q. Thomas, Margaret A. Schuler. *Derechos Humanos de las Mujeres: Paso a Paso*. Editado en español por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.

Line Bareiro, “Entrevista a Viviana Krsticevic y Gilda Pacheco. Causa Abierta en la Comisión Interamericana”. *Cotidiano Mujer*.

<http://www.chasque.net/cotidian/ultimo/36-p25.htm>

## Comisión Interamericana de Derechos Humanos

### Informes

Informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington, D.C. 1° de febrero de 1994.

<http://www.cidh.oas.org/countryrep/SpHa94/SpHaiti.htm>

Informe sobre la situación de derechos humanos en Brasil. OEA/Ser.L/V/II.97. Doc. 29 rev.1. 29 septiembre 1997.

<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Brasesp97/indice.htm>

Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II.100. Doc. 7 rev. 1. 24 Septiembre 1998.

<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>

Informe sobre la situación de los derechos humanos en República Dominicana. OEA/Ser.L/V/II.104. Doc. 49 rev. 1. 7 octubre 1999.

<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Rep.Dominicana99sp/indice.htm>

Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú. OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59 rev. 2 junio 2000.

<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Peru2000sp/indice.htm>

Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay. OEA/Ser.L/VII.110. doc. 52. 9 marzo 2001.

<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Paraguay01sp/indice.htm>

Quinto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala. OEA/Ser.L/V/II.111. Doc. 21 rev. 6 abril 2001.

<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala01sp/indice.htm>

### **Peticiones individuales**

Caso Amílcar Manéndez, Juan Manuel Caride y otros contra Argentina. Informe de admisibilidad de la CIDH n° 03/01, caso 11.670, 19 de enero de 2001.

<http://cidh.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Admisible/Argentina11.670.htm>

Caso Maria da Penha Maia Fernándes contra Brasil. Informe n° 54/01 Caso 12.051

<http://cidh.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Brasil12.051a.htm>

Caso María Merciadri de Morini contra Argentina. Informe de la CIDH con acuerdo de solución amistosa n° 103/01, caso 11.307, 11 de octubre de 2001.

<http://cidh.org/annualrep/2001sp/Argentina11307.htm>

Caso Marta Lucía Álvarez contra Colombia. Informe de admisibilidad de la CIDH n° 71/99, caso 11.656, 4 de mayo de 1999.

<http://cidh.org/annualrep/99span/Admisible/Colombia11656.htm>

### **Relatoría Especial sobre los Derechos de la Mujer**

Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas. OEA/ Ser.L/V/II:100, Doc.17, 13 octubre 1998.

Declaración conjunta de las Relatoras Especiales sobre los derechos de la mujer.

Sra. Marta Altolaguirre. Relatora Especial sobre los Derechos Humanos de la Mujer. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sra. Radhika Coomaraswamy. Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias Comisión de Derechos Humanos (Naciones Unidas). Sra. Angela Melo. Relatora Especial sobre los derechos de la mujer en África. Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

<http://www.cidh.oas.org/declaracion.mujer.htm>

### **Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, núm. 4.

[http://www.corteidh.or.cr/serie\\_c/Serie\\_c\\_4\\_esp.doc](http://www.corteidh.or.cr/serie_c/Serie_c_4_esp.doc)

Caso Loayza Tamayo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C, núm. 33.

[http://www.corteidh.or.cr/serie\\_c/Serie\\_c\\_33\\_esp.doc](http://www.corteidh.or.cr/serie_c/Serie_c_33_esp.doc)

Opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A, n° 4.



# Human Rights in Sweden

*Jessica Sandberg\**

## 1. Background

In Sweden, human rights are guaranteed by three of the four constitutional laws: the Instrument of Government, the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression. Press freedom has been constitutionally protected since the 18th century and is the oldest of all civil and constitutional rights in that country.

The very first chapter of the Instrument of Government (RF) provides that public power shall be exercised to ensure universal human equality and individual freedom and dignity. It further states that the Government shall guarantee the right to work, housing, education and shall promote social welfare, security and a good living environment.<sup>1</sup> The second chapter of the Instrument of Government (Fundamental Human Rights and Freedoms) contains provisions on basic rights and liberties, such as positive and negative freedom of opinion<sup>2</sup> and physical integrity.<sup>3</sup> All citizens are guaranteed freedom of expression, of information, of assembly, of association and of worship. As far as freedom of expression is concerned, reference is made to the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on the Freedom of Expression, which regulate different areas of the media.

---

\* Second Secretary of the Embassy of Sweden in Havana. Responsible for cooperation for Cuba and Haiti. Participant in the Twentieth Interdisciplinary Course on Human Rights.

<sup>1</sup> Chap. 1, Section 2 RF (Instrument of the Government)

<sup>2</sup> Chap. 2, Sections 1-2, RF

<sup>3</sup> Chap. 2, Sections 4-6, RF

All citizens are protected (with respect to the State) against coercion to divulge an opinion in any political, religious or cultural association. One very controversial aspect of this so-called “negative freedom” of association, “the right not to belong to a trade union”, has been widely debated in Sweden and recent case law of the European Court of Human Rights in Strasbourg indicates that this is a right protected by the European Convention for Human Rights. However, this is a very delicate issue in Sweden as trade unions have always had a very strong and influential position in social and labor matters in Sweden. Another very delicate and controversial right under chapter 2 is that no entry in a public register may be based solely on a citizen’s political opinions. Private registers or registers on political opponents kept by political parties are not illegal as such, but what has caused a great stir in recent years in Sweden is criteria based “solely on political opinions”.<sup>4</sup> What has happened is that a large number of citizens have, in fact, been registered for having extreme left-wing opinions. The official explanation for this, which from a legal point of view does not seem to be constitutional, is that these persons have also been involved in extreme left-wing organizations, which for some time were thought to be a potential threat to the Swedish society.

The prohibition of capital punishment and torture or corporal punishment is one of the most fundamental human rights issues under the Constitution, as well as other kinds of physical violations. Other important acts that are prohibited under the chapter are house searches, examination of mail, eavesdropping, wire-tapping and similar operations. When necessary, the law permits wire-tapping. Freedom of movement within the country and the right to leave the country are also guaranteed under the Freedom Chapter so that no citizen may be deported or deprived of his citizenship.

Retroactive legislation is not allowed in criminal law or tax law. No court may be established for a specific case.

No law or any other statutory instrument may imply that any citizen is treated unfavorably on account of his or her sex, unless the provision is a part of efforts to achieve equality between men and women or concerns compulsory military service or some other

---

<sup>4</sup> Bogdan Michael, *Swedish Law in the New Millennium*, 2000, p. 69

comparable duty of service.<sup>5</sup> Other constitutional provisions indicate the conditions under which interference with the right to economic activity is permissible, and the rights of the Sami (a minority group in Sweden, which will be discussed later in this paper) to engage in reindeer herding is also a subject of legislation.<sup>6</sup> Entitlement to free basic education in the public school system is also constitutionally safeguarded.<sup>7</sup>

In some cases, foreigners have the same rights as Swedish citizens and have the right to the protection of the basic human rights provisions.<sup>8</sup> A foreigner may be subject to special legislation under the same provision but this legislation has to be applied according to the “principle of proportionality”.<sup>9</sup>

Other limitations of fundamental freedoms may be restricted by an Act of Parliament for the sole purpose of achieving means that are acceptable in a democratic society.<sup>10</sup> They must never be disproportionate with regard to their purpose; they may not be carried so far as to constitute a threat to the free formation of opinion and they may never be imposed solely on grounds of political, religious, cultural or other such opinions.

The “proportionality principle” states that when a law restricts rights and liberties it be done in accordance with democratic principles and only in proportion to the rights and liberties that will be restricted.

The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms has the status of Swedish law since 1995. Attached to the ratification of that Convention is an additional provision to the Instrument of Government to the effect that no law or other statutory provision may be promulgated that is contrary to Sweden’s commitments under the Convention.<sup>11</sup> Laws passed prior to the incorporation of the Convention should be interpreted in

---

<sup>5</sup> Chap. 2, Section 16 of RF

<sup>6</sup> Chap. 2 Section 20, RF

<sup>7</sup> Chap 2. Section 21, RF

<sup>8</sup> Cap 2, Section 22 (1), RF

<sup>9</sup> Chap 2, Section 22 (2), RF

<sup>10</sup> Chap 2, Section 12, RF

<sup>11</sup> Chap. 2, Section 23, RF

accordance with the Convention and existing case law. No law or other prescription may be promulgated contrary to Sweden's undertakings under the Convention or the available case law.

In addition to the constitutional provisions already mentioned, provisions at other levels also have a practical bearing on the rights and liberties of the individual. This is the case for the number and variety of laws and regulations governing, among others, health care, social services, criminal welfare, protection against different forms of discrimination, education and civil and criminal proceedings.

Several issues falling within the ambit of Sweden's commitment to the European Union (EU) are supremely relevant to human rights. The Unions policy on asylum and gender are two such examples. When legislation emanating directly from EU institutions to be applied in Sweden, either through the transposition of a Directive or through directly applicable Regulation, the human rights perspective always has to be included. This view is strengthened by the European Council, which proclaimed the Charter of Fundamental Rights of the European Union, drafted in Nice in December 2000. That Charter has been implemented in Sweden as a declaration of policy.

## **2. Human rights conventions ratified by Sweden**

Sweden has signed and ratified most of the instruments relating to human rights within the UN, the international Labour Organisation (ILO), and the Council of Europe.<sup>12</sup> The legal system in Sweden is based on principles of a dualist state. This means that international agreements do not automatically become part of its national law. Treaties implemented by Sweden must in some way be incorporated into Swedish law in order to be valid for Swedish courts and national authorities. It is through ratification, accompanied by the exchange of ratification instruments that Sweden incurs an obligation in international law.

There are two main methods employed for incorporating international agreements: incorporation and transposition. Incorporation means the express indication in a law or other

---

<sup>12</sup> See attached annexes "Human Rights Convention ratified by Sweden".

statutory instrument that the provision of the treaty is directly applicable in Sweden.<sup>13</sup> The authentic text of the treaty, in one or more languages, then forms the basis of its implementation. Transposition means either that a text is translated into Swedish and then included in a Swedish law or that the agreement is transformed into a Swedish statutory text. Transposition is the commonest method in Sweden. Before Sweden ratifies a convention, Swedish legislation is thoroughly reviewed in order to see whether Swedish law is in accordance with the treaty.

### **3. International commitments**

Sweden's human rights obligations are scrutinized in several different international fora. Among other things, Sweden sometimes incurs criticism or other viewpoints as to ways in which it could improve its fulfillment of a particular right or liberty. In certain cases criticism has been directed against Sweden under the complaints procedures established within the UN for certain conventions.<sup>14</sup>

Sweden has also been found guilty by the European Court of Human Rights (in Strasbourg) of breaching the European Convention for Human Rights.<sup>15</sup> Although the cases have not been gross violations of human rights that the drafters of the Convention originally appeared to envisage, they have rather been directed towards resolving deficiencies in domestic law of the states parties, and in the cases relating to Sweden, they have concerned expropriation rights, the right to stand trial within a certain amount of time and complaints about various social and labor rights. In cases that have been decided in favor of the complainant, the Swedish government has paid compensation set by the Court to the plaintiff. It should be noted that a case can only be brought before the court as a last resort after all domestic remedies have been exhausted.<sup>16</sup>

Within the framework of the European system of protection, a State can also bring an action against another contracting State, the

---

<sup>13</sup> Bring, Mahmoudi "Sweden and public law", 2nd edition 2001, and p. 45.

<sup>14</sup> Art. 16 and 17 in the Covenant for Economic, Social and Cultural Rights, against the right of equality between men and women, Convention on Discrimination against Women, against art. 40 in the CCPR convention.

<sup>15</sup> See Case 1976-02-06 ser. A No. 20, Case 1987-10-27, Ser. A No. 125

<sup>16</sup> See art. 26 of the European Convention for human rights.

so-called “inter-State” complaint. Sweden has been very active in this field and has in various cases been one of the complainants when another contracting State was in breach of the Convention. One very famous case is that against Greece (Sweden, Norway, Denmark, and the Netherlands v. Greece.<sup>17</sup>) where Sweden was very active in addressing the importance of contracting States acting whenever there is a grave violation of human rights in another contracting State that has an obligation under the Convention to act.

#### **4. Human rights in the Swedish legal system**

Human rights is of increasing importance in all countries. What has become a priority issue for Sweden, together with most of the member States of the European Union, are asylum rights. Other important human rights topics are rights of minorities, discrimination and the rights of the child. But before going into these topics, I will first discuss freedom of expression and freedom of religion under Swedish law.

##### **4.1 Freedom of expression**

Protection of freedom of expression is manifested in several different international instruments (Article 19 of the UN Universal Declaration of Human Rights, Article 19 of the UN Covenant on Civil and Political Rights and Article 10 of the European Convention).

In Sweden, freedom of expression is guaranteed under Chapter 2, Section 1 of RF. Freedom of expression in different media has been given special protection in the Freedom of the Press Act (TF) and the Fundamental Law on Freedom of Expression (YGL). Freedom of expression, as manifested in the Swedish fundamental law, is accompanied by universal freedom to publish information. Freedom to publish information under the Swedish law means that a person employed as a public authority is permitted to divulge certain secret information by word of mouth for the purpose of publication and that the authority may not inquire who divulged the information.

---

<sup>17</sup> Applications nos. 3321/67

## **4.2 Freedom of religion**

Under Article 18 of the UN Universal Declaration of Human Rights, everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion. This right includes freedom to change one's religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest their religion or belief in teaching, practice, worship and observance. Freedom of religion is also guaranteed by Article 18 of the UN Covenant on Civil and Political Rights and by Article 9 of the European Convention. In Sweden, freedom of religion is protected under Chapter 2, sections 1 and 2 of RF. The fact that Sweden's constitutional freedom of religion is absolute does not, however, prevent the exercise of religious freedom being limited by the general law governing people's action and behavior in society. This means that under Swedish criminal law, a punishable act cannot be protected on account of being religiously motivated. Nor is discrimination permitted by virtue of being religiously founded and the duty of care incumbent on parents cannot be set aside for religious reasons. But the safeguard for freedom of religion does rule out provisions expressly aimed at a particular religious observance or manifestly intended to counteract a certain religious persuasion.

The exercise of freedom of religion has on some occasions in Sweden entailed encroachment on other people's rights and freedoms. For example, the question of protection of animals and freedom of religion is a highly debated issue in Sweden. Several representatives of Judaism and Islam are dissatisfied with the Swedish legislation on kosher and halal slaughtering. On one hand, you have the religious groups that require, among other things, the practice of ritual slaughter and want Sweden to carry out this ritual slaughter methods in order to follow their religion and, on the other hand, the State that says they cannot practice methods that are contrary to Swedish provisions on the protection of animals during slaughter.

## **4.3 The right to seek asylum and the right of aliens**

The right to seek asylum is set forth in Article 14 of the UN Universal Declaration of Human Rights. In the field of refugee law, there is the UN Convention relating to the Status of Refugees, which

was supplemented in 1976 by the New York Protocol, by which the ratifying States provided that the Convention have no geographic limitations and restrictions to events occurring before January 1, 1951.

The Convention relating to the Status of Refugees defines a refugee as a person with a well-founded fear of being persecuted in the country of his nationality for reasons of race, nationality, membership in a political or social group or religious or for political convictions. Under current Swedish legislation, such persons may remain in Sweden as being in need of protection. The Aliens Act states the qualifications for entitlement to asylum in Sweden. Persons granted asylum in Sweden on the grounds indicated in the Convention relating to the Status of Refugees are sometimes referred to as Convention refugees. Persons in danger of torture, capital punishment or other inhumane or degrading treatment are referred to as being otherwise in need of protection. This category also includes persons with a well-founded fear of persecution for reasons of sex or homosexuality.

Persons in need of protection who, in collaboration with the UNHCR, are transferred to Sweden for resettlement include those with reasons based on the Convention relating to the Status of Refugees and those with other reasons. As of 1997, those selected for resettlement are not automatically counted as Convention refugees. Most persons obtaining protection in Sweden do so on grounds other than the Convention and fall under the category of "otherwise in need of protection."

#### **4.4 The rights of the child**

The most important international document governing the rights of the child is the United Nations Convention on the Rights of the Child (UNCRC), which was adopted in 1989. This Convention defines a child as any human being under 18 years of age, unless under the law applicable to the child, majority is obtained earlier. The Convention sets forth civil, political, economic, social and cultural rights.

Sweden was among the first countries to ratify the Convention and did so without reservation. Sweden has signed both the Optional

Protocols of the UNCRC, referring to the involvement of children in armed conflict and to the sale of children, child prostitution and child pornography. The Protocol on Children in armed conflicts came into force in February 2002. Ever since Sweden ratified the UNCRC in 1990, a succession of different measures have been taken to improve knowledge concerning the Convention and to bring Swedish law into line with its requirements.

The Swedish government has made it as a special concern and an urgent matter that children should be able to exercise their human rights on equal terms.<sup>18</sup> The child's right to basic welfare shall be guaranteed in whatever part of the country the child is living and independently of the child's parents.

#### **4.5 National minorities, indigenous population - The Sami people in Sweden**

Article 27 of the United Nations Covenant on Civil and Political Rights gives a description of the human rights of minorities. The Article indicates that their rights shall be protected especially with regard to the rights of enjoying their culture, exercising their religion and using their own language. Other important international rules are the United Nations Convention on Biological Diversity, Article 8, on traditional knowledge; the ILO Convention (No. 169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries; the Council of Europe Charter for Regional or Minority Languages; and the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities. Sweden has ratified all these conventions except the ILO Convention (No. 169) concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries.

Sweden has a long historical tradition of ethnic and cultural diversity. Several of the groups, which for a long time have constituted minorities in Sweden, have actively safeguarded their own cultural language in such a way that they remain a living part of Swedish society. They have their own religion, language or culture and desire to preserve their identity. The national minorities in

---

<sup>18</sup> "svensk plan för insatser för de mänskliga rättigheterna", 2000

Sweden are Sami, Swedish Finns, Tornedalians, Roma and Jews. The languages covered by the Minority Language Charter are Sami, Finnish and Meänkieli. In connection with the resolution on a minority's policy, Sweden ratified the Framework Convention and the Minorities Language Charter.

For the most part, an indigenous population is also to be regarded as a minority, with all the rights that this implies. An indigenous population is descended from ethnic groups that lived in the country or in a geographic region to which the country belonged at the time of conquest or colonization or when the present state boundaries were fixed and that have retained part or all of their own social, economic, cultural and political institutions.<sup>19</sup> Through their special relationship to land and water, indigenous people are in need of other rights than minorities in general, self-determination above all, in order to develop their identity and culture. The rules of international law for indigenous population go further than those for other minorities.

Sweden has acceded to several international conventions of direct importance to ethnic minorities and indigenous populations, conventions that, accordingly, apply to the Sami people. The Sami people have been regarded as an indigenous population in Sweden because of their status, having their origins in Sweden.<sup>20</sup> The Sami culture originated some 2000 years ago, through an amalgamation of several trapping cultures at that time existing in the Arctic region. Since then, the Sami people have continued to live and work in this region, which today forms parts of Sweden, Finland, Norway and Russia. Thus the Sami have a long, continuous historical connection with the regions where they live, and this connection they date back beyond the formation of the national state. The Sami people are therefore to be regarded as an indigenous population in Sweden and international law entitles them to demand special cultural treatment. In most connections an indigenous population is also to be regarded as a minority, with all the rights implied.

The aim of the minority rights is to give protection to national minorities, strengthen their opportunities to influence and support

---

<sup>19</sup> Bring, "Sverige och Folkkrätten", 2001.

<sup>20</sup> Prop. 1976:77:80 and Bet. 1976/77:KrU43

the historical minority languages so that they will be kept alive. In spite of the efforts of Sweden in this field, Sweden has received complaints from the United Nations Committee for Elimination of All Forms of Racial Discrimination,<sup>21</sup> which expressed concern, among other things, over the situation of the Roma people in Sweden as regards to their rights of social participation and that greater measures should be taken to promote the teaching of minority and immigrant languages. Further complaints have also been made about the Sami people's land rights and fishing rights being threatened by the privatization of traditional Sami lands.<sup>22</sup>

#### **4.6 Protection against discrimination**

The prohibition against discrimination is common to all instruments addressing human rights. Article 1 of the United Nations Universal Declaration of Human Rights declares that all human beings are born free and equal in dignity and rights. Under Article 2, everyone is entitled to the rights set forth in the Declaration, regardless of race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. A prohibition of discrimination on these grounds is also contained in Article 26 of the United Nations Covenant on Civil and Political Rights and in Article 2(2) of the United Nations Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Article 14 of the European Convention states that the enjoyment of the rights which it sets forth shall be guaranteed without discrimination on any ground such as sex, race, color, language, religion, political or other opinion, national or social origin, associated with national minority, property, birth or other status. An additional Protocol No. 12 to the Convention, containing an independent prohibition of discrimination, was adopted recently. Sweden has not yet signed this Protocol.

The prohibition of discrimination in the United Nations Universal Declaration, the two United Nations Covenants and the European

---

<sup>21</sup> The UN Committee for Elimination of All Forms of Racial Discrimination has commenting on Sweden's thirteenth and fourteenth reports, August 2000.

<sup>22</sup> Report of November 2001 by the UN Committee for Economic, Social and Cultural Rights.

Convention also applies to discrimination on grounds of sexual orientation. The European Convention law also contains provisions whereby discrimination is prohibited. Under Article 12 of the EURO Treaty, all discrimination on grounds of nationality within the scope of the treaty is prohibited. Furthermore, Article 13 of the European Convention empowers the Council, within the scope of powers conferred on the Community by the treaty, to take suitable measures in order to combat discrimination on grounds of sex, race, ethnic origin, religion or conviction, functional impairment, age or sexual orientation. All these treaties and directives have been implemented into the Swedish law and under the rights granted by the Constitution.

#### **4.7 Discrimination against women - Equality between women and men**

The right of women not to be subject to discrimination is addressed above all in the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW). Sweden was one of the first countries to ratify this Convention, which came into force in 1981. An Optional Protocol, in force since December 2000, enables complaints to be lodged by individuals. Sweden has not yet ratified the Optional Protocol.

Sweden has received complaints in this area in the fourth and fifth Swedish reports from the CEDAW, which expressed concerns that the wage gap between women and men, in both the private and public sectors, had not narrowed during the past ten years. The Committee also expressed concern with the existence of gender-based segregation at all levels of the education system, and over the continuing prevalence of violence against women, despite the considerable efforts made to combat it. In particular the Committee drew the Government's attention to the violence inflicted on women with disabilities and on migrant and minority women. The Committee has expressed concern that the new legislation (in effect since 1998) criminalized the purchase of sexual services which might have increased the incidence of clandestine prostitution, thereby making prostitutes more vulnerable, and even becoming a recipient country for the trafficking of women. Finally, it expressed concern over the continuing discrimination against immigrant,

refugee and minority women in Sweden, including the areas of education and employment, and discrimination against Sami and Roma women.

Government policy states that equal opportunities promotion shall be part of regular policy-making of the government. Each ministry is responsible for the follow-up and evaluation of equal opportunities promotion. Special measures have been taken to strengthen safeguards for female students against discrimination. A special Bill of Equal Treatment for Students was adopted in 2001. That legislation forbids discrimination on grounds of gender, sexual orientation and functional impairment.

## **5. Right to a fair trial and custodial matters**

### **5.1 The right to a fair trial and court matters**

Several international instruments, among them Article 10 of the UN Universal Declaration of Human Rights, have provisions concerning the right to a fair trial with reference to rights and obligations in connection with criminal charges. European law also contains rules on the right to a fair trial. Under Article 6 of the European Convention, everyone is entitled, in the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. In European Convention law, the stipulations concerning a judicial hearing are not contained in a single enactment but are to be found in various parts of European Convention primary law, in European Convention Regulations and Directives. The European Convention law also includes right of trial, which has evolved through European Court of Justice (ECJ) precedent and ties in with Article 6 of the European Convention. The ECJ case law makes the European Convention a part of Community law.

Sweden has several times been found by the European Court of Human Rights in default of its obligations under this Article regarding the right to a fair trial.

In connection of Article 6 of the European Convention and the right to a fair trial, it could briefly be mentioned that decisions that have been taken within the UN and the EU to freeze assets connected

with terrorism. International law, as we know, makes UN Security Council Resolutions on the freezing of assets binding on Sweden. Those Resolutions are implemented at EU level mainly through the adoption of common standpoints and through EC Regulations, the latter of which are directly applicable as Swedish law. The Resolutions and the EC Regulations do not specifically address the question of legal remedy for persons whose assets have been frozen. Even so it may be possible for these persons to take the matter to court. A couple of these cases are at this moment under investigation in Sweden.

## **5.2 Custodial measures**

A safeguard exists against arbitrary deprivation of liberty (see Article 9 of the UN Universal Declaration of Human Rights, Article 9 of the UN Covenant on Civil and Political rights and Article 5(1) of the European Convention), applying to every person who is deprived of his or her liberty. Anyone who is arrested on suspicion of a crime is entitled to be informed, at the time of his arrest, of the reason for his arrest (see Article 9(2) of the UN Covenant on Civil and Political Rights and Article 5(2) of the European Convention), but also – and this applies to every person deprived of his or her liberty – to have a court handle promptly the lawfulness of the detention and release the person if the detention is not lawful (see Article 5(4) of the European Convention). Finally, there is the right of all persons deprived of their liberty to be treated humanely and with respect for the inherent dignity of the human person (see Article 10(1) of the UN Covenant on Civil and Political Rights), which also applies to every person deprived of his or her liberty.

The individual has several rights while deprived of liberty, regardless of the reasons for the deprivation. Among other things, the individual is entitled not to be subject to treatment contrary to Article 3 of the European Convention. That Article prohibits torture or inhuman or degrading treatment or punishment. (See also Article 5 of the UN Universal Declaration of Human Rights, Article 7 of the UN Covenant on Civil and Political Rights, Article 16 of the Torture Convention and the Council of Europe Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment). The right to not being subjected to treatment contrary

to Article 3 of the European Convention also applies when the individual comes into contact with the police.

Sweden has come under criticism by the UN Committee Against Torture, which examined the Swedish report of 1997 and noted that the term “torture” is not defined in Swedish law. The Committee had reservations about prisoners that were kept isolated for long periods of time while remaining in custody pending trial and while in prison. It was also of concern the use of excessive violence in certain cases by the police and the way the police, in a number of cases, had handled their dogs in connection with demonstrations.

Chapter 2, Section 5 of the Instrument of Government (RF) safeguards every citizen from corporal punishment, from torture and from medical treatment for the purpose of exacting or preventing statements. Chapter 2, Section 8 of RF safeguards every citizen against deprivation of liberty by public authorities and Chapter 2, Section 9 of RF entitles persons deprived of liberty to a judicial process without unreasonable delay.

### **Deprivation of liberty on suspicion of crime**

The Committee of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment has visited Sweden in its task to investigate how prisons and people that have been deprived of their liberty are placed and treated in member States of the Conventions. Its mandate also included observing the risk of abuses in the prisons, remanding centers and at police stations. In its reports following visits to Sweden, the Committee drew attention to shortcomings of Swedish legislation. One recurrent question has been Swedish rules that restrict a remanded person’s contacts with the outside world. The Committee has also criticized Swedish provisions concerning the right of a person deprived of liberty to inform his next-of-kin, to be represented by counsel and to have access to a particular physician.

### **Extradition to another state – Terrorist arrest warrant**

Deprivation of liberty is a measure often taken when a person suspected of a criminal offense is to be extradited to another State in

order to stand trial. The question of being able to extradite persons quickly and efficiently has been raised especially following the terrorist attacks in the USA on September 11, 2001. Within the EU, a resolution concerning a European arrest warrant has been drawn. That instrument is based on a judicial authority in a Member State issuing a warrant for arrest. When the wanted person is found in another State, he or she shall be arrested and promptly delivered to the first mentioned State on the basis of the arrest warrant.

### **Use of force by the police**

The law defines the conditions for the use of force by the police. Excessive violence or humiliating treatment in connection with intervention may not occur. The Police Act<sup>23</sup> and the Reminders and Detainees Treatment<sup>24</sup> state in close detail when and how coercion or force can be resorted to and under what circumstances a person may be handcuffed. In all cases, the important rule of “proportionality” has to be considered and a policeman should not use more force than is necessary for the case. Police Ordinance<sup>25</sup> contains provisions on how to place a complaint against the police if a person believes it has used more violence than was necessary. These complaints always go direct to a prosecutor.

## **6. How are human rights protected in Sweden?**

### **6.1 The Courts**

Article 6 of the European Convention requires the determination of civil rights, among other things, to take place before an independent and impartial tribunal established by law. The Instrument of the Swedish Parliament (Riksdag) states that no authority, not even the Parliament, may determine how a court is to judge the individual’s case or how to apply the law in a particular case. From this provision in Swedish law it follows that the courts are independent of the Government as far as involving the

---

<sup>23</sup> Swedish Act 1984:387

<sup>24</sup> Swedish Act 1976:371

<sup>25</sup> Swedish Act 1998:1558

application of the law. The courts are the ultimate guarantor of the protection of rights set out in the constitutional laws and ordinary legislation. This is underscored by judges being subject to special rules for the filling of appointments and, in principle, being appointed for life.<sup>26</sup>

The right of judicial review is provided for in the same Chapter.<sup>27</sup>

## **6.2 Ombudsmen**

Sweden has several Ombudsmen who are accountable to the Government and whose duties are related to the protection of human rights. The first is the “Parliamentarian Ombudsmen” and second, the National Administrative Authorities which are the six Ombudsmen reporting to the government: “The Equal Opportunities Ombudsman” (JämO); “the Ombudsman Against Ethnic Discrimination” (DO); “The Disability Ombudsman” (HO); and “the Ombudsman against Discrimination Because of Sexual Orientation” (HomO), each responsible for counteracting discrimination based on various grounds, “the Consumer Ombudsman” and the sixth Ombudsman, “the Office of the Children’s Ombudsman” (BO). All of them play an important role in the protection of human rights in Sweden.

### **The Parliamentary Ombudsmen**

The office of the Parliamentary Ombudsmen (JO) comes under the Swedish Parliament and is part of its controlling power.<sup>28</sup> It is a genuine Swedish innovation and is nothing but a public prosecutor. The Ombudsmen are elected by the Parliament and their general obligation is to supervise public administration, including the courts and may also act on their own initiative after an individual’s complaint. They bring criminal action against public officials, including judges, for conduct that in their opinion is punishable under the law. In order to carry out their responsibilities, the

---

<sup>26</sup> Chap. 11, Sections 5 and 9, of the Instrument of the Government (RF).

<sup>27</sup> Chap. 11, Section 14 of the RF.

<sup>28</sup> See Chap. 12, Sect. 6 of the RF

Ombudsmen are entitled to have access to the records of the decisions made in the Cabinet and all documents pertaining to such matters.

### **The Ombudsmen for Equal Opportunities**

They have the obligation to attempt to persuade employers to follow up the rules stipulated on a voluntary basis, promoting equality in employment.<sup>29</sup> However, the Ombudsmen also have the power to impose an administrative fine to employers who fail to submit information required and also to employers who do not observe the rules on active measures in accordance with the Equal Opportunities Act.<sup>30</sup> Despite its formal gender neutrality, the Act aims to improve the conditions of women who work, promote equal opportunities for both men and women and enable an employee to combine parenthood with work. Furthermore, the Ombudsman also has the responsibility to instruct employers that equal work should be given equal pay.

### **The Ombudsmen against Discrimination**

These Ombudsmen have the general function to promote the elimination of discrimination on the grounds of race, color, national or ethnic origin and religious belief.<sup>31</sup> The Act against Ethnic Discrimination<sup>32</sup> contains both rules on active measures and rules prohibiting discrimination in individual cases.

### **The Disability Ombudsmen**

The Disability Ombudsmen have the task of combating discrimination against persons with disabilities.<sup>33</sup> Direct discrimination against someone with a disability refers to a situation where a disabled person is treated less favorably in terms of how

---

<sup>29</sup> Act of 1991, JämO.

<sup>30</sup> SFS 1991:433

<sup>31</sup> SFS 1999:130

<sup>32</sup> SFS 1999:130

<sup>33</sup> SFS 1999:132

another person without such a disability has been or would have been treated, although the disabled person actually has the same ability to carry out the job.<sup>34</sup>

### **The Ombudsman against Sexual Orientation Discrimination**

The Ombudsman against Sexual Orientation Discrimination has the duty to act on discrimination cases on grounds of sexual orientation in the labor market. The Act on Prohibition of Discrimination in the Workplace based on Sexual Orientation<sup>35</sup> states that every individual has the right to his or her private life and his or her ability to be employed should be judged on the basis of his/her personal and professional conditions. The Acts further forbid discrimination in the workplace on the basis of sexual orientation and the Ombudsmen have the right to fine the employer in case of a violation.

### **The Consumer Ombudsmen**

The Ombudsmen for the Consumer is responsible for consumer affairs.<sup>36</sup> The Ombudsman is mainly there for protection of the collective rights of consumers with respect to unfair marketing of goods or dangerous goods on the market. This institution has also been the most important one in the development of consumer protection.

### **The Office of the Children's Ombudsman**

This Office has the task of monitoring issues relating to the rights and interests of children and young persons. This Ombudsman differs from other Ombudsman in that it is not responsible for counteracting discrimination. Instead, the Act requires the Children's Ombudsman to monitor issues relating to the rights and interests of the child and also observes the compatibility of laws and regulations

---

<sup>34</sup> SFS 1999:132

<sup>35</sup> SFS 1999:133

<sup>36</sup> SFS 1994:1512

---

and their applications with Sweden's commitments under the UN Convention on the Rights of the Child.<sup>37</sup>

## **7. Summary**

The importance of information on human rights and of a better understanding of the underlying reasons for the existence of various international conventions makes it even more important for the government and other activists in the field of human rights to make sure the general public has access to information and education on human rights. Sweden has a very advanced system on human rights and its protection, but unfortunately most of the population is not aware of them. The Swedish authorities should therefore make human rights documents more available to the public so that laymen are able to understand their individual human rights.

---

<sup>37</sup> SFS 1993:335

---

## **Bibliography**

Bogdan Michael, *Swedish Law in the New Millennium*, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2001.

Bring, Mahmoudi, *Sverige och Folkrätten*, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2001.

Svensk plan för insatser för de mänskliga rättigheterna i Sverige, skrivelse av regeringen 2000.

### **European Court of Human Rights - Cases**

Case Bodén/Sweden, 1987-10-27, Ser. A No. 125.

Case Sweden, Norway, Denmark, Netherlands/Greece, "Inter-state" complaint, Application no. 3321/67.

*Further case reading, cases not mention in the paper:*

Case Sporrang and Lönnroth/Sweden, 1982 Series A, No. 52.

Allan Jacobsson/Sweden, 1989 Series A, No. 163

Håkansson and Stureson/Sweden, 1990 Series A, No. 171

### **UN Documents**

The UN report of November 2001 by the UN Committee for Economic, Social and Cultural Rights.

The UN report of August 2000 by the UN Committee for All Forms of Racial Discrimination.



**Contexto social  
latinoamericano de la  
educación en derechos humanos**



# La educación en el marco del nuevo capitalismo

Juan Carlos Tedesco\*

## Introducción

Ya se ha dicho repetidamente que el fin de siglo y la entrada en el nuevo milenio están asociados a un profundo proceso de transformación social. No estamos viviendo una de las periódicas crisis coyunturales del modelo capitalista de desarrollo, sino la aparición de nuevas formas de organización social, económica y política<sup>1</sup>. La crisis actual, en consecuencia, es una crisis de estructural, cuya principal característica es que las dificultades de funcionamiento se producen *simultáneamente* en las instituciones responsables de la cohesión social (el Estado-Providencia), en las relaciones entre economía y sociedad (la crisis del trabajo) y en los modos de constitución de las identidades individuales y colectivas (crisis del sujeto)<sup>2</sup>.

Uno de los rasgos centrales de la nueva organización social que se está conformando a partir de esta crisis es que el conocimiento y la información estarían reemplazando a los recursos naturales, a la fuerza y/o al dinero, como variables clave de la generación y distribución del poder en la sociedad. Si bien el conocimiento siempre fue una fuente de poder, ahora sería su fuente principal, lo cual tiene efectos importantes sobre la dinámica interna de la sociedad<sup>3</sup>.

---

\* Argentino. Director de la sede regional del Instituto Internacional de Planificación de la Educación en Buenos Aires, Argentina.

<sup>1</sup> Ver, entre otros, Peter F. Drucker. *Post-Capitalist Society*. New York, Harper Business, 1993. Alain Minc. *La nueva Edad Media*. Madrid, Temas de Hoy, 1994. Alvin Toffler. *El Cambio del Poder* Barcelona, Plaza y Janés, 1990. André Gorz. *Misseres du présent, richesses du futur*. Paris, Galilée, 1997.

<sup>2</sup> Jean-Paul Fitoussi et Pierre Rosanvallon. *Le nouvel âge des inégalités*. Paris, Ed. du Seuil, 1996.

<sup>3</sup> Lester C. Thurow. *The Future of Capitalism; How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World*. London, N.Brealey, 1996

Los primeros análisis acerca del papel del conocimiento y de la información como variables centrales del poder fueron significativamente optimistas acerca de sus potencialidades democratizadoras. Alvin Toffler fue, sin duda alguna, el representante más importante de esta corriente. Sus análisis se basaban en el carácter esencialmente democrático que tienen tanto la producción como la distribución de los conocimientos y las informaciones. Según Toffler, el conocimiento es infinitamente ampliable. Su uso no lo desgasta sino que, al contrario, puede producir aun más conocimiento. La producción de conocimientos requiere, además, de un ambiente de creatividad y de libertad opuesto a toda tentativa autoritaria o burocrática de control del poder. Desde este punto de vista, la utilización intensiva de conocimientos produce la disolución de las formas burocráticas de gestión, porque obliga a renovar permanentemente las líneas de decisión en función de la acumulación y el intercambio de conocimientos. Por último, la distribución de conocimientos es mucho más democrática que la distribución de cualquier otro factor tradicional de poder, ya que “el débil y el pobre pueden adquirirlo”<sup>4</sup>.

Pero el optimismo inicial de estos enfoques fue reemplazado rápidamente por visiones más realistas y complejas acerca de los efectos democratizadores de los nuevos patrones de organización social y económica basados en el conocimiento y la información. La hipótesis más general sobre la cual se apoyan estas revisiones, consiste en sostener que una sociedad basada en el uso intensivo de conocimientos produce *simultáneamente* fenómenos de más igualdad y de más desigualdad, de mayor homogeneidad y de mayor diferenciación. En este texto intentaremos analizar estos fenómenos a partir del impacto de la utilización de la información y los conocimientos en la organización del trabajo por un lado y en las instituciones políticas y culturales por el otro. A partir de este análisis, en la última parte del texto se presentan algunas consecuencias desde el punto de vista de la educación.

---

<sup>4</sup> Alvin Toffler. *El cambio...*

## El aumento de la desigualdad y de la homogeneidad

En primer lugar, es preciso señalar que uno de los fenómenos más importantes en las transformaciones sociales actuales es el *aumento significativo de la desigualdad social*. El siguiente cuadro muestra la evolución de la distribución del ingreso en el mundo en las últimas décadas y permite apreciar que, en general, mientras los altos niveles de concentración de la riqueza se mantienen en los países en desarrollo, los países desarrollados están atravesando un proceso significativo de concentración que los acerca a los países en desarrollo.

Si bien existe consenso en reconocer la complejidad de estos procesos, también se admite que *uno de los factores fundamentales asociado al aumento de la desigualdad es la transformación en la organización del trabajo*. Al respecto, las informaciones disponibles permiten apreciar que la incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo está asociada a la eliminación de numerosos puestos de trabajo. En este contexto, la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo no se crean en los sectores tecnológicamente más avanzados, sino en los servicios, donde el costo del trabajo representa una proporción importante del precio del producto.

Esta diferencia en el ritmo de creación de puestos de trabajo está asociada a diferencias en los salarios. Mientras que los sectores de alta productividad pueden tener políticas salariales generosas, los sectores de servicios, donde el vínculo entre salarios y empleo es muy alto, están obligados a aumentar muy moderadamente los salarios si quieren que crezca el empleo. Esta dinámica donde el empleo disminuye en los sectores que pueden pagar buenos salarios y aumenta en aquellos que pagan salarios modestos, explica las razones por las cuales *la recomposición del empleo en función de la evolución tecnológica aumenta la desigualdad*<sup>5</sup>.

En segundo lugar, las transformaciones en la organización del trabajo están provocando no sólo el aumento en los niveles de desigualdad, sino la aparición de un nuevo fenómeno social: *la exclusión* de la participación en el ciclo productivo. En este sentido, los estudios acerca de las posibilidades que ofrecen las nuevas

---

<sup>5</sup> Jean-Baptiste de Foucauld et Denis Piveteau. *Une société en quête de sens*. Paris, Editions Odile Jacob, 1995.

formas de organización del trabajo indican que ellas podrían incorporar de manera estable sólo a una minoría de trabajadores, para los cuales habría garantías de seguridad en el empleo a cambio de una identificación total con la empresa y con sus requerimientos de reconversión permanente. Para el resto, en cambio, se crearían condiciones de extrema precariedad, expresadas a través de formas tales como contratos temporarios, trabajos interinos, trabajos de tiempo parcial y, en el extremo de estas situaciones, el desempleo.

**Cuadro 1. Distribución del ingreso entre los más pobres y los más ricos. 1960-90**

	1960	1990
<b>20% más pobre</b>		
Asia del Este y pacífico	6.4	6.9
Europa y Asia Central	9.7	11.8
América Latina y Caribe	1.4	4.5
África del Norte y Medio Or.	5.7	6.9
Asia del Sur	7.4	11.8
África Sub-sahariana	1.8	5.2
Economías industriales y en desarrollo de altos ingresos	6.4	6.3
<b>20% más rico</b>		
Asia del Este y Pacífico	45.9	44.3
Europa y Asia Central	38.3	37.8
América Latina y Caribe	61.6	52.9
África del Norte y Medio Or.	49.0	45.4
Asia del Sur	44.1	39.9
África Sub-sahariana	62.0	52.4
Economías industriales y en desarrollo de altos ingresos	11.2	19.8

Fuente: Banco Mundial.

A partir de la exclusión en el trabajo, se produciría una exclusión social más general o - como prefieren decir algunos autores - una *des-afiliación* con respecto a las instancias sociales más significativas<sup>6</sup>.

El fenómeno de la *exclusión social* provoca, desde este punto de vista, una modificación fundamental en la estructura de la sociedad. Según este enfoque, estaríamos viviendo un momento de transición entre:

- a. una *sociedad vertical*, basada en relaciones sociales de explotación entre los que ocupan posiciones superiores frente a los que ocupan las posiciones inferiores, a
- b. una *sociedad horizontal*, donde lo importante no es tanto la jerarquía como la distancia con respecto al centro de la sociedad.

La exclusión tiende, de esta manera, a reemplazar la relación de explotación. La comparación entre ambos modelos de relaciones permite apreciar que los vínculos entre explotadores y explotados son completamente diferentes a las que se establecen entre incluidos o excluidos. Explotadores y explotados pertenecen a la misma esfera económica y social, ya que los explotados son necesarios para mantener el sistema. La toma de conciencia de la explotación puede provocar, además, una reacción de movilización colectiva y de conflicto organizado a través de las instituciones representativas de los explotados: sindicatos, partidos políticos, etc. La exclusión, en cambio, no implica relación sino divorcio. La toma de conciencia de la exclusión no genera una reacción organizada de movilización. En la exclusión no hay grupo contestatario, ni objeto preciso de reivindicación ni instrumentos concretos para imponerla. Como lo resumió recientemente un analista de estos fenómenos, mientras que la explotación es un conflicto, la exclusión es una ruptura<sup>7</sup>.

Pero la complejidad de estos procesos se advierte cuando constatamos que el aumento de la desigualdad y la aparición de la exclusión coexisten con una significativa disminución de la importancia de las jerarquías tradicionales. En la organización del trabajo basada en la utilización intensiva de conocimientos, se

---

<sup>6</sup> Robert Castel. *Les métamorphoses de la question sociale; Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

<sup>7</sup> Ibid, pág. 147.

tienden a reemplazar las tradicionales pirámides de relaciones de autoridad, por *redes* de relaciones cooperativas. En este esquema, todas las fases del proceso productivo son importantes y el personal, en cualquier nivel de jerarquía que se ubique, juega un papel crucial. El concepto de “calidad total”, que orienta las transformaciones en los actuales modelos de gestión, supone una relación mucho más igualitaria que en el pasado entre los que se incorporan a las unidades productivas. Pero esta mayor igualdad entre los incluidos, implica una separación mucho más profunda con respecto a los excluidos.

En este sentido, es interesante retomar una provocativa hipótesis presentada por D. Cohen, según la cual las economías intensivas en conocimientos y productoras de ideas son más inequitativas que las economías intensivas en personal y que fabrican objetos. La tendencia a excluir a los que no tienen ideas parece ser más fuerte que la tendencia a excluir a los que no tienen riquezas<sup>8</sup>. En la base de esta situación se encuentra el comportamiento basado en la hipótesis del “error 0”. Como se sabe, esta hipótesis fue elaborada a partir del accidente de la nave espacial Challenger, donde todo el esfuerzo y la inversión realizados para ese proyecto se perdieron por una simple falla en una conexión secundaria.

El análisis de este ejemplo permite apreciar que, en el marco de las actuales tecnologías de producción, el menor dis-funcionamiento de una de las partes amenaza la producción en su conjunto. En consecuencia, los niveles de calidad y de calificación de los trabajadores que se desempeñan en un mismo proceso productivo deben ser semejantes. Los mejores tienden a agruparse con los mejores, y los mediocres con los mediocres. Este fenómeno relativamente normal y conocido, tiende a exacerbarse a partir de la expansión de las nuevas tecnologías y la posibilidad de descentralizar y de externalizar segmentos importantes de la producción. De esta forma, cada unidad de producción se transforma en un sub-conjunto homogéneo de un proceso productivo mucho más amplio.

Como indicador de esta tendencia, Cohen resume en su libro las informaciones disponibles con respecto a Francia donde, entre 1986 y 1992, la homogeneidad de la fuerza de trabajo en las empresas que ocupan más de 10 personas, aumentó más del 20%. En este contexto,

---

<sup>8</sup> David Cohen. *Richesse du monde, pauvreté des nations*. París, 1997.

la segmentación y la desigualdad cambian de sentido. En la economía capitalista tradicional, cada segmento social era una categoría y *la desigualdad se producía entre grupos sociales*. Ahora, en cambio, la segmentación se produce dentro de cada grupo social. De acuerdo a los datos presentados por Cohen, por ejemplo, más del 70% del fenómeno de la desigualdad americana se explica por la diferencia de salarios *entre* trabajadores jóvenes, *entre* diplomados o *entre* trabajadores de la industria.

En resumen, mientras las desigualdades tradicionales eran fundamentalmente “inter-categoriales”, estas nuevas desigualdades son “intra-categoriales”. Mirado desde el punto de vista subjetivo, una de las características más importantes de este fenómeno es que resulta mucho más difícil de aceptar, porque pone en crisis la representación que cada uno tiene de sí mismo. Estas nuevas desigualdades provocan, por ello, un sufrimiento mucho más profundo, porque son percibidas como un fenómeno más personal que socio - económico y estructural<sup>9</sup>.

### La ideología de la desigualdad

El aumento de la desigualdad, descrito someramente en los puntos anteriores, está acompañado por un aumento igualmente significativo de las teorías que tienden a justificar este fenómeno. Mientras en el modelo capitalista tradicional la pobreza o la condición asalariada podían ser percibidas como consecuencias de un orden social injusto, en el nuevo capitalismo tienden a ser asociadas a la naturaleza de las cosas y, en última instancia, a la responsabilidad personal. No es casual, por ello, observar el resurgimiento de ideas que tienden a explicar la vigencia de determinados patrones de conducta, de los niveles de desarrollo cognitivo personal y la ubicación en la estructura social, por factores genéticos.

Una de las versiones más difundidas de este neo-darwinismo social la constituye el libro de Richard J. Herrnstein y Charles Murray<sup>10</sup>, basado en el supuesto según el cual la habilidad cognitiva será la variable decisiva en la estructura social que se está

---

<sup>9</sup> Jean-Paul Fitoussi et Pierre Rosanvallon. *Le nouvel âge des ...*

<sup>10</sup> R. J. Herrnstein and Ch. Murray. *The Bell Curve; Intelligence and Class Structure in American Life*. New York, Free Press Paperbacks, 1994.

conformando para el nuevo siglo y que dicha habilidad es fundamentalmente hereditaria. Algunos científicos sociales han asumido este enfoque que, paradójicamente, anula cualquier posibilidad de análisis *social* de las conductas humanas. Francis Fukuyama, por ejemplo, ha sostenido en uno de más recientes ensayos, que los comportamientos sociales se explican por factores genéticos y aquellos comportamientos para los cuales aun no se ha descubierto su relación con los genes, existen buenas razones para esperar que dicha relación será descubierta en las próximas décadas. Para Fukuyama, como para otros ensayistas de esta misma corriente, fenómenos tales como la criminalidad, la drogadicción, el alcoholismo, la promiscuidad, las separaciones, los divorcios y otras “conductas desviadas”, estarían explicados por factores genético - hereditarios y, por lo tanto, difícilmente modificables a través de políticas sociales<sup>11</sup>.

La justificación de la desigualdad a partir de los resultados de la investigación genética es uno de los principales ejemplos acerca del papel que jugará el conocimiento en la determinación de la estructura social. La información genética permitirá predecir trayectorias de vida con mucha más precisión que en el pasado y la utilización de esta información tiene potencialidades enormes sobre todo el sistema de relaciones sociales<sup>12</sup>. No sólo las compañías de seguros pueden usar esa información para definir que tipo de tratamiento brindarán a los asegurados, sino que los empleadores pueden también aplicar estos resultados en sus políticas de reclutamiento de personal, las escuelas en el reclutamiento de sus alumnos, etc. Se abre así la

---

<sup>11</sup> F. Fukuyama. *The end of Order.*, Londres, 1997. Un ejemplo de esta postura puede verse en el siguiente párrafo del libro de Fukuyama: “An understanding of the natural substrate on which social relationships are built permits us to begin to build causal connections between some of the phenomena we have documented above. The most clear-cut is the one between family breakdown and child abuse”(34) (...) “Family breakdown is also closely associated with crime”(35) “There is substantial evidence that in addition to being more promiscuous, young males are significantly more aggressive and violent than females and older males, and that this is the result of their underlying psychological make-up rather than culture ” (35)

<sup>12</sup> Jeremy Rifkin. *The Biotech Century; Harnessing the Gene and Remaking the World.* New York, J.P.Tarcher/Putnam, 1998. Una de las primeras y más importantes reacciones internacionales ante las consecuencias del desarrollo de la biotecnología la constituye la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos, aprobada el 11 de noviembre de 1997 por la 29ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO.

posibilidad de una sociedad organizada en nuevas y más virulentas formas de discriminación, basadas en el perfil genético de cada uno.

La disponibilidad de información genética disminuye la posibilidad de continuar administrando justicia según el principio del “velo de ignorancia”, presentado por Rawls en su teoría de la justicia<sup>13</sup>. La justicia, en el estado - providencia y en todas las formas de solidaridad, funciona sobre la base de este velo de ignorancia que no indaga sobre las particularidades de cada individuo. Esta ignorancia contribuye a la cohesión y a la socialización. Al contrario, cuando las informaciones sobre las particularidades de cada individuo se multiplican, se pone en marcha un mecanismo de des-solidarización, de ruptura de la cohesión y de debilitamiento del papel de la socialización<sup>14</sup>.

Frente a estas tendencias y como respuesta a las ideologías neo-conservadoras, se está gestando un nuevo pensamiento democrático, basado en la idea según la cual eliminar la desigualdad no es contradictorio con el respeto a la diversidad. De acuerdo a estos postulados, la justicia y la solidaridad son elementos básicos para garantizar el carácter sostenido del desarrollo social. Pero esos principios de justicia y equidad ya no pueden ser aplicados de la misma manera que en el pasado. La justicia, por ejemplo, no puede estar basada en la idea de tratar a todos de la misma manera. La justicia, particularmente la justicia social, debe perder el velo que cubre sus ojos y que le impide ver a quien se dirige y tratarlo de la manera más adecuada a su situación. La mayor disponibilidad de información puede también ser la base de estrategias de acción social más eficaces para el logro de la justicia y no, como lo sugieren los enfoques conservadores, un factor de discriminación. Pero este nuevo enfoque de la justicia social está íntimamente asociado al fortalecimiento de la dimensión política de la sociedad y, en particular, de la democracia, porque sólo si existe un fuerte sentido de pertenencia colectiva, es posible aceptar la idea de la redistribución directa de los bienes<sup>15</sup>. Desde este punto de vista, es muy importante vincular el análisis de las tendencias en el ámbito de

---

<sup>13</sup> John Rawls. *Teoría de la Justicia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

<sup>14</sup> Pierre Rosanvallon. *La nouvelle question sociale; Repenser l'Etat-providence*. París, Editions du Seuil, 1995.- J.P. Fitoussi et P. Rosanvallon, *Le nouvel âge des inégalités*. Paris, Seuil, 1996.

<sup>15</sup> J.P. Fitoussi et P. Rosanvallon. *Le nouvel âge des...*

la organización del trabajo con las transformaciones en el ámbito socio - político, donde el tema principal es el que se refiere a las transformaciones en el Estado - Nación.

### **La crisis del Estado-nación**

Una de las características más importantes de los cambios en la dimensión política es la que tiene que ver con los procesos de deslocalización y relocalización de las pertenencias y de las identidades nacionales y culturales. Asociado al proceso de globalización económica, se ha producido una tendencia a construir entidades políticas supranacionales, capaces de enfrentar los desafíos que se plantean tanto a nivel planetario como multinacional, tales como los volúmenes crecientes de transacciones financieras internacionales, los problemas derivados del cuidado del medio ambiente (agujero en la capa de ozono, recalentamiento de la corteza terrestre, etc.), la expansión del delito internacional (narcotráfico, prostitución, etc.) y la expansión de Internet como vehículo de circulación de información sin regulación posible a nivel nacional.

Como resultado de estos procesos el concepto de ciudadanía asociado a la *Nación*<sup>16</sup>, ha comenzado a perder significado. En su reemplazo, aparecen tanto la adhesión a entidades supranacionales como también, al contrario, un repliegue sobre el comunitarismo local, donde la integración se define fundamentalmente como integración cultural y no como integración política. Este cambio en el concepto de ciudadanía tiene enormes implicaciones. La aparición de lo local y lo supranacional como nuevos espacios de participación social, está asociada a fenómenos de ruptura de la acción política tal como se la concebía hasta ahora. La construcción de un concepto de ciudadanía mundial, de ciudadanía planetaria, exige un concepto de solidaridad vinculado a la pertenencia al género humano y no a alguna de sus formas particulares. Esta construcción, sin embargo, enfrenta enormes dificultades, la mayoría de las cuales está vinculada a las formas a través de las cuales se produce el proceso de globalización.

Desde el punto de vista económico, la globalización no significa sólo que los capitales puedan moverse rápida y libremente por todo

---

<sup>16</sup> Dominique Schnapper. *La communauté des citoyens; Sur l'idée moderne de nation*. París, Gallimard, 1994.

el planeta. El fenómeno socialmente más importante es que como las empresas pueden instalarse en cualquier parte del mundo y mantenerse conectadas a través de redes de información, ellas tienden a radicarse allí donde los costes son menores. Este fenómeno produce lo que se ha denominado “una espiral descendente de reducción de costes sociales”, que tiende a debilitar la capacidad de los estados-nacionales para mantener los niveles tradicionales de beneficios sociales y de bienestar<sup>17</sup>. La globalización económica, en síntesis, reduce la capacidad del estado para definir su política monetaria, su presupuesto, su recaudación de impuestos y la satisfacción de las necesidades sociales de su población.

Al estar basada fundamentalmente en la lógica económica y en la expansión del mercado, la globalización rompe los compromisos locales y las formas habituales de solidaridad y de cohesión con nuestros semejantes. Las élites que actúan a nivel global tienden a comportarse sin compromisos con los destinos de las personas afectadas por las consecuencias de la globalización. La respuesta a este comportamiento por parte de los que quedan excluidos de la globalización es el refugio en la identidad local, donde la cohesión del grupo se apoya en el rechazo a los “externos”.

En este sentido, numerosos diagnósticos de la sociedad actual muestran que la ruptura de los vínculos tradicionales de solidaridad provocada por el proceso de globalización ha generado nuevas formas de exclusión, de soledad y de marginalidad. Las formas de asociación y de expresión de algunos de estos sectores excluidos tienden a apoyarse en valores de intolerancia, de discriminación y de exacerbación de los particularismos. Mientras en la cúpula, las elites que participan de la economía supranacional plantean el riesgo que su desapego a la nación estimule un individualismo a-social, basado en la falta total de solidaridad, en la base se aprecian fenómenos regresivos de rechazo al diferente, de xenofobia y de cohesión autoritaria.

Manuel Castells, en su libro ya citado, explica con claridad este proceso, que da lugar a la aparición del fenómeno actual del *fundamentalismo* y de estados-fundamentalistas. De acuerdo a su análisis, el estado-nación, para sobrevivir a su crisis de legitimidad,

---

<sup>17</sup> Manuel Castells. *La era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Vol. I, La Sociedad Red. Vol.II. El Poder de la Identidad.* Madrid. Alianza Editorial, 1997.

cede poder y recursos a los gobiernos locales y regionales. En este proceso, pierde capacidad para igualar los intereses diferentes y representar el “interés general”. Este proceso des-legitima aun más al Estado, particularmente frente a las minorías discriminadas, que buscan protección en las comunidades locales o en otro tipo de estructuras. Según Castells “... lo que comenzó como un proceso de relegitimación del estado, mediante el paso del poder nacional al local, puede acabar profundizando la crisis de legitimación del estado-nación y la tribalización de la sociedad en comunidades construidas en torno a identidades primarias”<sup>18</sup>.

En síntesis, tanto los cambios en los modelos de organización del trabajo como las transformaciones en las estructuras de participación social y política están estimulando la aparición de formas nuevas de segmentación y diferenciación social. La característica común de estos nuevos tipos de diferenciación es que se apoyan ya sea en factores naturales, como los genes, la inteligencia o la etnia, ya sea en factores culturales de fuerte connotación adscriptiva, como la religión o la lengua.

En este contexto es posible comprender el énfasis que otorgan los análisis prospectivos, inspirados en objetivos democráticos, al desarrollo de la *capacidad de vivir juntos* como condición de la construcción de un orden social sustentable<sup>19</sup>. Fortalecer la cohesión social sobre la base de la aceptación consciente de la existencia del “otro”, del diferente, se ha convertido nuevamente en el principal objetivo de las instituciones responsables del proceso de socialización, particularmente de la escuela.

## La educación y los desafíos del futuro

El análisis efectuado hasta aquí ha permitido apreciar la importancia de las transformaciones que se están registrando en la estructura económica, política y cultural de la sociedad. Las formas emergentes de organización social se apoyan en el uso intensivo del conocimiento y de las variables culturales de asociación y participación social. En este contexto, las instancias a través de las

---

<sup>18</sup> M. Castells, *La Sociedad Red. Vol.II.*, pág. 304.

<sup>19</sup> Ver, por ejemplo, Jacques Delors, *La educación encierra un tesoro*. UNESCO, 1996.

cuales se producen y se distribuyen el conocimiento y los valores culturales -las instituciones educativas, los educadores, los intelectuales en general- ocuparán un lugar central no sólo en el análisis de las nuevas configuraciones sino también en la definición de estrategias de intervención social y política.

No es posible, en los límites de este documento, efectuar un análisis exhaustivo del papel de la educación en la sociedad. Nos limitaremos, en cambio, a señalar tres puntos cruciales para la discusión y el análisis posterior.

En primer lugar, es preciso mencionar el cambio en el papel de la educación frente a la movilidad social. En el capitalismo tradicional, como se sabe, la educación estaba directamente asociada a las posibilidades de movilidad social. Ascender en la jerarquía del sistema educativo significaba acceder a niveles más complejos del conocimiento y a posiciones más altas en la estructura ocupacional. Pero en la medida que la estructura ocupacional de tipo piramidal tiende a perder importancia y se expanden las redes como modelo de organización de las instituciones, disminuye la importancia de la movilidad social vertical y aumentan, en cambio, las oportunidades de movilidad horizontal. La educación también modifica su papel ya que, por un lado, será la variable más importante que permitirá entrar o quedar afuera del círculo donde se definen y realizan las actividades socialmente más significativas y, por el otro, será necesario educarse a lo largo de toda la vida para poder adaptarse a los requerimientos cambiantes del desempeño social y productivo. En el futuro, paradójicamente, será necesaria una movilidad muy intensa para mantenerse en la misma posición.

En segundo lugar, es preciso considerar el problema de la democratización del acceso a los circuitos en los cuales se produce y se distribuye el conocimiento socialmente más significativo. La privatización de estos circuitos y su apropiación por un grupo reducido de la población daría lugar a una especie de *neo-despotismo ilustrado*, incompatible con formas políticas democráticas de participación y control social. En este sentido, las opciones democráticas en política educativa deberán apoyarse en un alto nivel de confianza en la capacidad de aprendizaje de *todas* las personas. Al respecto, será necesario enfatizar más que nunca el alcance universal de la educación. Si en el pasado el sistema podía organizarse en niveles que se correspondían con determinadas categorías sociales y

de complejidad en la organización del conocimiento, en el futuro la democratización del acceso a los niveles superiores de análisis de realidades y fenómenos complejos debe ser universal. Este acceso universal a la comprensión de fenómenos complejos constituye la condición necesaria para evitar la ruptura de la cohesión social y los escenarios catastrofistas que potencialmente están presentes en las tendencias sociales actuales. Pero el acceso a la comprensión de fenómenos complejos no puede estar asociado a un determinado nivel del sistema y, mucho menos, a sus niveles superiores. La formación básica y universal deberá ser capaz de dotar al conjunto de los ciudadanos de los instrumentos y de las competencias cognitivas necesarias para un desempeño ciudadano activo.

En tercer lugar, es preciso considerar la educación desde el punto de vista del proceso de socialización. Al respecto, ya no es posible pensar, como en el pasado, que las regulaciones vendrán exclusiva o fundamentalmente de instituciones como el Estado, la Iglesia o la familia. Tampoco es posible pensar que habrá una regulación espontánea basada en los mecanismos del mercado, que asegure la cohesión y la equidad necesarias para el desarrollo social sustentable. Las formas tradicionales de solidaridad están perdiendo importancia. Numerosos testimonios indican la aparición y el riesgo de expansión rápida de una sociedad atomizada, donde el individuo aislado estaría frente a una colectividad anónima. Están apareciendo nuevas formas de solidaridad y asociación: círculos de vecinos, “tribus” urbanas, bandas juveniles, etc. Pero las solidaridades generadas por estas nuevas formas de agrupamiento no están asociadas a movimientos integradores. La desaparición de las formas tradicionales de pertenencia obligada, provoca la aparición de una nueva obligación, la de generar uno mismo su forma de inserción social<sup>20</sup>.

Un ejemplo claro de esta transformación es el caso de la familia. La familia mantiene su importancia, pero ya no es la familia fija y estable de antes. La trayectoria familiar de una persona puede atravesar fases diferentes: pareja estable, familia mono - parental, unión libre, etc. Los parientes se transforman en una combinación de lazos electivos y de sangre. Lo mismo sucede con el resto de los círculos (amigos, colegas, etc.). En este contexto, se estaría

---

<sup>20</sup> Jean Baptiste de Foucauld, et Denis Piveteau. *Une société en quête...*

configurando un tipo de sociedad donde existe el riesgo de la existencia de formas paralelas, duales, de pertenencia social. Por un lado, ámbitos donde predominarán las relaciones elegidas y especializadas y, por el otro, ámbitos donde volverán a establecerse solidaridades impuestas por factores adscriptivos. Más allá del análisis de cada una de estas posibilidades, lo cierto es que el papel y las formas de solidaridad serán el tema central en la discusión acerca de las alternativas de desarrollo social en el futuro.

La formación del sentido de solidaridad está íntimamente asociada a la formación del *sentido de pertenencia*. Al respecto, el desafío educativo implica desarrollar la capacidad de construir una identidad compleja, una identidad que contenga la pertenencia a múltiples ámbitos: local, nacional e internacional, político, religioso, artístico, económico, familiar, etc. Lo propio de la ciudadanía moderna es, precisamente, la pluralidad de ámbitos de desempeño y la construcción de la identidad a partir precisamente de esta pluralidad y no de un solo eje dominante y excluyente<sup>21</sup>.

En términos educativos, el desarrollo de este sentido plural de pertenencia, que combine la adhesión y la solidaridad local con la apertura a las diferencias, implica introducir masivamente en las instituciones escolares la posibilidad de realizar experiencias que fortalezcan este tipo de formación. Al respecto, todos los diagnósticos indican la existencia de un significativo *déficit de experiencias* democráticas y pluralistas en la sociedad. La escuela es un ámbito privilegiado para el desarrollo de experiencias de este tipo, que puedan ser organizadas educativamente.

Postular la necesidad de desarrollar este conjunto de competencias y capacidades es necesario pero no suficiente. El desafío para los educadores consiste, además, en definir los diseños institucionales más apropiados y elaborar las herramientas técnicas y metodológicas más eficaces para que estos objetivos superen la fase puramente retórica y se transformen en metas concretas de aprendizaje. Desde el punto de vista institucional, es necesario discutir qué tipo de escuela y qué articulaciones entre ellas y la sociedad son las más apropiadas para estos desafíos. La escuela

---

<sup>21</sup> Con respecto al proceso de construcción de la identidad, véase Juan Carlos Tedesco. *El Nuevo Pacto Educativo. Ciudadanía y competitividad en la sociedad moderna*. Madrid, Anaya, 1995.

tradicional ha estado particularmente cerrada al contacto con otras instituciones y con otros actores sociales. Si bien este diseño podía ser el más apropiado en el momento de construcción de los estados -nacionales, cuando la escuela aparecía como la institución que debía superar los particularismos, actualmente ya no puede mantenerse aislada, ignorando las transformaciones que se han producido en el ámbito de la familia, de la empresa y de los medios de comunicación.

En síntesis, es preciso *romper el aislamiento institucional de la escuela*, abriéndola a los requerimientos de la sociedad y redefiniendo sus pactos con los otros agentes socializadores, particularmente la familia y los medios de comunicación. Pero, ¿cuál debería ser el papel específico de la escuela?. En el contexto del análisis que efectuamos hasta aquí, parece necesario enfatizar la idea que la escuela debe asumir una parte significativa de la formación en los aspectos “duros” de la socialización. Esto no significa reivindicar la rigidez, la memoria, la autoridad, etc, sino aceptar que su tarea es llevar a cabo en forma consciente y sistemática, la construcción de las bases de la personalidad de las nuevas generaciones.

En un mundo donde la información y los conocimientos se acumulan y circulan a través de medios tecnológicos cada vez más sofisticados y poderosos, el papel de la escuela debe ser definido por su capacidad para preparar para el uso consciente, crítico, activo, de los aparatos que acumulan la información y el conocimiento. En este sentido, parecería que una de las pistas mas prometedoras de trabajo para la escuela es la que tiene que ver justamente con su relación con la convivialidad, con las relaciones cara a cara, con la posibilidad de ofrecer un diálogo directo, un intercambio con personas reales donde los instrumentos técnicos sean lo que son, instrumentos y no fines en sí mismos. El clima de las instituciones escolares, diferenciadas según proyectos pedagógicos y dotadas de significativos niveles de autonomía para poder conectarse con el medio, constituye una variable central para el desarrollo de un proceso de socialización eficaz.

Pero así como el diseño institucional tradicional no puede ser mantenido en las actuales circunstancias históricas, también es preciso advertir que un diseño institucional basado solamente en la autonomía de las escuelas puede aumentar los riesgos de atomización y fragmentación social y cultural. Desde este punto de vista, la autonomía debe ser un estímulo para la vinculación y no

para el aislamiento. La idea de *red* constituye una forma fértil para estimular conexiones entre las instituciones escolares que superen el formalismo tradicional y permitan intercambios reales, tanto a nivel local como nacional e internacional.



# Educación en Derecho Internacional Humanitario

*Alma Baccino de Pérez Abella\**

## Introducción

En el escenario mundial del último siglo vivido, hay imágenes que se repiten: la guerra, los conflictos armados, delegados de la Cruz Roja que trabajan corriendo todo tipo de riesgos en zonas de combate, que cruzan líneas de frentes, que visitan prisioneros en campos de detención, que reúnen familias dispersas, que asisten a heridos y necesitados en cualquier parte del planeta y cualquiera sea su condición.

Desde hace casi un siglo y medio ya, el CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja), como intermediario neutral e independiente para aliviar el sufrimiento de las víctimas, ha estado prestando servicios en esas situaciones cumpliendo tareas humanitarias tan relevantes como éstas:

- visitar prisioneros y detenidos civiles interesándose por su estado y el trato dispensado a los mismos;
- buscar personas dadas por desaparecidas ;
- reunir familias dispersas e intercambiar mensajes entre familiares separados a causa de un conflicto;
- brindar alimentos, agua, asistencia médica a víctimas de la guerra;
- dar a conocer el Derecho Internacional Humanitario, velar por su aplicación, colaborar con los Gobiernos en la tarea de difusión así como en la de desarrollo de los valores humanitarios en los que éste se inspira;
- y como intermediario imparcial y neutral que es, promover el diálogo entre las partes, en situaciones de violencia interna.

---

\* Uruguaya. Doctora en Derecho y Educadora. Asesora del Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR- para América Latina en el Programa “Exploremos el Derecho Humanitario”.

### **¿Dónde se fundamenta esta acción tan trascendente y única del CICR?**

En el mandato específico que le han conferido los Estados partes en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, que son los instrumentos jurídicos básicos del Derecho Internacional Humanitario (DIH)

## **Derecho Internacional Humanitario y movimiento internacional de la Cruz Roja: un vínculo indisoluble**

### **Antecedentes históricos**

Existe un estrecho vínculo histórico entre la Cruz Roja y el DIH al que es necesario hacer referencia, en primer lugar. El mismo surgió de la mente y la acción del preclaro ciudadano suizo HENRY DUNANT quien tras haber visto las atroces consecuencias de la guerra en el campo de batalla de Solferino ( Italia) en junio de 1859, no escatimó esfuerzos en la búsqueda de los medios necesarios para proteger a los seres humanos víctimas de los conflictos y al personal encargado de brindarles asistencia.

Regresando a Ginebra, su ciudad natal, publicó en 1862 un libro titulado “Recuerdo de Solferino” y comenzó inmediatamente a trabajar sobre dos ideas concretas: 1) lograr la fundación, en cada país, ya en tiempo de paz, de sociedades de socorro de índole privada, capaces de actuar en favor de heridos en tiempos de guerra; 2) y que el personal que prestara servicios en ellas fuera reconocido y protegido por su tarea a cumplir, para poder actuar como tal en tales situaciones, en virtud de acuerdos internacionales.

En 1863 logró la fundación del “Comité Internacional de Socorro a los Militares Heridos”, que más tarde se convirtió en el CICR, organismo con el cual nació el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que hoy cubre con su acción prácticamente al mundo entero.

Para la Historia Universal, ésta fue una respuesta a la primera de las ideas del visionario Henry Dunant, la que seguramente fue mucho más allá de lo que él mismo podría haber imaginado en su época.

Para poder concretar eficazmente la segunda de sus ideas, Dunant comprendió pronto que era indispensable lograr la cooperación de

los Estados y de sus respectivos Gobiernos, únicas personas jurídicas capaces de elaborar el texto de un tratado internacional.

Así, junto a sus colegas del recién nacido CICR persuadieron al Gobierno suizo para que colaborase convocando una Conferencia Diplomática a fin de tratar un texto internacional inspirado en sus ideas.

Esta Conferencia Diplomática se reunió en Ginebra en agosto de 1864 y participaron en ella representantes de 12 Estados que firmaron un breve tratado internacional de apenas 10 artículos, titulado “Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1864 para la mejora de la suerte que corren los militares heridos en los ejércitos en campaña”.

La firma de este Convenio de Ginebra señala un paso trascendente en la Historia de la humanidad pues significa el surgimiento del DIH que busca proteger a las víctimas de los conflictos armados y al personal encargado de brindarles asistencia.

Y a partir de ese momento, esta rama del Derecho Internacional Público comenzó a desarrollarse y crecer.

Interesa expresar aquí que existe, entonces, un vínculo histórico indisoluble entre la Cruz Roja por un lado y el DIH por otro. El DIH es, por así decirlo, un “asunto de Estados”, desde el momento que, como rama del Derecho, es una expresión de esos Estados y sus Gobiernos respectivos ( quienes son los responsables directos de su aplicación), mientras que la Cruz Roja es una organización privada e independiente, de acción internacional.

Como expresamos, el surgimiento del CICR por obra e impulso de H. Dunant señala el momento de nacimiento del hoy gigantesco Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que despliega su acción en favor de los que sufren en más de 180 países, a través de sus organismos internacionales radicados en Ginebra (Suiza) y sus Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (emblema este último adoptado por países islámicos, equivalente en todo sentido al de la Cruz Roja), existentes en los mismos.

Esas Sociedades nacionales de la CR y de la MLR actúan como auxiliares de poderes públicos en sus respectivos países, siendo a su vez independientes de los mismos.

Después de la I Guerra Mundial y dada la impresionante expansión del Movimiento, las Sociedades nacionales se unificaron en una federación que surgió al mundo comprometiéndose a prestar servicios también en tiempo de paz, en un esfuerzo constante por mejorar las condiciones de vida y aliviar los sufrimientos de la humanidad en toda circunstancia. Así en 1919 surgió la “Federación Internacional de Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja”, volviéndose otro componente del Movimiento Internacional, los que pasaron a ser los siguientes:

- Comité Internacional de la Cruz Roja ;
- Federación Internacional de Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ;
- Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en los diversos países.

Este Movimiento está unido bajo siete Principios Fundamentales que son:

Humanidad, Imparcialidad, Neutralidad, Independencia, Voluntariado, Unidad y Universalidad que son una referencia constante para su acción mundial y que constituyen una verdadera fuerza universal.

## **Derecho Internacional Humanitario**

### **Concepto y antecedentes**

El DIH es conocido también como “Derecho de los conflictos armados” o “Derecho de la guerra”, haciendo referencia a las circunstancias en las que se aplica, o sea, situaciones de conflictos armados, ya sean internacionales o nacionales.

Se trata de un conjunto de normas internacionales que en tiempo de guerra permiten prestar protección, por un lado, a las personas que no participan en las hostilidades o que han dejado de participar en ellas ( por ejemplo, el caso del combatiente herido o que cae prisionero de guerra); y por otro, al personal médico-sanitario o religioso encargado de prestarles asistencia. El DIH también permite limitar los métodos y los medios de hacer la guerra usados por las partes en conflicto.

La finalidad última de este conjunto normativo es limitar y prevenir el sufrimiento del ser humano que vive circunstancias de conflicto armado. Las personas responsables de su aplicación en esas circunstancias son los funcionarios de los Gobiernos, los de sus Fuerzas Armadas regulares, así como los miembros de grupos armados que participan en un conflicto y los de cualquier “parte” del conflicto reconocida como tal.

Sus normas están contenidas en tratados internacionales a los que los Estados se adhieren voluntariamente, comprometiéndose a respetarlas y hacerlas cumplir; o están originadas en la Costumbre internacional ( aquí como fuente de Derecho), por la repetición de determinadas conductas con la convicción de que deben ser respetadas y que su violación es rechazada por todos, como por ejemplo, agredir al enemigo que se rinde, torturar al prisionero, etc.

Como vimos, con la firma del I Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1864, surgió el DIH, como una rama del Derecho Internacional Público. La idea inicial que lo inspirara se ha ido desarrollando en convenios sucesivos que fueron cubriendo otros escenarios de la guerra como el de los conflictos armados en el mar y la necesidad de proteger mejor a las víctimas frente al surgimiento de nuevos medios ofensivos, como el empleo de nuevos armamentos, etc.

En 1906 y en 1929, a través de nuevos instrumentos internacionales, se mejoró la protección brindada por el I Convenio de Ginebra en favor de los heridos y enfermos de los ejércitos en campaña.

En 1899 fue ampliado a las situaciones de la guerra en el mar por un Convenio firmado en La Haya, el que fue remplazado en 1907 por otro Convenio con el mismo fin ( II Convenio de Ginebra).

Después de la I Guerra Mundial se vio que era necesario mejorar la condición de los prisioneros de guerra y así se elaboró en 1929 otro Convenio de Ginebra sobre esa temática. A su vez, este nuevo Convenio completó las normas previamente aprobadas en 1899 y en 1907, constituyéndose en el III Convenio de Ginebra.

Después de la II Guerra Mundial y dadas las atrocidades cometidas contra la población civil durante ella, conocidas ya por la Historia, surgió en 1949 un IV Convenio de Ginebra destinado a proteger a las personas civiles en territorio enemigo u ocupado.

Todos estos Convenios fueron revisados en una Conferencia Diplomática celebrada en 1949 pasando a constituir un solo “cuerpo de doctrina” y hoy se les conoce como los “Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949”, constituido inicialmente por estos cuatro Convenios:

- I “Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña” ;
- II “Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar”;
- III “Convenio de Ginebra sobre el trato a los prisioneros de guerra”;
- IV “Convenio de Ginebra sobre la protección de las personas civiles en tiempo de guerra”.

En todos ellos se establece claramente el respeto y la protección, en tiempo de guerra, sin discriminación alguna, de todas las personas que no participen directamente en el conflicto armado o que han dejado de participar en el mismo. Y como ampliación de esa protección, se protege también al personal médico-sanitario y religioso encargado de prestarles asistencia.

Evidentemente, desde que se aprobaron los Convenios de Ginebra en 1949, los conflictos armados han aumentado a nivel mundial y también han surgido otros medios y métodos de hacer la guerra, que han aumentado el dolor de sus consecuencias: existen armamentos que provocan más muertes, nuevos métodos como la guerrilla que causan más daños especialmente a la población civil, etc. Por otro lado, la mayor parte de los conflictos de los últimos tiempos no han sido entre dos o más Estados, sino que dentro de un mismo Estado.

Y así se ha visto crecer al DIH al ritmo de los acontecimientos de la Historia.

En 1977, por otra Conferencia Diplomática, fueron elaborados y aprobados dos Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra, que son acuerdos internacionales complementarios a los cuatro Convenios considerados en su conjunto:

El “Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los

conflictos armados internacionales” ( PA I ), que se aplica en casos de conflictos internacionales ;

El “Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales” ( PA II ), aplicable a los conflictos internos de los Estados.

Actualmente, más de 189 Estados son Partes de estos cuatro Convenios de Ginebra, más de 155 del Protocolo Adicional I y más de 148 al Protocolo Adicional II, lo que significa prácticamente la aceptación de la totalidad de la comunidad universal.

Los cuatro Convenios y sus Protocolos son los instrumentos jurídicos principales del DIH, pero existen otros acuerdos internacionales de porte humanitario que también integran este cuerpo normativo, como ser: el “Protocolo de Ginebra sobre el empleo de gases” , la “Convención sobre limitación del uso de ciertas armas convencionales” ( 1996 ) ; la “Convención sobre la prohibición de armas bacteriológicas y sobre su destrucción” (1972); la “Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles” (1976); la “Convención para la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y su destrucción “ (conocida como “Tratado de Ottawa” 1999), otros textos internacionales sobre prohibición de armas químicas ( 1899, 1925 y 1993), de armas biológicas ( 1925 y 1972), de armas láser cegadoras (1995, adelantándose, en este caso, al surgimiento y empleo de esas mismas armas en el campo de batalla), etc.

En este proceso de desarrollo del DIH, vemos claramente cómo la evolución del Derecho va acompasando la evolución de los hechos históricos del planeta.

### **Relación del Derecho Internacional Humanitario con el derecho de los derechos humanos**

Existe una notoria similitud y complementariedad entre la mayor parte de los contenidos del DIH y del Derecho de los DDHH. Esa similitud tiene que ver con el sentido de la protección y respeto hacia el ser humano, incluyendo en este respeto y protección su integridad física y moral o espiritual, su dignidad y todo lo concerniente a ello.

O sea, hay un terreno o ámbito que es común a ambas ramas del Derecho, aunque debemos reconocer ciertas diferencias que tienen que ver con su aplicación, la forma y circunstancias de la misma.

Señalamos entre esas diferencias:

- \* Los DDHH son aplicables en todo tiempo y lugar a las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado, siendo su finalidad última proteger al individuo de la eventual arbitrariedad estatal, aún en tiempo de conflicto armado. Solamente en circunstancias excepcionales de vida de un Estado (como por ejemplo el caso del “estado de sitio”, o situaciones de emergencia o conflicto, etc) y sólo temporalmente, algunos de esos derechos (como por ejemplo el derecho de asociación, circulación, reunión, expresión del pensamiento, prensa, etc) pueden suspenderse, no pudiendo nunca suspenderse los correspondientes al “núcleo básico” ( derecho a la vida, honor, integridad, dignidad, etc).

El DIH se aplica en circunstancias excepcionales, solamente, que son las de un conflicto armado; y su fin último es proteger a las víctimas del mismo, sin distinción. No puede suspenderse nunca y protege el “núcleo básico” de derechos que corresponden al ser humano, en ocasión de tales conflictos.

- \* Los DDHH se integran de un cúmulo de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que protegen a las personas en cualquier situación. En cambio, el DIH protege de modo específico a las personas que sufren consecuencias de un conflicto armado y que no participan directamente en él ( población civil, heridos, enfermos, prisioneros de guerra, detenidos) y al personal encargado de brindarles asistencia. Se integra también de un cúmulo de normas que tienen que ver con la restricción del uso de la violencia en situaciones de guerra, con la limitación de los medios y métodos de combate.

En lo que tiene que ver con la aplicación efectiva de ambos complejos normativos, se debe recordar en materia de DDHH, que ciertos tratados de DDHH ( Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ONU, 1966 ; Convención Europea de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Consejo de Europa, 1950; Convención Americana sobre Derechos Humanos, OEA, 1969; Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos,

Organización de la Unidad Africana, 1981,etc), han dado lugar a la existencia de organismos que velan por la aplicación efectiva de los DDHH.

Entre ellos podemos distinguir:

- órganos judiciales o tribunales como el Tribunal Europeo de DDHH y la Corte Interamericana de DDHH ( surgida por el Pacto de San José de Costa Rica ) ;
- órganos casi judiciales como el Comité de DDHH de la ONU o la Comisión Africana de DDHH y de los Pueblos ;
- órganos institucionales como la Comisión de DDHH de la ONU.

En el ámbito del DIH, los propios textos internacionales que lo constituyen han establecido la obligación de los Estados Partes de adoptar todas las medidas nacionales necesarias que hagan efectiva su vigencia, especialmente en el terreno penal, en lo que tiene que ver con la sanción de las eventuales violaciones del mismo.

Han existido tribunales específicos que han juzgado las violaciones al DIH producidas durante conocidos conflictos como los ocurridos en la ex- Yugoslavia y en Ruanda. También debemos expresar que el 17 de julio de 1998, en una Conferencia Diplomática realizada en Roma (Italia) se adoptó el Estatuto para la Corte Penal Internacional de carácter permanente (a diferencia de los otros tribunales que existieron, que fueron circunstanciales) que acaba de surgir a la vida del Derecho, tras haberse logrado el número de ratificaciones necesarias de parte de los Estados, en el presente año 2002. El CICR se ha congratulado por la institución de este tribunal internacional, habiendo participado activamente en las negociaciones relativas al establecimiento del mismo.

### **Normas básicas del Derecho Internacional Humanitario**

Los más de 600 artículos contenidos en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales se sustentan en normas básicas que podrían sintetizarse, en forma muy general, de la siguiente forma:

- \* Las personas que no participan en las hostilidades (población civil), los combatientes que hayan depuesto las armas o que estén

fuera de combate en razón de su situación ( heridos, enfermos, o prisioneros de guerra / detenidos), deben ser protegidos y tratados con humanidad.

En consecuencia de ello:

- no podrán ser objeto de distinción alguna de índole desfavorable en razón de raza, color, religión o creencia, sexo, nacimiento, fortuna o cualquier otro criterio análogo
  - se prohíbe la tortura física o mental, los castigos y malos tratos en todas sus formas, así como la violencia sexual ;
  - los enemigos heridos y enfermos deben ser recogidos y asistidos;
  - se prohíbe matar o herir enemigos fuera de combate;
  - se prohíbe la toma de rehenes, los desplazamientos forzados y la “limpieza étnica”
  - las personas en poder del enemigo tienen derecho a recibir e intercambiar noticias familiares y a recibir asistencia ;
  - los grupos vulnerables ( mujeres embarazadas, madres lactantes, niños no acompañados, ancianos, etc ) deben recibir especial protección ;
  - no pueden reclutarse combatientes menores de 15 años, etc.
- \* Los ataques deben limitarse a los combatientes y a los objetivos militares.

En consecuencia de ello :

- no se pueden atacar las personas y bienes de carácter civil ;
- se prohíbe el uso de civiles como escudo humano, hacer pasar hambre a la población civil como método de combate y atacar objetos indispensables para la supervivencia de la población civil ;
- se prohíbe atacar presas, diques, centrales nucleares, cuando esos ataques ocasionen pérdidas importantes entre la población civil, etc.

- \* Están prohibidos los ataques y las armas que pueden alcanzar a personas o bienes civiles y militares indiscriminadamente y que causen daños o sufrimientos excesivos.

En consecuencia de ello:

- se prohíbe el empleo de armas químicas, biológicas, láser que causen ceguera, minas antipersonal, etc ;
  - se prohíbe ordenar que no haya supervivientes así como amenazar con ello, etc.
- \* El personal sanitario militar y civil, así como los establecimientos, los medios de transporte y el material médico sanitario, deben ser respetados y protegidos.

En consecuencia de ello:

- este personal debe recibir toda la ayuda que sea necesaria para el desempeño de su labor en favor de las víctimas de un conflicto armado ;
- el emblema de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja simboliza protección del personal, los medios de transporte, los establecimientos y el material sanitario empleado en circunstancias de conflicto armado, prohibiéndose los ataques contra personas y objetos que lo ostenten;
- se prohíbe también el uso indebido del emblema, así como el empleo de unidades, establecimientos o transporte sanitario para realizar actos de hostilidad contra el enemigo;
- el orden de prioridad en la asistencia de heridos y enfermos se determinará únicamente en función de criterios médicos.

### **Necesidad e importancia de la educación en Derecho Internacional Humanitario**

Como hemos dicho una vez, el siglo XX ha sido testigo del crecimiento del número de conflictos armados, así como del aumento de sus consecuencias devastadoras, debido a la extensión de los escenarios de la guerra y al aumento del poder destructivo de los medios de combate empleados.

Ha sido testigo también de nuevas manifestaciones de violencia más allá de la guerra: niños agresores armados, niños y jóvenes pandilleros, “barras bravas” en escenarios deportivos, violencia callejera, disturbios interiores.

En un mundo donde todo esto se entremezcla con el hambre, la marginalidad, la injusticia, el racismo, el narcotráfico, la desigualdad, los resultados de las transformaciones económicas en los Estados, la inestabilidad política y social, es necesario redoblar esfuerzos para intentar cambiar las cosas.

Durante el siglo XX se han escrito trascendentes acuerdos internacionales, han surgido importantes organizaciones a nivel mundial. Pero eso no basta por sí solo para mejorar las cosas. La vista se orienta hacia los Gobiernos de los países y hacia todas las personas, estén donde estén. Es necesario asumir un papel más activo frente a los hechos, desde todas las perspectivas del quehacer social.

Nos hemos dado cuenta que no basta con firmar acuerdos, con inventar programas. Más que hacer conocer y difundir, es necesario EDUCAR. La educación se vuelve, entonces, una fuerza redentora y potente hacia la cual deben dirigirse la mayor parte de los esfuerzos que sean posibles.

### **Tendencias educativas actuales en América Latina**

La última parte del siglo XX fue testigo de un movimiento importante en América Latina, tendiente a la reforma e innovaciones en materia educativa, especialmente en lo que tiene que ver con la Enseñanza Media o Secundaria. Los Gobiernos han buscado hacerla más extensa, más equitativa, de mejor calidad, más de acuerdo a la realidad mundial y regional de nuestros tiempos.

En el informe final sobre el Seminario organizado por la Oficina Internacional de la Educación de la UNESCO llevado a cabo en el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo radicado en Buenos Aires ( Argentina), en Setiembre de 1999, se recoge la inquietud de los representantes gubernamentales de la región en este sentido y reconociendo los desafíos a que se debe hacer frente en la actualidad en esta materia, se expresó, entre otras cosas, que la juventud “debe aprender a pensar mejor y hacer mejor” para solucionar mejor los problemas y que la educación general debe ser

sólida, debiendo tenerse en cuenta en ella tanto el componente científico, como el tecnológico y el humanístico.

Los representantes gubernamentales latinoamericanos reconocieron que es necesario dar más tiempo a la formación de las cualidades necesarias que lleven a los jóvenes a apreciar los valores de la coexistencia armónica y pacífica en un contexto integrador, pluralista, participativo, respetuoso de los valores, de los principios, de las normas generalmente aceptadas por las comunidades.

De esta forma, han llegado a aceptar que lo esencial en educación no es solamente transmitir conocimientos e informaciones, sino que también hay que educar los afectos, los aspectos de la ética, tanto como las capacidades prácticas. Se ha aceptado en forma unánime que los centros de enseñanza deben ser lugares donde los jóvenes vayan a aprender los contenidos de las asignaturas más diversas, así como también a “vivir juntos y a hacer”.

### **El valor de la difusión del Derecho Internacional Humanitario entre la juventud**

En el escenario mundial de comienzos de siglo y de milenio y en el contexto planteado por los sistemas educativos de América Latina, los principios del DIH se presentan como un excelente instrumento para la tarea del educador.

Es sabido ya que los Estados Partes de los documentos básicos del DIH han asumido la obligación de fomentar en sus respectivos países el estudio y la difusión de esta rama del Derecho, aún en tiempo de paz.

Los instrumentos del DIH constituyen un “cuerpo de doctrina” que contribuye de forma especial a la formación del ciudadano responsable que el mundo necesita. La enseñanza de los principios del DIH en el aula lleva a interesantes resultados, entre los que se pueden señalar:

- \* el reconocimiento de los límites de la libertad individual;
- \* una mejor comprensión hacia los problemas y situaciones de los demás;
- \* el despertar de la perspectiva humanitaria en la consideración de los problemas y conflictos;

- \* el desarrollo de la conciencia cívica propia del ciudadano responsable ;
- \* el despertar de una actitud más activa, participativa, de servicio, de compromiso en lo social
- \* un “efecto pacificador indirecto” entre los alumnos.

Es generalmente aceptado que llevar a las generaciones jóvenes a respetar el DIH puede contribuir también a contener la escalada de violencia que se vive en los países, así como los estragos y los sufrimientos que ocasionan los conflictos armados. A su vez, puede hacer más fácil el recurrir a métodos pacíficos para solucionar conflictos, evitando sufrimientos innecesarios y respetando la dignidad humana.

## **Exploremos el Derecho Humanitario (EDH): un programa innovador ofrecido por el CICR a la comunidad universal**

### **Antecedentes y fundamentos**

El CICR emprendió este programa EDH en 1999, siguiendo la experiencia adquirida durante la puesta en práctica en diversos programas de DIH en el ámbito de la enseñanza en varios países. Durante los años 1999 a 2001, este programa se fue desarrollando y testando en todo el mundo, en colaboración con 15 países asociados, buscando adaptarlo para mejorar su eficacia frente a las diversas realidades de contexto socio-cultural y educativo de los países.

Hoy se ofrece al mundo como un nuevo recurso didáctico que es innovador por sus características, que encuentra su fuerza en dos elementos fundamentales:

- \* constituye una invitación especialmente realizada a las autoridades de los sistemas educativos de los países ( Ministerios de Educación, Consejos de Enseñanza, etc), para ser desarrollado a través de los centros de Educación Secundaria o Media existentes en los mismos, capacitando específicamente a docentes que actuarán como “factores multiplicadores” ( no se descarta la formación de instructores o docentes para prestar servicios en organizaciones que trabajan para y con la juventud en el ámbito extraescolar o no formal, etc);

- \* se trata de un programa educativo que colabora directamente con las propuestas de educación en valores que se han abierto con mayor intensidad en la mayor parte de los países en los últimos tiempos, que no pide esfuerzos económicos que vayan más allá de los necesarios para su implementación en cada país ( materiales de texto existentes, cursos/seminarios/talleres de capacitación de docentes, etc), que se realiza a través de la infraestructura ya existente en los países.

### **Objetivos**

Este programa busca difundir conocimientos y desarrollar la comprensión del DIH y sus principios entre jóvenes y adolescentes de 13 a 18 años de edad. Su elaboración ha respondido a la necesidad de dar coherencia a un conjunto de acciones llevadas a cabo, destinadas al público joven del mundo en este terreno.

Se ha buscado también brindar a las autoridades educativas de los países recursos pedagógicos adecuados que pudieran ser integrados a los programas de Enseñanza Secundaria o Media existentes ya en ellos, así como en otros programas de educación no formal que pudieran existir.

### **Implementación**

Este programa se implementa a través de las autoridades educativas de los países como se dijo ya, siendo ellas las responsables directas de este proceso, así como de su seguimiento. Para dicha tarea, el CICR se ha planteado un papel de motivador, así como de apoyo y de asesoría técnica, según ello pueda ser requerido.

Es así que Delegaciones Regionales del CICR radicadas en distintas partes de América Latina ya han comenzado a trabajar en este tema, apoyando a países de su jurisdicción que han manifestado su voluntad de trabajar en el programa, habiéndose iniciado ya en varios de ellos procesos nacionales de implementación. Entre esos países se cuentan: Chile, Uruguay, Guatemala, El Salvador, Honduras, Perú, Venezuela, Ecuador, Colombia, Jamaica, Estados Unidos de Norte América, etc.

En cada país se considera de indiscutido valor el aporte que las respectivas Sociedades nacionales puedan realizar.

### **Contenidos**

El programa EDH se compone de una serie de “módulos pedagógicos” que representan unas 20 horas de formación, que pueden ampliarse con actividades y materiales complementarios. Su estructura es flexible y permite al docente seleccionar actividades de acuerdo a los tiempos y momentos que se haya planteado para poder lograr sus objetivos, así como a las necesidades diversas que puedan plantear sus grupos de alumnos.

Los módulos diversos permiten una puesta en práctica de diversas formas, ya sea desarrollándolos de una sola vez o separadamente en el tiempo, a través de clases periódicas, en el contexto de un curso lectivo.

Esos módulos se centran en grandes temas del DIH y contienen, cada uno, una serie de “exploraciones” a desarrollar en clase con los alumnos.

El contenido de los mismos es el siguiente:

- \* Exploración introductoria: Imágenes y percepciones.
  
- \* MÓDULO I : La perspectiva humanitaria.
  - Exploración 1 A: ¿Qué pueden hacer los testigos?
  - Exploración 1 B: Examinar los actos humanitarios.
  - Exploración 1 C El dilema de los testigos.
  
- \* MÓDULO 2: Los límites de los conflictos armados.
  - Exploración 2 A: Limitación de los estragos.
  - Exploración 2 B: Los códigos a lo largo de la Historia.
  - Exploración 2 C: Los niños soldados.
  - Exploración 2 D: Minas antipersonal.
  
- \* MÓDULO 3 : Derecho en acción.
  - Exploración 3 A: Identificación de las violaciones.

Exploración 3 B: Desde la perspectiva de los combatientes.

Exploración 3 C: ¿ Quién es responsable?

Exploración 3 D: Estudio de caso: ¿Qué se hizo mal y qué se hizo bien en My Lai?

\* **MÓDULO 4: Hacer justicia**

Exploración 4 A: Principios básicos de la Justicia.

Exploración 4 B: Evolución de los Tribunales Internacionales.

\* **MÓDULO 5: ¿Cómo hacer frente a las consecuencias de la guerra?**

Exploración 5 A: Las necesidades que ocasionan los estragos de la guerra.

Exploración 5 B: Planificación de un campamento para personas desplazadas.

Exploración 5 C: Protección de los prisioneros.

Exploración 5 D: Reunión de familias dispersas.

Exploración 5 E: Los principios éticos de la acción humanitaria.

\* **Exploración final: ¿ Cómo podemos promover el respeto a la dignidad humana?**

**Preámbulo propuesto para América Latina**

El programa EDH constituye un interesante material didáctico de apoyo y colaboración con los programas existentes en la mayor parte de los países latinoamericanos, especialmente en lo que tiene que ver con la asignatura llamada “Formación moral y cívica del Ciudadano”, o “ Formación Cívica” o “Introducción al Derecho”,etc.

Dado que buena parte de los países de la región no vive hoy directamente una circunstancia de conflicto armado, se ha visto como una necesidad la propuesta a los docentes de un “preámbulo” que incluye una serie de actividades previas de presentación del programa EDH en sí, a ser llevadas a cabo en clase con alumnos, cuyo fin último es introducirlos al estudio del programa EDH en sí.

Se han ofrecido en el mismo a los educadores (y solamente con valor de sugerencia) una serie de “Unidades de Trabajo” cuya extensión en clase y forma de llevarlas a cabo quedan a criterio del mismo, que sirven para ubicar mejor a los alumnos en el contexto del programa.

Dichas unidades se centran sobre los siguientes temas:

- Los jóvenes y la realidad circundante.
- Problemas y conflictos.
- Ciudadanía responsable.

### **Un programa que va a lo más profundo de las cosas**

Desde el punto de vista educativo, el programa que presentamos va “más allá” que los programas conocidos o tradicionales, porque va a las razones internas, a las causas, a los comportamientos, buscando encontrar EN EL PROPIO SER HUMANO, el educando inmaduro, adolescente, joven de hoy y de la mano del docente/orientador, la solución a los conflictos que más preocupan hoy a la humanidad: saber vivir en el respeto, la tolerancia, la solidaridad, la armonía y en consecuencia, la paz.

Como bien se ha dicho, “Exploremos el Derecho Humanitario” (EDH) es un programa educativo cuyo objetivo principal es ayudar a los jóvenes a incorporar las normas humanitarias a su comportamiento y a su manera de interpretar los acontecimientos que se producen en el mundo y en su país, propiciando una forma de convivencia más armónica y respetuosa. Procura contribuir a la difusión del mensaje humanitario y solidario entre los jóvenes del mundo, poniendo atención a comportamientos y valores en situaciones de conflictos armados y de violencia, tan repetidas en la realidad de nuestros días.

# Educación en Derecho Internacional Humanitario

*Alma Baccino de Pérez Abella\**

## Introducción

En el escenario mundial del último siglo vivido, hay imágenes que se repiten: la guerra, los conflictos armados, delegados de la Cruz Roja que trabajan corriendo todo tipo de riesgos en zonas de combate, que cruzan líneas de frentes, que visitan prisioneros en campos de detención, que reúnen familias dispersas, que asisten a heridos y necesitados en cualquier parte del planeta y cualquiera sea su condición.

Desde hace casi un siglo y medio ya, el CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja), como intermediario neutral e independiente para aliviar el sufrimiento de las víctimas, ha estado prestando servicios en esas situaciones cumpliendo tareas humanitarias tan relevantes como éstas:

- visitar prisioneros y detenidos civiles interesándose por su estado y el trato dispensado a los mismos;
- buscar personas dadas por desaparecidas ;
- reunir familias dispersas e intercambiar mensajes entre familiares separados a causa de un conflicto;
- brindar alimentos, agua, asistencia médica a víctimas de la guerra;
- dar a conocer el Derecho Internacional Humanitario, velar por su aplicación, colaborar con los Gobiernos en la tarea de difusión así como en la de desarrollo de los valores humanitarios en los que éste se inspira;
- y como intermediario imparcial y neutral que es, promover el diálogo entre las partes, en situaciones de violencia interna.

---

\* Uruguaya. Doctora en Derecho y Educadora. Asesora del Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR- para América Latina en el Programa “Exploremos el Derecho Humanitario”.

### **¿Dónde se fundamenta esta acción tan trascendente y única del CICR?**

En el mandato específico que le han conferido los Estados partes en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, que son los instrumentos jurídicos básicos del Derecho Internacional Humanitario (DIH)

## **Derecho Internacional Humanitario y movimiento internacional de la Cruz Roja: un vínculo indisoluble**

### **Antecedentes históricos**

Existe un estrecho vínculo histórico entre la Cruz Roja y el DIH al que es necesario hacer referencia, en primer lugar. El mismo surgió de la mente y la acción del preclaro ciudadano suizo HENRY DUNANT quien tras haber visto las atroces consecuencias de la guerra en el campo de batalla de Solferino ( Italia) en junio de 1859, no escatimó esfuerzos en la búsqueda de los medios necesarios para proteger a los seres humanos víctimas de los conflictos y al personal encargado de brindarles asistencia.

Regresando a Ginebra, su ciudad natal, publicó en 1862 un libro titulado “Recuerdo de Solferino” y comenzó inmediatamente a trabajar sobre dos ideas concretas: 1) lograr la fundación, en cada país, ya en tiempo de paz, de sociedades de socorro de índole privada, capaces de actuar en favor de heridos en tiempos de guerra; 2) y que el personal que prestara servicios en ellas fuera reconocido y protegido por su tarea a cumplir, para poder actuar como tal en tales situaciones, en virtud de acuerdos internacionales.

En 1863 logró la fundación del “Comité Internacional de Socorro a los Militares Heridos”, que más tarde se convirtió en el CICR, organismo con el cual nació el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que hoy cubre con su acción prácticamente al mundo entero.

Para la Historia Universal, ésta fue una respuesta a la primera de las ideas del visionario Henry Dunant, la que seguramente fue mucho más allá de lo que él mismo podría haber imaginado en su época.

Para poder concretar eficazmente la segunda de sus ideas, Dunant comprendió pronto que era indispensable lograr la cooperación de

los Estados y de sus respectivos Gobiernos, únicas personas jurídicas capaces de elaborar el texto de un tratado internacional.

Así, junto a sus colegas del recién nacido CICR persuadieron al Gobierno suizo para que colaborase convocando una Conferencia Diplomática a fin de tratar un texto internacional inspirado en sus ideas.

Esta Conferencia Diplomática se reunió en Ginebra en agosto de 1864 y participaron en ella representantes de 12 Estados que firmaron un breve tratado internacional de apenas 10 artículos, titulado “Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1864 para la mejora de la suerte que corren los militares heridos en los ejércitos en campaña”.

La firma de este Convenio de Ginebra señala un paso trascendente en la Historia de la humanidad pues significa el surgimiento del DIH que busca proteger a las víctimas de los conflictos armados y al personal encargado de brindarles asistencia.

Y a partir de ese momento, esta rama del Derecho Internacional Público comenzó a desarrollarse y crecer.

Interesa expresar aquí que existe, entonces, un vínculo histórico indisoluble entre la Cruz Roja por un lado y el DIH por otro. El DIH es, por así decirlo, un “asunto de Estados”, desde el momento que, como rama del Derecho, es una expresión de esos Estados y sus Gobiernos respectivos ( quienes son los responsables directos de su aplicación), mientras que la Cruz Roja es una organización privada e independiente, de acción internacional.

Como expresamos, el surgimiento del CICR por obra e impulso de H. Dunant señala el momento de nacimiento del hoy gigantesco Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que despliega su acción en favor de los que sufren en más de 180 países, a través de sus organismos internacionales radicados en Ginebra (Suiza) y sus Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (emblema este último adoptado por países islámicos, equivalente en todo sentido al de la Cruz Roja), existentes en los mismos.

Esas Sociedades nacionales de la CR y de la MLR actúan como auxiliares de poderes públicos en sus respectivos países, siendo a su vez independientes de los mismos.

Después de la I Guerra Mundial y dada la impresionante expansión del Movimiento, las Sociedades nacionales se unificaron en una federación que surgió al mundo comprometiéndose a prestar servicios también en tiempo de paz, en un esfuerzo constante por mejorar las condiciones de vida y aliviar los sufrimientos de la humanidad en toda circunstancia. Así en 1919 surgió la “Federación Internacional de Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja”, volviéndose otro componente del Movimiento Internacional, los que pasaron a ser los siguientes:

- Comité Internacional de la Cruz Roja ;
- Federación Internacional de Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ;
- Sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en los diversos países.

Este Movimiento está unido bajo siete Principios Fundamentales que son:

Humanidad, Imparcialidad, Neutralidad, Independencia, Voluntariado, Unidad y Universalidad que son una referencia constante para su acción mundial y que constituyen una verdadera fuerza universal.

## **Derecho Internacional Humanitario**

### **Concepto y antecedentes**

El DIH es conocido también como “Derecho de los conflictos armados” o “Derecho de la guerra”, haciendo referencia a las circunstancias en las que se aplica, o sea, situaciones de conflictos armados, ya sean internacionales o nacionales.

Se trata de un conjunto de normas internacionales que en tiempo de guerra permiten prestar protección, por un lado, a las personas que no participan en las hostilidades o que han dejado de participar en ellas ( por ejemplo, el caso del combatiente herido o que cae prisionero de guerra); y por otro, al personal médico-sanitario o religioso encargado de prestarles asistencia. El DIH también permite limitar los métodos y los medios de hacer la guerra usados por las partes en conflicto.

La finalidad última de este conjunto normativo es limitar y prevenir el sufrimiento del ser humano que vive circunstancias de conflicto armado. Las personas responsables de su aplicación en esas circunstancias son los funcionarios de los Gobiernos, los de sus Fuerzas Armadas regulares, así como los miembros de grupos armados que participan en un conflicto y los de cualquier “parte” del conflicto reconocida como tal.

Sus normas están contenidas en tratados internacionales a los que los Estados se adhieren voluntariamente, comprometiéndose a respetarlas y hacerlas cumplir; o están originadas en la Costumbre internacional ( aquí como fuente de Derecho), por la repetición de determinadas conductas con la convicción de que deben ser respetadas y que su violación es rechazada por todos, como por ejemplo, agredir al enemigo que se rinde, torturar al prisionero, etc.

Como vimos, con la firma del I Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1864, surgió el DIH, como una rama del Derecho Internacional Público. La idea inicial que lo inspirara se ha ido desarrollando en convenios sucesivos que fueron cubriendo otros escenarios de la guerra como el de los conflictos armados en el mar y la necesidad de proteger mejor a las víctimas frente al surgimiento de nuevos medios ofensivos, como el empleo de nuevos armamentos, etc.

En 1906 y en 1929, a través de nuevos instrumentos internacionales, se mejoró la protección brindada por el I Convenio de Ginebra en favor de los heridos y enfermos de los ejércitos en campaña.

En 1899 fue ampliado a las situaciones de la guerra en el mar por un Convenio firmado en La Haya, el que fue remplazado en 1907 por otro Convenio con el mismo fin ( II Convenio de Ginebra).

Después de la I Guerra Mundial se vio que era necesario mejorar la condición de los prisioneros de guerra y así se elaboró en 1929 otro Convenio de Ginebra sobre esa temática. A su vez, este nuevo Convenio completó las normas previamente aprobadas en 1899 y en 1907, constituyéndose en el III Convenio de Ginebra.

Después de la II Guerra Mundial y dadas las atrocidades cometidas contra la población civil durante ella, conocidas ya por la Historia, surgió en 1949 un IV Convenio de Ginebra destinado a proteger a las personas civiles en territorio enemigo u ocupado.

Todos estos Convenios fueron revisados en una Conferencia Diplomática celebrada en 1949 pasando a constituir un solo “cuerpo de doctrina” y hoy se les conoce como los “Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949”, constituido inicialmente por estos cuatro Convenios:

- I “Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña” ;
- II “Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar”;
- III “Convenio de Ginebra sobre el trato a los prisioneros de guerra”;
- IV “Convenio de Ginebra sobre la protección de las personas civiles en tiempo de guerra”.

En todos ellos se establece claramente el respeto y la protección, en tiempo de guerra, sin discriminación alguna, de todas las personas que no participen directamente en el conflicto armado o que han dejado de participar en el mismo. Y como ampliación de esa protección, se protege también al personal médico-sanitario y religioso encargado de prestarles asistencia.

Evidentemente, desde que se aprobaron los Convenios de Ginebra en 1949, los conflictos armados han aumentado a nivel mundial y también han surgido otros medios y métodos de hacer la guerra, que han aumentado el dolor de sus consecuencias: existen armamentos que provocan más muertes, nuevos métodos como la guerrilla que causan más daños especialmente a la población civil, etc. Por otro lado, la mayor parte de los conflictos de los últimos tiempos no han sido entre dos o más Estados, sino que dentro de un mismo Estado.

Y así se ha visto crecer al DIH al ritmo de los acontecimientos de la Historia.

En 1977, por otra Conferencia Diplomática, fueron elaborados y aprobados dos Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra, que son acuerdos internacionales complementarios a los cuatro Convenios considerados en su conjunto:

El “Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los

conflictos armados internacionales” ( PA I ), que se aplica en casos de conflictos internacionales ;

El “Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales” ( PA II ), aplicable a los conflictos internos de los Estados.

Actualmente, más de 189 Estados son Partes de estos cuatro Convenios de Ginebra, más de 155 del Protocolo Adicional I y más de 148 al Protocolo Adicional II, lo que significa prácticamente la aceptación de la totalidad de la comunidad universal.

Los cuatro Convenios y sus Protocolos son los instrumentos jurídicos principales del DIH, pero existen otros acuerdos internacionales de porte humanitario que también integran este cuerpo normativo, como ser: el “Protocolo de Ginebra sobre el empleo de gases” , la “Convención sobre limitación del uso de ciertas armas convencionales” ( 1996 ) ; la “Convención sobre la prohibición de armas bacteriológicas y sobre su destrucción” (1972); la “Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles” (1976); la “Convención para la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y su destrucción “ (conocida como “Tratado de Ottawa” 1999), otros textos internacionales sobre prohibición de armas químicas ( 1899, 1925 y 1993), de armas biológicas ( 1925 y 1972), de armas láser cegadoras (1995, adelantándose, en este caso, al surgimiento y empleo de esas mismas armas en el campo de batalla), etc.

En este proceso de desarrollo del DIH, vemos claramente cómo la evolución del Derecho va acompasando la evolución de los hechos históricos del planeta.

### **Relación del Derecho Internacional Humanitario con el derecho de los derechos humanos**

Existe una notoria similitud y complementariedad entre la mayor parte de los contenidos del DIH y del Derecho de los DDHH. Esa similitud tiene que ver con el sentido de la protección y respeto hacia el ser humano, incluyendo en este respeto y protección su integridad física y moral o espiritual, su dignidad y todo lo concerniente a ello.

O sea, hay un terreno o ámbito que es común a ambas ramas del Derecho, aunque debemos reconocer ciertas diferencias que tienen que ver con su aplicación, la forma y circunstancias de la misma.

Señalamos entre esas diferencias:

- \* Los DDHH son aplicables en todo tiempo y lugar a las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado, siendo su finalidad última proteger al individuo de la eventual arbitrariedad estatal, aún en tiempo de conflicto armado. Solamente en circunstancias excepcionales de vida de un Estado (como por ejemplo el caso del “estado de sitio”, o situaciones de emergencia o conflicto, etc) y sólo temporalmente, algunos de esos derechos (como por ejemplo el derecho de asociación, circulación, reunión, expresión del pensamiento, prensa, etc) pueden suspenderse, no pudiendo nunca suspenderse los correspondientes al “núcleo básico” ( derecho a la vida, honor, integridad, dignidad, etc).

El DIH se aplica en circunstancias excepcionales, solamente, que son las de un conflicto armado; y su fin último es proteger a las víctimas del mismo, sin distinción. No puede suspenderse nunca y protege el “núcleo básico” de derechos que corresponden al ser humano, en ocasión de tales conflictos.

- \* Los DDHH se integran de un cúmulo de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que protegen a las personas en cualquier situación. En cambio, el DIH protege de modo específico a las personas que sufren consecuencias de un conflicto armado y que no participan directamente en él ( población civil, heridos, enfermos, prisioneros de guerra, detenidos) y al personal encargado de brindarles asistencia. Se integra también de un cúmulo de normas que tienen que ver con la restricción del uso de la violencia en situaciones de guerra, con la limitación de los medios y métodos de combate.

En lo que tiene que ver con la aplicación efectiva de ambos complejos normativos, se debe recordar en materia de DDHH, que ciertos tratados de DDHH ( Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ONU, 1966 ; Convención Europea de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, Consejo de Europa, 1950; Convención Americana sobre Derechos Humanos, OEA, 1969; Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos,

Organización de la Unidad Africana, 1981,etc), han dado lugar a la existencia de organismos que velan por la aplicación efectiva de los DDHH.

Entre ellos podemos distinguir:

- órganos judiciales o tribunales como el Tribunal Europeo de DDHH y la Corte Interamericana de DDHH ( surgida por el Pacto de San José de Costa Rica ) ;
- órganos casi judiciales como el Comité de DDHH de la ONU o la Comisión Africana de DDHH y de los Pueblos ;
- órganos institucionales como la Comisión de DDHH de la ONU.

En el ámbito del DIH, los propios textos internacionales que lo constituyen han establecido la obligación de los Estados Partes de adoptar todas las medidas nacionales necesarias que hagan efectiva su vigencia, especialmente en el terreno penal, en lo que tiene que ver con la sanción de las eventuales violaciones del mismo.

Han existido tribunales específicos que han juzgado las violaciones al DIH producidas durante conocidos conflictos como los ocurridos en la ex- Yugoslavia y en Ruanda. También debemos expresar que el 17 de julio de 1998, en una Conferencia Diplomática realizada en Roma (Italia) se adoptó el Estatuto para la Corte Penal Internacional de carácter permanente (a diferencia de los otros tribunales que existieron, que fueron circunstanciales) que acaba de surgir a la vida del Derecho, tras haberse logrado el número de ratificaciones necesarias de parte de los Estados, en el presente año 2002. El CICR se ha congratulado por la institución de este tribunal internacional, habiendo participado activamente en las negociaciones relativas al establecimiento del mismo.

### **Normas básicas del Derecho Internacional Humanitario**

Los más de 600 artículos contenidos en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales se sustentan en normas básicas que podrían sintetizarse, en forma muy general, de la siguiente forma:

- \* Las personas que no participan en las hostilidades (población civil), los combatientes que hayan depuesto las armas o que estén

fuera de combate en razón de su situación ( heridos, enfermos, o prisioneros de guerra / detenidos), deben ser protegidos y tratados con humanidad.

En consecuencia de ello:

- no podrán ser objeto de distinción alguna de índole desfavorable en razón de raza, color, religión o creencia, sexo, nacimiento, fortuna o cualquier otro criterio análogo
  - se prohíbe la tortura física o mental, los castigos y malos tratos en todas sus formas, así como la violencia sexual ;
  - los enemigos heridos y enfermos deben ser recogidos y asistidos;
  - se prohíbe matar o herir enemigos fuera de combate;
  - se prohíbe la toma de rehenes, los desplazamientos forzados y la “limpieza étnica”
  - las personas en poder del enemigo tienen derecho a recibir e intercambiar noticias familiares y a recibir asistencia ;
  - los grupos vulnerables ( mujeres embarazadas, madres lactantes, niños no acompañados, ancianos, etc ) deben recibir especial protección ;
  - no pueden reclutarse combatientes menores de 15 años, etc.
- \* Los ataques deben limitarse a los combatientes y a los objetivos militares.

En consecuencia de ello :

- no se pueden atacar las personas y bienes de carácter civil ;
- se prohíbe el uso de civiles como escudo humano, hacer pasar hambre a la población civil como método de combate y atacar objetos indispensables para la supervivencia de la población civil ;
- se prohíbe atacar presas, diques, centrales nucleares, cuando esos ataques ocasionen pérdidas importantes entre la población civil, etc.

- \* Están prohibidos los ataques y las armas que pueden alcanzar a personas o bienes civiles y militares indiscriminadamente y que causen daños o sufrimientos excesivos.

En consecuencia de ello:

- se prohíbe el empleo de armas químicas, biológicas, láser que causen ceguera, minas antipersonal, etc ;
  - se prohíbe ordenar que no haya supervivientes así como amenazar con ello, etc.
- \* El personal sanitario militar y civil, así como los establecimientos, los medios de transporte y el material médico sanitario, deben ser respetados y protegidos.

En consecuencia de ello:

- este personal debe recibir toda la ayuda que sea necesaria para el desempeño de su labor en favor de las víctimas de un conflicto armado ;
- el emblema de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja simboliza protección del personal, los medios de transporte, los establecimientos y el material sanitario empleado en circunstancias de conflicto armado, prohibiéndose los ataques contra personas y objetos que lo ostenten;
- se prohíbe también el uso indebido del emblema, así como el empleo de unidades, establecimientos o transporte sanitario para realizar actos de hostilidad contra el enemigo;
- el orden de prioridad en la asistencia de heridos y enfermos se determinará únicamente en función de criterios médicos.

### **Necesidad e importancia de la educación en Derecho Internacional Humanitario**

Como hemos dicho una vez, el siglo XX ha sido testigo del crecimiento del número de conflictos armados, así como del aumento de sus consecuencias devastadoras, debido a la extensión de los escenarios de la guerra y al aumento del poder destructivo de los medios de combate empleados.

Ha sido testigo también de nuevas manifestaciones de violencia más allá de la guerra: niños agresores armados, niños y jóvenes pandilleros, “barras bravas” en escenarios deportivos, violencia callejera, disturbios interiores.

En un mundo donde todo esto se entremezcla con el hambre, la marginalidad, la injusticia, el racismo, el narcotráfico, la desigualdad, los resultados de las transformaciones económicas en los Estados, la inestabilidad política y social, es necesario redoblar esfuerzos para intentar cambiar las cosas.

Durante el siglo XX se han escrito trascendentes acuerdos internacionales, han surgido importantes organizaciones a nivel mundial. Pero eso no basta por sí solo para mejorar las cosas. La vista se orienta hacia los Gobiernos de los países y hacia todas las personas, estén donde estén. Es necesario asumir un papel más activo frente a los hechos, desde todas las perspectivas del quehacer social.

Nos hemos dado cuenta que no basta con firmar acuerdos, con inventar programas. Más que hacer conocer y difundir, es necesario EDUCAR. La educación se vuelve, entonces, una fuerza redentora y potente hacia la cual deben dirigirse la mayor parte de los esfuerzos que sean posibles.

### **Tendencias educativas actuales en América Latina**

La última parte del siglo XX fue testigo de un movimiento importante en América Latina, tendiente a la reforma e innovaciones en materia educativa, especialmente en lo que tiene que ver con la Enseñanza Media o Secundaria. Los Gobiernos han buscado hacerla más extensa, más equitativa, de mejor calidad, más de acuerdo a la realidad mundial y regional de nuestros tiempos.

En el informe final sobre el Seminario organizado por la Oficina Internacional de la Educación de la UNESCO llevado a cabo en el Instituto Internacional de Planeamiento Educativo radicado en Buenos Aires ( Argentina), en Setiembre de 1999, se recoge la inquietud de los representantes gubernamentales de la región en este sentido y reconociendo los desafíos a que se debe hacer frente en la actualidad en esta materia, se expresó, entre otras cosas, que la juventud “debe aprender a pensar mejor y hacer mejor” para solucionar mejor los problemas y que la educación general debe ser

sólida, debiendo tenerse en cuenta en ella tanto el componente científico, como el tecnológico y el humanístico.

Los representantes gubernamentales latinoamericanos reconocieron que es necesario dar más tiempo a la formación de las cualidades necesarias que lleven a los jóvenes a apreciar los valores de la coexistencia armónica y pacífica en un contexto integrador, pluralista, participativo, respetuoso de los valores, de los principios, de las normas generalmente aceptadas por las comunidades.

De esta forma, han llegado a aceptar que lo esencial en educación no es solamente transmitir conocimientos e informaciones, sino que también hay que educar los afectos, los aspectos de la ética, tanto como las capacidades prácticas. Se ha aceptado en forma unánime que los centros de enseñanza deben ser lugares donde los jóvenes vayan a aprender los contenidos de las asignaturas más diversas, así como también a “vivir juntos y a hacer”.

### **El valor de la difusión del Derecho Internacional Humanitario entre la juventud**

En el escenario mundial de comienzos de siglo y de milenio y en el contexto planteado por los sistemas educativos de América Latina, los principios del DIH se presentan como un excelente instrumento para la tarea del educador.

Es sabido ya que los Estados Partes de los documentos básicos del DIH han asumido la obligación de fomentar en sus respectivos países el estudio y la difusión de esta rama del Derecho, aún en tiempo de paz.

Los instrumentos del DIH constituyen un “cuerpo de doctrina” que contribuye de forma especial a la formación del ciudadano responsable que el mundo necesita. La enseñanza de los principios del DIH en el aula lleva a interesantes resultados, entre los que se pueden señalar:

- \* el reconocimiento de los límites de la libertad individual;
- \* una mejor comprensión hacia los problemas y situaciones de los demás;
- \* el despertar de la perspectiva humanitaria en la consideración de los problemas y conflictos;

- \* el desarrollo de la conciencia cívica propia del ciudadano responsable ;
- \* el despertar de una actitud más activa, participativa, de servicio, de compromiso en lo social
- \* un “efecto pacificador indirecto” entre los alumnos.

Es generalmente aceptado que llevar a las generaciones jóvenes a respetar el DIH puede contribuir también a contener la escalada de violencia que se vive en los países, así como los estragos y los sufrimientos que ocasionan los conflictos armados. A su vez, puede hacer más fácil el recurrir a métodos pacíficos para solucionar conflictos, evitando sufrimientos innecesarios y respetando la dignidad humana.

## **Exploremos el Derecho Humanitario (EDH): un programa innovador ofrecido por el CICR a la comunidad universal**

### **Antecedentes y fundamentos**

El CICR emprendió este programa EDH en 1999, siguiendo la experiencia adquirida durante la puesta en práctica en diversos programas de DIH en el ámbito de la enseñanza en varios países. Durante los años 1999 a 2001, este programa se fue desarrollando y testando en todo el mundo, en colaboración con 15 países asociados, buscando adaptarlo para mejorar su eficacia frente a las diversas realidades de contexto socio-cultural y educativo de los países.

Hoy se ofrece al mundo como un nuevo recurso didáctico que es innovador por sus características, que encuentra su fuerza en dos elementos fundamentales:

- \* constituye una invitación especialmente realizada a las autoridades de los sistemas educativos de los países ( Ministerios de Educación, Consejos de Enseñanza, etc), para ser desarrollado a través de los centros de Educación Secundaria o Media existentes en los mismos, capacitando específicamente a docentes que actuarán como “factores multiplicadores” ( no se descarta la formación de instructores o docentes para prestar servicios en organizaciones que trabajan para y con la juventud en el ámbito extraescolar o no formal, etc);

- \* se trata de un programa educativo que colabora directamente con las propuestas de educación en valores que se han abierto con mayor intensidad en la mayor parte de los países en los últimos tiempos, que no pide esfuerzos económicos que vayan más allá de los necesarios para su implementación en cada país ( materiales de texto existentes, cursos/seminarios/talleres de capacitación de docentes, etc), que se realiza a través de la infraestructura ya existente en los países.

### **Objetivos**

Este programa busca difundir conocimientos y desarrollar la comprensión del DIH y sus principios entre jóvenes y adolescentes de 13 a 18 años de edad. Su elaboración ha respondido a la necesidad de dar coherencia a un conjunto de acciones llevadas a cabo, destinadas al público joven del mundo en este terreno.

Se ha buscado también brindar a las autoridades educativas de los países recursos pedagógicos adecuados que pudieran ser integrados a los programas de Enseñanza Secundaria o Media existentes ya en ellos, así como en otros programas de educación no formal que pudieran existir.

### **Implementación**

Este programa se implementa a través de las autoridades educativas de los países como se dijo ya, siendo ellas las responsables directas de este proceso, así como de su seguimiento. Para dicha tarea, el CICR se ha planteado un papel de motivador, así como de apoyo y de asesoría técnica, según ello pueda ser requerido.

Es así que Delegaciones Regionales del CICR radicadas en distintas partes de América Latina ya han comenzado a trabajar en este tema, apoyando a países de su jurisdicción que han manifestado su voluntad de trabajar en el programa, habiéndose iniciado ya en varios de ellos procesos nacionales de implementación. Entre esos países se cuentan: Chile, Uruguay, Guatemala, El Salvador, Honduras, Perú, Venezuela, Ecuador, Colombia, Jamaica, Estados Unidos de Norte América, etc.

En cada país se considera de indiscutido valor el aporte que las respectivas Sociedades nacionales puedan realizar.

### Contenidos

El programa EDH se compone de una serie de “módulos pedagógicos” que representan unas 20 horas de formación, que pueden ampliarse con actividades y materiales complementarios. Su estructura es flexible y permite al docente seleccionar actividades de acuerdo a los tiempos y momentos que se haya planteado para poder lograr sus objetivos, así como a las necesidades diversas que puedan plantear sus grupos de alumnos.

Los módulos diversos permiten una puesta en práctica de diversas formas, ya sea desarrollándolos de una sola vez o separadamente en el tiempo, a través de clases periódicas, en el contexto de un curso lectivo.

Esos módulos se centran en grandes temas del DIH y contienen, cada uno, una serie de “exploraciones” a desarrollar en clase con los alumnos.

El contenido de los mismos es el siguiente:

- \* Exploración introductoria: Imágenes y percepciones.
  
- \* MÓDULO I : La perspectiva humanitaria.
  - Exploración 1 A: ¿Qué pueden hacer los testigos?
  - Exploración 1 B: Examinar los actos humanitarios.
  - Exploración 1 C El dilema de los testigos.
  
- \* MÓDULO 2: Los límites de los conflictos armados.
  - Exploración 2 A: Limitación de los estragos.
  - Exploración 2 B: Los códigos a lo largo de la Historia.
  - Exploración 2 C: Los niños soldados.
  - Exploración 2 D: Minas antipersonal.
  
- \* MÓDULO 3 : Derecho en acción.
  - Exploración 3 A: Identificación de las violaciones.

Exploración 3 B: Desde la perspectiva de los combatientes.

Exploración 3 C: ¿ Quién es responsable?

Exploración 3 D: Estudio de caso: ¿Qué se hizo mal y qué se hizo bien en My Lai?

\* **MÓDULO 4: Hacer justicia**

Exploración 4 A: Principios básicos de la Justicia.

Exploración 4 B: Evolución de los Tribunales Internacionales.

\* **MÓDULO 5: ¿Cómo hacer frente a las consecuencias de la guerra?**

Exploración 5 A: Las necesidades que ocasionan los estragos de la guerra.

Exploración 5 B: Planificación de un campamento para personas desplazadas.

Exploración 5 C: Protección de los prisioneros.

Exploración 5 D: Reunión de familias dispersas.

Exploración 5 E: Los principios éticos de la acción humanitaria.

\* **Exploración final: ¿ Cómo podemos promover el respeto a la dignidad humana?**

**Preámbulo propuesto para América Latina**

El programa EDH constituye un interesante material didáctico de apoyo y colaboración con los programas existentes en la mayor parte de los países latinoamericanos, especialmente en lo que tiene que ver con la asignatura llamada “Formación moral y cívica del Ciudadano”, o “ Formación Cívica” o “Introducción al Derecho”,etc.

Dado que buena parte de los países de la región no vive hoy directamente una circunstancia de conflicto armado, se ha visto como una necesidad la propuesta a los docentes de un “preámbulo” que incluye una serie de actividades previas de presentación del programa EDH en sí, a ser llevadas a cabo en clase con alumnos, cuyo fin último es introducirlos al estudio del programa EDH en sí.

Se han ofrecido en el mismo a los educadores (y solamente con valor de sugerencia) una serie de “Unidades de Trabajo” cuya extensión en clase y forma de llevarlas a cabo quedan a criterio del mismo, que sirven para ubicar mejor a los alumnos en el contexto del programa.

Dichas unidades se centran sobre los siguientes temas:

- Los jóvenes y la realidad circundante.
- Problemas y conflictos.
- Ciudadanía responsable.

### **Un programa que va a lo más profundo de las cosas**

Desde el punto de vista educativo, el programa que presentamos va “más allá” que los programas conocidos o tradicionales, porque va a las razones internas, a las causas, a los comportamientos, buscando encontrar EN EL PROPIO SER HUMANO, el educando inmaduro, adolescente, joven de hoy y de la mano del docente/orientador, la solución a los conflictos que más preocupan hoy a la humanidad: saber vivir en el respeto, la tolerancia, la solidaridad, la armonía y en consecuencia, la paz.

Como bien se ha dicho, “Exploremos el Derecho Humanitario” (EDH) es un programa educativo cuyo objetivo principal es ayudar a los jóvenes a incorporar las normas humanitarias a su comportamiento y a su manera de interpretar los acontecimientos que se producen en el mundo y en su país, propiciando una forma de convivencia más armónica y respetuosa. Procura contribuir a la difusión del mensaje humanitario y solidario entre los jóvenes del mundo, poniendo atención a comportamientos y valores en situaciones de conflictos armados y de violencia, tan repetidas en la realidad de nuestros días.

# **Estado y sociedad civil como actores principales en la educación en derechos humanos: el caso de México**

*Aida Margarita Flores Díaz\**

## **Introducción**

El tema de la educación en derechos humanos adquiere cada vez más fuerza y difusión en el ámbito mundial. En ese sentido, México se ha sumado con gran ímpetu a la tarea de la promoción y defensa de los derechos humanos, como parte de las acciones que son resultado del cambio democrático que está viviendo a partir del nuevo Gobierno que asumió el poder en diciembre del 2000.

En esta tarea, la educación en derechos humanos ocupa un sitio importante.

A raíz de mi participación en el XX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos que se llevó a cabo en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en Costa Rica y cuyo tema central fue precisamente la Educación en Derechos Humanos, pude darme cuenta que las políticas en México en dicha materia, no sólo resultan innovadoras, sino que avanzan a grandes pasos.

Por lo anteriormente señalado, surgió en mí el deseo de dar a conocer estos cambios ocurridos en México con el propósito de compartir esta experiencia que está viviendo mi país, con el resto de los países de América Latina, para que lo consideren como punto de referencia y de apoyo.

En este sentido, el objetivo central de mi trabajo, es el de demostrar, presentando el caso de México, como Estado y sociedad civil pueden y deben conjuntar esfuerzos para el diseño y ejecución de una política nacional de educación en derechos humanos.

---

\* Mexicana. Asesora de la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Ex alumna del XX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos.

Asimismo, este ensayo pretende presentar el papel que el Estado y la sociedad civil están desempeñando en el logro de esta tarea y realizar una primera evaluación del camino recorrido y vislumbrar hacia donde vamos.

Deseo señalar que durante el tiempo de elaboración de este trabajo y ya con mis subtemas totalmente definidos, el Gobierno del presidente Vicente Fox hizo dos anuncios importantes que alteraron el contenido de mi trabajo, ya que consideré de suma relevancia, hacer mención de ellos. Me refiero específicamente a la presentación por parte del presidente Vicente Fox del Informe sobre las Políticas y Alcances obtenidos en materia de Derechos Humanos y del Decreto presidencial mediante el cuál se instruyó a la Secretaria de Educación Publica para la elaboración de un Programa de Educación en Derechos Humanos.

Con el fin de poder mencionarlos en mi trabajo, decidí eliminar un primer subtema relativo a presentar un breve panorama de la educación en derechos humanos en México en el siglo XX.

Mi intención era mencionar que durante esos años, la educación en derechos humanos en México se limitó a unas cuantas políticas educativas en las que la enseñanza de los derechos humanos se realizaba de forma declarativa, informativa e incompleta, totalmente ajena a la realidad social. También presentaría, un resumen de lo que fue mi trabajo preliminar que presenté al IIDH como parte del Curso, en el cuál se mencionan los avances que a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, se dan en diferentes dependencias del Gobierno Federal en cuanto a la capacitación y educación de su personal en materia de derechos humanos.

Hecha esta aclaración, mi primer subtema general se refiere concretamente a presentar cómo el tema de los derechos humanos constituye uno de los ejes principales de la política del Gobierno de Vicente Fox. Para ello, y dada la enorme cantidad de acciones que ha emprendido el nuevo Gobierno y que me sería realmente imposible presentar y desarrollar cada una de ellas, me limito a señalar únicamente aquellas acciones que tienen que ver con el tema central de este trabajo, que es el de mostrar al Estado y a la sociedad civil como actores principales en la educación en derechos humanos.

Para ello, uno de los puntos relevantes es sin duda alguna la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos

Internacionales de México en materia de Derechos Humanos, instancia que dio origen al Mecanismo de Diálogo con las organizaciones de la sociedad civil.

Como segundo subtema general, hablaré precisamente de este Mecanismo de Diálogo. La intención de abordar este tema, es porque sin duda alguna, este Mecanismo de Diálogo representa hoy por hoy, la experiencia más innovadora, enriquecedora y representativa de cómo se pueden conjuntar esfuerzos tanto el Estado como la sociedad civil en el diseño de políticas y programas encaminados a impulsar la educación en derechos humanos en el país.

En dicho subtema presento primero un panorama general del Mecanismo y como está integrado, así como los primeros resultados de las mesas de trabajo temáticas que lo conforman.

El tercer subtema presenta concretamente la mesa de trabajo (parte del Mecanismo de Diálogo) sobre Educación en Derechos Humanos. Esta nueva experiencia, constituye sin duda alguna un valioso ejemplo de cómo las instancias gubernamentales y de la sociedad civil pueden crear juntas un espacio para la reflexión, el análisis y la definición de acciones concretas para la educación en derechos humanos.

Quiero insistir en el hecho de que las acciones presentadas en este trabajo, se limitan única y exclusivamente a aquellas que involucran para su cumplimiento a la sociedad civil y que tienen como propósito principal, el tema de la educación en derechos humanos.

Aquellas otras políticas que se están llevando a cabo en mi país en materia de derechos humanos, pueden ser consultadas en la bibliografía que está al final de este trabajo.

Por último, sólo me resta señalar que casi la totalidad de la información que contiene este trabajo, es de fuente directa, ya que colaboro en la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de mi país, y he participado de manera directa en la elaboración de los documentos que conforman el Mecanismo de Diálogo y formo parte de todas las mesas de trabajo temáticas que lo conforman, además de asistir y elaborar las minutas de cada una de ellas.

## **I. Nuevo siglo, nuevo gobierno: los derechos humanos como eje de la política del gobierno de Vicente Fox**

Como resultado directo de la profunda transformación de México a raíz de las elecciones del 2 de julio del 2000, la política del nuevo Gobierno en materia de derechos humanos se convirtió en una de las áreas en la que se ha manifestado de manera más importante un cambio, tanto hacia el interior como al exterior del país. La mejora sustancial de la situación de los derechos humanos es considerada condición indispensable para lograr una plena transformación democrática en nuestro país. Por lo mismo, es una tarea a la que el gobierno mexicano asigna la mayor prioridad.

Dos son los ejes fundamentales en los que se basa la política en torno a los derechos humanos. El primero consiste en promover que las aportaciones de los organismos internacionales y de la comunidad internacional impacten en las acciones cotidianas de las instituciones y con esto se propicie el cambio estructural que el país requiere sobre todo para enfrentar la serie de rezagos de orden histórico. En el actual contexto de transición, es obligado el perfeccionamiento de las estructuras relacionadas con los derechos humanos.

El segundo eje de esta política consiste en reconocer y promover, en el ámbito internacional, los derechos humanos como valores fundamentales de carácter universal. En consecuencia, se propone que México desempeñe un papel activo en los distintos foros, tendiente a fortalecer el escrutinio internacional en la materia y a reforzar el andamiaje jurídico. México sostiene que la vigencia de los derechos humanos es una responsabilidad individual, pero también colectiva, de todos los Estados que conforman la comunidad internacional. En ese sentido, se tiene el propósito de responder, con visión y congruencia, a las transformaciones nacionales, regionales y mundiales, asegurando una adecuada protección y promoción de los intereses nacionales.

En marzo de 2001 (a solo unos meses de iniciado el nuevo Gobierno) en el marco del 57° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, el Secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda presentó las líneas de acción de la nueva política nacional en materia de derechos humanos:

- Fortalecer el respeto a los derechos humanos como un elemento central del proceso de reforma del Estado.
- Abrir espacios permanentes a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), para que contribuyan activamente en el diseño de las políticas públicas.
- Reformar, de manera integral, el sistema de procuración y administración de justicia.
- Defender los derechos de los mexicanos en el extranjero mediante esquemas que les garanticen un trato humano, seguridad jurídica y condiciones de empleo dignas.
- Velar por el cabal cumplimiento de los compromisos internacionales de México y ampliar la cooperación con los mecanismos multilaterales de protección.
- Armonizar la legislación mexicana con los instrumentos internacionales pertinentes.
- Crear cursos de educación sobre derechos humanos en todos los planteles.
- Investigar todos los casos de violaciones de derechos humanos y proceder conforme a la ley.

En su discurso, el Canciller destacó que los derechos humanos “en tanto que absolutos, no pueden ser condicionados por ninguna instancia. No son internos ni externos, son humanos. No puede apelarse a la soberanía para justificar la violación de derechos que, por su carácter fundamental y su trascendencia, la anteceden”, e indicó que “en tanto que valores universales, la situación de los derechos humanos en cualquier Estado es una preocupación legítima de la comunidad internacional”<sup>1</sup>.

Este concepto de universalidad conduce a una política de plena apertura al escrutinio internacional y de cooperación con los mecanismos internacionales. México ha asumido un compromiso genuino para mejorar la situación de los derechos humanos en el país.

---

<sup>1</sup> Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores, Dr. Jorge Castaneda, durante el 57 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU Ginebra, Suiza, marzo de 2001.

Para dar continuidad a esta política, en junio del 2001 se reinstaló la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos, de cuyos logros y avances se hablará más adelante.

Al año siguiente, en el 58º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, nuevamente el Secretario Jorge Castañeda se refirió a la política del Estado mexicano en materia de derechos humanos que se está desarrollando con base en tres aristas. Primero, se expresa la creencia en el valor absoluto y universal de estos derechos, por encima de fronteras y soberanías. Segundo, nos exige, tanto por convicción como por congruencia, hacer todo lo que esté a nuestro alcance para que estos valores sean cabalmente respetados en México. Y tercero, la mirada franca y sin tamices del exterior, así como el cumplimiento de nuestras obligaciones internacionales de derechos humanos, ayudan a anclar el cambio democrático en México, haciéndolo irreversible<sup>2</sup>.

Como el tema principal de este trabajo es resaltar todas aquellas acciones que el Gobierno del Presidente Vicente Fox ha emprendido en materia de educación en derechos humanos, acciones que se han implementado con la estrecha colaboración de la sociedad civil, dentro de este apartado del trabajo me limitaré a señalar dichos logros, dejando de mencionar, muy a mi pesar, los avances en materia de derechos humanos que se están dando en otras áreas.

La participación de la sociedad civil en el diseño y aplicación de políticas nacionales y de política exterior en materia de derechos humanos es muy importante. Desde el inicio de la presente administración y a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se inició la tarea de impulsar un proceso de acercamiento con la sociedad civil, lo cuál se logró por medio del diálogo e interlocución con las organizaciones que trabajan en el campo de los derechos humanos.

Se partió de la premisa de que las políticas públicas no son eficaces si no gozan del respaldo de aquellos a quienes están

---

<sup>2</sup> Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores, Dr. Jorge Castaneda, durante el 58 periodo de sesiones de la Comision de Derechos Humanos de la ONU Ginebra, Suiza, marzo de 2002.

dirigidas. Ya que la política exterior de México en materia de derechos humanos persigue su fortalecimiento en la vigencia interna, es por ello indispensable la participación de la sociedad civil.

A dos años del cambio de gobierno, se han logrado construir e institucionalizar los siguientes espacios y mecanismos permanentes de interlocución:

**a) Comisión Intersecretarial para la atención de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos**

Esta Comisión se crea por Acuerdo Presidencial del 17 de octubre de 1997, con la finalidad de coordinar las posiciones de las diferentes dependencias de la Administración Pública, en función de dar cumplimiento, en tiempo y forma, a los compromisos ante el exterior en materia de derechos humanos.

El 12 de junio de 2001, el Canciller Jorge Castañeda reinstala la Comisión, ocasión en que recordó el firme compromiso del Presidente Vicente Fox y de su gobierno con el respeto a los derechos humanos, indicando que lograr su vigencia es indispensable en el proceso de reforma del Estado.

Se agregaron como miembros permanentes de la Comisión: a la Secretaría de Seguridad Pública, la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Presidencia de la República y el Instituto Nacional de las Mujeres

En dicho acto se señaló el compromiso de la Comisión de coadyuvar con el Gobierno en la tarea de implementar medidas eficaces para evitar las violaciones a los derechos humanos tales como promover la transparencia y el diálogo abierto con la sociedad civil, implementar el acuerdo de Cooperación Técnica con la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU; cumplir las recomendaciones de la CIDH, así como extender una invitación abierta a los mecanismos internacionales de derechos humanos para visitar México.

Una tarea esencial de esta Comisión es el establecimiento y fortalecimiento de mecanismos de cooperación con la sociedad civil para continuar con el diseño de políticas públicas.

Para su creación se tomó en consideración:

- El impulso a la universalización del respeto a los derechos humanos mediante la vigencia y aplicación de distintos instrumentos internacionales para su promoción y protección efectiva.
- Los diversos instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos en los que México ha reafirmado su compromiso con los derechos fundamentales del hombre y con la dignidad y el valor de la persona humana, dentro del concepto más amplio de libertad.
- La concurrencia de México, de manera sustancial y por convicción de su pueblo, a la lucha en favor de los derechos humanos, de tal suerte que participa en el proceso de señalamiento y protección internacional de los derechos y libertades fundamentales de las personas.
- La vigencia en nuestro país de un Estado de Derecho, objetivo primordial del Plan Nacional de Desarrollo, inconcebible sin el respeto irrestricto a los derechos humanos.
- La necesidad de contar con un mecanismo interinstitucional de alto nivel que, ante las realidades mencionadas, se encargue del intercambio periódico y sistemático de puntos de vista necesarios para el establecimiento coordinado de criterios y acciones del Gobierno a fin de dar oportuno y cabal cumplimiento a sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

### **Funciones**

1. Coordinar acciones de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para proveer el cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos por México en materia de derechos humanos, sin el menoscabo de las atribuciones de las instancias o de otros organismos públicos.
2. Recomendar políticas y medidas relativas a la vigencia en el país de las convenciones internacionales en materia de derechos humanos, sin demérito de las atribuciones de otras autoridades competentes.

3. Recibir y ordenar la documentación que proporcionen las dependencias y entidades de la Administrativa Pública Federal, y efectuar su análisis con base en los requerimientos y actuaciones de los organismos internacionales competentes en esta materia.
4. Proponer a la Secretaría de Relaciones Exteriores las respuestas a las solicitudes de información hechas al Gobierno de México por organismos internacionales en materia de derechos humanos, o por organizaciones no gubernamentales de derechos humanos de carácter internacional, en relación con presuntas violaciones a esos derechos en el territorio nacional.
5. Apoyar a la Secretaría de Relaciones Exteriores en la preparación de informes del Gobierno de México para organismos internacionales establecidos por las convenciones sobre derechos humanos de los que México es parte.
6. Solicitar, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la información sobre las presuntas irregularidades o violaciones de derechos humanos imputables a autoridades estatales o municipales, cuando ello sea necesario para cumplir las funciones señaladas en los numerales anteriores.

En los primeros días del 2003, y como resultado del interés del Gobierno de México de darle una mayor presencia y participación a las organizaciones de la sociedad civil, así como de ampliar las funciones que hasta el momento desempeña la Comisión Intersecretarial de no solamente atender los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, sino de que éstos se reflejen en políticas nacionales, se instalará una nueva Comisión Intersecretarial.

Esta Comisión Intersecretarial que cambiará su nombre al de Comisión Intersecretarial de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos contará, ya de manera institucional y por decreto presidencial, con la participación de las organizaciones de la sociedad civil como parte de la misma.

De ahora en adelante, la sociedad civil estará presente en cada una de las reuniones de la Comisión Intersecretarial y las mesas de trabajo serán “comisiones” dentro de la misma, sin cambiar por ello su estructura, funciones y el plan de trabajo que ya tienen definido.

### **b) Defensores de los derechos humanos**

A raíz del caso de la defensora de los derechos humanos Digna Ochoa, el gobierno mexicano redobló esfuerzos para la promoción y protección de los derechos humanos, abordando de manera urgente la situación de los defensores mismos.

Por instrucción del Presidente Vicente Fox y después de una reunión con un grupo de defensores de los derechos humanos, el Secretario de Gobernación estableció una mesa de diálogo y concertación con los defensores de los derechos humanos, que comenzó sus actividades en octubre del 2001. En ella participan los funcionarios responsables en la materia por parte de las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores. En una primera etapa, los participantes coincidieron en lanzar una campaña conjunta de difusión sobre la importante labor de los defensores, la cual se transmitió en radio y televisión por tiempos oficiales. Asimismo, las autoridades acordaron establecer de manera coordinada un mecanismo que permita otorgar eficazmente y cuando sea requerido, medidas de protección en casos de amenazas y hostigamiento a los defensores. Los integrantes de la mesa correspondiente elaboran una normatividad que busca la integridad de los defensores, así como el reconocimiento de sus derechos, de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas.

### **c) Presentación de una política integral de derechos humanos del Gobierno Federal**

El 28 de agosto de 2002, el presidente Vicente Fox presentó el Informe sobre las Políticas y Alcances obtenidos en materia de Derechos Humanos. En dicha presentación, el presidente reafirmó su firme convicción de que la consolidación de la democracia debe tener como eje fundamental el reconocimiento y el respeto irrestricto de los derechos humanos, toda vez que, de su realización efectiva, depende el desarrollo integral de todas las instituciones y el verdadero bienestar de cada persona.

De cara a la limitada experiencia histórica en materia de derechos humanos en nuestro país, surge la voluntad de que uno de los deberes más apremiantes e ineludibles del Gobierno Federal es la construcción de una política integral en la promoción y defensa de

los derechos humanos, como parte de la profunda transformación que vive nuestro país.

Es por ello que este Gobierno se dio a la tarea de generar una política de gobierno –capaz de constituirse en el cimiento de una política de Estado en materia de derechos humanos– con el objeto de cumplir con uno de sus fines más importantes: la plena vigencia de los derechos humanos dentro del marco de nuestros principios constitucionales.

La presentación de este documento, constituye un esfuerzo del Ejecutivo Federal por dar mayor congruencia y unidad a sus acciones en la promoción y defensa de los derechos humanos. A través de él, se informa a la sociedad sobre algunas de las acciones emprendidas y se da cuenta de los avances obtenidos. Asimismo, en este documento se reconoce que existen muchos retos en materia de derechos humanos que aún están pendientes de superarse en nuestro país, y que éste es un motivo más, por el que el Gobierno ha tomado la decisión de consolidar su política de derechos humanos.

Para el Ejecutivo Federal, el diálogo y la interrelación con las instituciones públicas, sociales y privadas representa el espacio de presencia común en el cual pueden surgir, articularse y ser analizadas las cuestiones de interés general, que permitan trascender el ámbito meramente gubernamental, con el propósito fundamental de consolidar el respeto irrestricto de los derechos humanos en todos los ámbitos del Estado mexicano.

Bajo este esquema y en el marco de la nueva gobernabilidad democrática, el Gobierno Federal se ha trazado como firme objetivo, consolidar una política de Estado en materia de derechos humanos con la concurrencia del gobierno, la sociedad y sus organizaciones. Para ello, ha avanzado en dos sendas convergentes: la coordinación con las instituciones constitucionales de defensa de los derechos humanos, así como el diálogo con las organizaciones sociales nacionales e Internacionales.

La finalidad de esta política integral se puede sintetizar en la presentación de una agenda que dé continuidad a las transformaciones y cambios estructurales e institucionales, para el reconocimiento de los derechos humanos y su cabal protección dentro del Estado.

Uno de los principios rectores de este nuevo planteamiento es, precisamente, que la reforma del Estado debe cimentarse en los derechos humanos, toda vez que los mismos no son sólo un componente más de la organización estatal, sino que en realidad constituyen una de sus causas fundamentales.

Este documento es muestra de que se vive una nueva etapa dentro de la defensa de los derechos humanos en México, y que este proceso no se interrumpirá, sino que tendrá un andar seguro y decidido en el que habrá cabida y participación para todos los actores responsables. Su única intención es informar del cumplimiento del deber constitucional del Estado de velar por la protección incondicional de las garantías individuales, sin distinción de ningún tipo motivada por el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, el estado de salud, la religión, las preferencias o el origen étnico o nacional <sup>3</sup>.

#### **d) Cursos de educación sobre derechos humanos en todos los planteles de enseñanza, como parte del Programa de Cooperación Técnica con la UNESCO**

México albergó en diciembre de 2001 la Reunión Regional sobre Educación en Derechos Humanos, en la que participaron representantes gubernamentales y de organismos no gubernamentales, así como académicos de América Latina y el Caribe.

El documento resultado de esta reunión, “La Declaración de México”, contiene un importante número de acciones para el desarrollo de una cultura de derechos humanos mediante la educación formal y no formal. Esta será examinada próximamente por la Comisión Intersecretarial para evaluar las acciones necesarias para su aplicación en México. La Secretaría de la Relaciones Exteriores y la UNESCO manifestaron su deseo de mantener y seguir ampliando su cooperación, así como de invitar a instituciones académicas a participar en sus actividades de promoción de los derechos humanos.

---

<sup>3</sup> Para una lectura completa de este informe, se puede consultar la siguiente página web: [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

El 12 de marzo de 2002, se realizó la suscripción de un acuerdo interinstitucional entre la SRE —a través de la Subsecretaría para Derechos Humanos y Democracia— y la UNESCO, por medio del cual ambas partes se comprometen a llevar a cabo un programa de actividades con la colaboración de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Iberoamericana.

Entre las actividades contempladas en este convenio para los años 2002-2003, destacan la celebración de reuniones internacionales sobre los derechos humanos y flujos migratorios en América Latina y el Caribe, sobre educación superior en derechos humanos en la región y sobre los obstáculos políticos, institucionales y culturales que enfrenta la compatibilización de prácticas nacionales en la materia, con relación a las más recientemente adoptadas convenciones internacionales.

El programa de colaboración contempla la realización y evaluación de una encuesta sobre los impactos reales de las campañas masivas de difusión sobre derechos humanos en México, así como la publicación, en el transcurso de 2003, de los resultados obtenidos en las reuniones citadas. El convenio prevé la participación conjunta de académicos y organizaciones de la sociedad civil en el diseño de las actividades.

## **II. Mecanismo de diálogo entre la Comisión Intersecretarial para la atención de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos y la sociedad civil**

El gobierno mexicano y las OSC han coincidido en la necesidad de establecer espacios de colaboración para el diseño de políticas públicas. Bajo esta premisa, la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos aprobó el 12 de junio de 2001, en su sesión de reinstalación, el diseño de un *Mecanismo de Diálogo con las OSC* para asegurar que la política exterior de México contribuya de manera efectiva al fortalecimiento de la protección nacional de los derechos humanos.

### **Característica y principios**

El Mecanismo es un espacio de participación y de acción corresponsable, en el diseño de la política exterior de México en

derechos humanos y su coherencia con los esfuerzos internos en la materia.

- En el marco de un proceso de construcción de la confianza entre las partes se siguen los siguientes principios:
- La participación más amplia y abierta de las OSC de derechos humanos.
- El diálogo y la negociación como bases de la relación entre las partes.
- El intercambio de información, siempre y cuando ésta no sea considerada por su naturaleza de carácter restringido o confidencial.
- Transparencia y la adopción de procedimientos simplificados en las acciones del Mecanismo.

En el proceso de creación de este Mecanismo de Dialogo, las organizaciones de la sociedad civil hicieron varias observaciones y propuestas, de las que sobresalen las siguientes:

- La conveniencia de señalar que el mecanismo no busca cooptar a las ONG, ni limitar su capacidad para participar en instrumentos similares, ellas pueden disentir sobre las propuestas y posiciones del Gobierno en el tema y utilizar los medios a su alcance para dar a conocer sus posiciones.
- La conveniencia de especificar que su objetivo es el de acercar posiciones, buscar puntos de acuerdo y permitir una adecuada incidencia sobre las políticas del Gobierno en materia de derechos humanos

### **Objetivos del mecanismo**

- Ser un espacio de cooperación Comisión Intersecretarial-OSC, así como de seguimiento y evaluación de las acciones realizadas en favor de los derechos humanos.
- Contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos y la cooperación con los mecanismos multilaterales;
- Impulsar la adopción de medidas para armonizar la legislación mexicana con los instrumentos internacionales de derechos humanos.

- Fortalecer las posiciones de México en materia de derechos humanos en los principales foros internacionales.

### **Estructura**

- *Grupo Coordinador Mixto.* Tiene funciones Ejecutivas para establecer prioridades y fijar calendarios, está formado por representantes de la Comisión Intersecretarial y por representantes nombrados por las OSC.
- *Mesas de Trabajo Temáticas.*

De participación mixta y abierta, estas mesas se crearon para adoptar la dinámica de reflexión y propuesta Comisión-OSC para el cumplimiento de las recomendaciones sobre México de los mecanismos internacionales de derechos humanos.

Mesas de Trabajo:

- a) Armonización de las prácticas y legislación internas con los compromisos internacionales de México en la materia.
- b) Derechos indígenas.
- c) Derechos civiles y políticos.
- d) Derechos económicos, sociales y culturales.
- e) Grupos vulnerables.
- f) Educación en derechos humanos

### **Resultados de las mesas de trabajo existentes**

Hasta fines del 2002, los logros alcanzados en cada una de las mesas temáticas del Mecanismo de Diálogo son, de manera muy breve, los siguientes:

**Mesa de trabajo sobre Armonización de las prácticas y legislación internas con los compromisos internacionales de México en la materia.** Se respondió un cuestionario enviado por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, relacionado con el marco jurídico estatal para la protección de los derechos humanos.

Se trabajó en un documento consensuado de reforma al artículo 133 de la Constitución a fin de establecer claramente la jerarquía de

los derechos protectores de la persona humana contenidos en tratados internacionales ratificados por México, y se elaboró la exposición de motivos de dicha reforma y se busca también discutir qué otros artículos de la Constitución se verían afectados con la misma.

Actualmente se trabaja en el tema de reparaciones. Asimismo se tiene programado trabajar en los temas de implementación de resoluciones internacionales y cooperación judicial.

**Mesa de trabajo sobre Derechos indígenas.** En los trabajos de la mesa se logró el documento de posición de México para el período de sesiones del Grupo de Trabajo encargado de redactar un Proyecto de Declaración de los Pueblos Indígenas en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Se trata de un documento de consenso que fue presentado por México en Naciones Unidas. Asimismo se acreditó a una persona de una OSC como parte de la Delegación Mexicana.

En esta mesa también se discutió un documento preliminar titulado “Elementos para la reflexión sobre la participación de México en el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas” al cuál las organizaciones indígenas hicieron comentarios y propuestas.

**Mesa de trabajo sobre Derechos civiles y políticos.** Se trabajó sobre la base del documento “25 acciones para combatir la tortura” elaborado por la Procuraduría General de la República y organizaciones de la sociedad civil. Actualmente se elaboran propuestas concretas para la realización de las acciones. Asimismo, se ha coordinado con diversas dependencias del Ejecutivo Federal para presentar avances en diversos temas relacionados con tortura como la difusión de los derechos de los detenidos y los criterios para determinar la tortura psicológica, para lo cual la Secretaría de Salud proporcionó un perfil clínico de la tortura psicológica y se presentó además un experto médico que explicara dicho perfil.

**Mesa de trabajo sobre Derechos económicos, sociales y culturales.** Se elaboró una matriz de trabajo sobre la base de las recomendaciones formuladas a México por el Comité de DESC de Naciones Unidas y se han abordado los temas de vivienda y pobreza. Se trabaja también sobre una campaña de difusión de los derechos y las recomendaciones del Comité. Al abordarse los temas de vivienda y pobreza, se contó con la participación de altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda, de la Comisión Nacional Bancaria y de la

Secretaría de Desarrollo Social, quienes escucharon las inquietudes de las OSC y respondieron a las mismas, dando un panorama general de las acciones que han emprendido para combatir dichos temas.

**Mesa de trabajo sobre Grupos vulnerables.** En esta mesa se presentó para comentarios y aportaciones de la mesa, la última versión del Proyecto de Convención Amplia e Integral para Promover y Proteger los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad. Dos representantes de la mesa asistieron a una reunión de expertos internacionales con miras a la elaboración de la Convención. Posteriormente se abordaron las recomendaciones relativas a adultos mayores, y se elaboró un cuadro comparativo entre la Ley de adultos mayores recientemente aprobada y la Declaración sobre la materia de la ONU.

**Mesa de trabajo sobre Derechos de la Niñez.** Se trabaja sobre la base de las recomendaciones que hiciera el Comité de Derechos de la Niñez de la ONU, abordando las recomendaciones sobre educación, maltrato, abuso, explotación sexual, trabajo infantil, niñez institucionalizada y salud, elaborando un documento de conclusiones para cada uno de estos temas. Se contó con la participación de las OSC para la elaboración del documento de posición de México ante la opinión consultiva relativa a los derechos de la niñez que pidiera la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**Mesa de trabajo sobre Educación en Derechos Humanos.** Por ser esta mesa tema de un capítulo específico de este trabajo, será desarrollada posteriormente.

Las mesas anteriores están sujetas a ampliación o reducción de acuerdo con las necesidades de trabajo, así por ejemplo, la mesa de educación en derechos humanos surgió como producto de la mesa de discusión de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Las OSC han sugerido, por ejemplo, el establecimiento de mesas para migrantes, tortura, etc.

### **III. Mesa de trabajo sobre educación en derechos humanos: una experiencia nueva**

La Mesa de Educación en Derechos Humanos del Mecanismo de Diálogo con las Organizaciones de la Sociedad Civil de la Comisión

Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos, ha sido un espacio para la reflexión, el análisis y la elaboración de propuestas sobre la educación en derechos humanos.

### **1. Antecedentes**

La iniciativa de creación de la Mesa de Educación en Derechos Humanos surgió por una propuesta de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Red de Profesores e Investigadores de Derechos Humanos de México, presentada por la Dra. Gloria Ramírez y la Mtra. Lourdes Beltrán coordinadoras de las mismas, respectivamente. Esta iniciativa se fundamentó en documentos que presentaron las instituciones antes mencionadas a la Mesa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La Mesa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) debatió sobre la importancia de la Mesa de Educación en Derechos Humanos y adoptó por unanimidad la iniciativa, solicitando la elaboración de un solo documento como fundamentación de la propuesta.

La fundamentación de creación de la Mesa fue presentada por la coordinadora de la mesa DESC por la parte gubernamental, Lic. Ma. Del Carmen Gutiérrez, en la primera reunión de la Secretaría Técnica del Mecanismo de Diálogo el 8 de febrero. En esta reunión se acordó llevar esta propuesta ante la Comisión Intersecretarial<sup>4</sup>.

El 14 de febrero, reunidos los representantes de las Secretarías y Dependencias Gubernamentales miembros e invitados de la Comisión Intersecretarial la iniciativa se aprobó por unanimidad.

### **2. Instalación**

La Mesa de Educación en Derechos Humanos se instaló el 22 de marzo de 2002 en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

---

<sup>4</sup> El documento completo de fundamentación para la creación de la mesa de Educación en Derechos Humanos, podrá ser consultado a partir de marzo de 2003 en la página web de dicha mesa de trabajo.

En la instalación estuvieron presentes el Director General de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, representantes de las dependencias gubernamentales miembros e invitados de la Comisión Intersecretarial, y representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

En el acto se designaron como coordinadora de la Mesa por parte de las dependencias gubernamentales a la Lic. Nadina Naime Rayes de la Secretaría de Educación Pública y por parte de las organizaciones de la sociedad civil a la Dra. Gloria Ramírez de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México.

A la fecha se han llevado a cabo 11 sesiones, coordinadas alternadamente por la representante de las organizaciones de la sociedad civil y la representante de las dependencias gubernamentales.

### **3. Objetivos generales y específicos**

1. Coadyuvar - Interactuar en el cumplimiento de los compromisos internacionales de México en materia de educación en derechos humanos, específicamente las recomendaciones hechas a México, con la finalidad de contribuir al desarrollo de una cultura de respeto a los derechos humanos
  - 1.1 Proponer estrategias de acción a la Comisión Intersecretarial en materia de educación en derechos humanos y derecho a la educación.
2. Fortalecer la posición de México en materia de educación en derechos humanos en los principales foros internacionales.
  - 2.1 Contribuir a la definición de la posición de México en los foros internacionales en materia de educación en derechos humanos y derecho a la educación.
3. Impulsar el diálogo y la participación social en materia de educación en derechos humanos con el propósito de incidir en políticas públicas.
  - 3.1 Propiciar la generación de mecanismos de participación social en los temas de educación en derechos humanos y derecho a la educación.

#### **4. Organización**

- La Mesa sobre Educación en Derechos Humanos se reúne cada 3 semanas, en jueves de las 10:00 a las 12:00 hrs., en el área de Conferencias de la Cancillería.
- La coordinación de las reuniones de la mesa se alterna entre los representantes de las dependencias gubernamentales y de las organizaciones de la sociedad civil.
- La minuta está a cargo de los representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la Mesa, quienes la envían a las coordinaciones de la mesa en la semana siguiente a la reunión. Los coordinadores revisan la minuta y envían sus observaciones a la Secretaría de Relaciones Exteriores. La Secretaría de Relaciones Exteriores envía la versión final de la minuta a las coordinaciones de la mesa y se distribuye a los demás miembros de la mesa.
- Tanto las organizaciones civiles, como las dependencias gubernamentales hacen del conocimiento de sus respectivos coordinadores, sus propuestas de trabajo, comentarios o sugerencias al trabajo de la Mesa.
- Las coordinaciones duran en su encargo seis meses, pasado este lapso de tiempo, las dependencias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil designan a los coordinadores respectivos para los siguientes seis meses.

#### **5. Principales temas de agenda**

- Sistematización de los elementos de la agenda de la Mesa de Educación en Derechos Humanos.
- Elaboración, análisis y discusión de la matriz de trabajo de la Mesa.
- Revisión de los instrumentos internacionales relacionados con el derecho a la educación y educación en derechos humanos que ha ratificado México, así como de otros instrumentos internacionales, conferencias y declaraciones en esta materia.
- Análisis y debate sobre las acciones a seguir en el marco del Decenio de las Naciones Unidas en la esfera de la Educación en Derechos Humanos.

- Presentación de la Evaluación de la mitad del Decenio de la Educación en la esfera de los Derechos Humanos presentada por el Gobierno de México.
- Análisis de la posibilidad de la adhesión de México a instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos.
- Análisis sobre las características y perspectivas de la Segunda Fase del Programa de Cooperación Técnica con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- Discusión sobre la incorporación explícita del tema de la educación en derechos humanos en el Diagnóstico de la Segunda Fase del Acuerdo de Colaboración entre el Gobierno de México y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Discusión sobre la elaboración del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos y su vinculación al Programa Nacional de Derechos Humanos contemplado en la Segunda Fase del Acuerdo de Colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Discusión sobre la propuesta para el diseño de una campaña de difusión de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales presentada por la Mesa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Presentación del proyecto sobre la Ley contra la Discriminación y el seguimiento de Durban, en lo relativo a la discriminación en la esfera de la enseñanza y sobre educación en derechos humanos para prevenir la discriminación.
- Página web.

## **6. Principales avances**

A partir de la instalación de la mesa, los principales avances y resultados son:

- Identificación de compromisos internacionales en materia de educación en derechos humanos.
- Análisis de los contenidos educativos de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos ratificados por México.

- Impulso para el proceso de ratificación de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza.
- Análisis sobre las Recomendaciones relativas a la educación en derechos humanos y derecho a la educación, hechas al Gobierno de México por Mecanismos Internacionales y Comités de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos y acciones que realizan las dependencias de gobierno para su cumplimiento.
- Discusión sobre la elaboración del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos.
- Debate sobre las directrices del Decenio de Naciones Unidas sobre la educación en la esfera de los derechos humanos.
- Revisión de las opciones para la inclusión del tema educativo en el Diagnóstico de la Segunda Fase del Acuerdo de Cooperación Técnica con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Creación de la Página Web de la Mesa de Educación en Derechos Humanos: <http://www.sep.gob.mx/wb/distribuidor>
- Establecimiento de un diálogo abierto y respetuoso entre diversas dependencias de gobierno y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la educación en derechos humanos.

Como se puede apreciar, esta nueva experiencia, la Mesa de Trabajo sobre Educación en Derechos Humanos, quizá la única en su género, se ha convertido en el pilar de las políticas y acciones nacionales en la materia.

Por su conformación, instancias gubernamentales y sociedad civil, está asegurada la continuidad de los trabajos y el surgimiento de nuevas ideas y planes novedosos, todos ellos con el único propósito de impulsar la educación en derechos humanos en México.

Esta mesa de trabajo constituye sin duda alguna, la mejor de las perspectivas que tiene México en lo que se refiere a este tema<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> La mesa de trabajo sobre Educación en Derechos Humanos, ha elaborado valiosos documentos que podrían ser del interés de aquellos que están involucrados en este tema. Estos documentos podrán ser consultados en la página web de esta mesa de trabajo a partir de marzo de 2003.

## **Conclusiones**

Una primera evaluación de todas las acciones hasta el momento señaladas parecen indicar que el futuro de la educación en derechos humanos en México va por buen camino.

Primero, porque la disposición y la voluntad del Gobierno para idear mecanismos y vías concretas y adecuadas para impulsar programas en educación en derechos humanos ya se iniciaron, y segundo, porque en todo este proceso se cuenta con la valiosa participación de la sociedad civil. Sin duda alguna este último punto es el más importante porque es el que le da credibilidad y sustentación a todo lo emprendido y realizado hasta el momento.

Como se puede desprender de todo lo señalado en este trabajo, la actual política exterior de México en materia de derechos humanos, tiene como objetivo fundamental promover el desarrollo de programas y estructuras que garanticen no sólo el respeto de los derechos humanos en nuestro país, sino la educación en derechos humanos de toda la población. De ahí que exista un vínculo muy estrecho entre las acciones de política exterior y de políticas públicas en la materia.

Por ello, la participación de las dependencias del gobierno federal y de gobiernos estatales, en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil, ha sido el elemento fundamental para acordar y desarrollar estas acciones. En particular, destaca por su alcance, la ejecución de la segunda etapa del Programa de Cooperación Técnica con Naciones Unidas cuyo objetivo fundamental será la elaboración de un Programa Nacional de Derechos Humanos, a partir de un diagnóstico nacional e incluyente, para contar, de esta manera, con una política nacional de derechos humanos mas completa e integral.

Durante el año 2002 el fortalecimiento del diálogo con la sociedad civil, con el objetivo de consolidar el diálogo y traducir en acciones el trabajo conjunto del gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil, fue muy valioso e importante. Los resultados emanados de estas decisiones y mecanismos irán generando una mayor credibilidad en el compromiso del gobierno.

Es mi deseo que esta experiencia que se está desarrollando en México, sirva de punto de referencia e inspiración a otros países latinoamericanos que, al igual que mi país, trabajan arduamente por una educación en derechos humanos para todos.

---

## **Bibliografía**

Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores, Dr. Jorge Castañeda, durante el 57º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU Ginebra, Suiza, marzo de 2001.

Palabras del Secretario de Relaciones Exteriores, Dr. Jorge Castañeda, durante el 58º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU Ginebra, Suiza, marzo de 2002.

Página web de la Presidencia de la República:  
[www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Página web de la Secretaría de Relaciones Exteriores:  
[www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx)

Minutas de las Mesas de Trabajo del Mecanismo de Diálogo entre la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de Derechos Humanos correspondientes al período de noviembre del 2001 a diciembre del 2002.

**Educación en derechos humanos  
en grupos en  
situación de vulnerabilidad**



## **Educación, refugiados y personas desplazadas\***

*Janice Marshall\*\**

Es un honor para mí estar aquí como portavoz de la Cátedra Fridjof Nansen, en representación del ACNUR, y dirigirme a ustedes en el 20<sup>avo</sup> Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos del Instituto. Las tres áreas de la estrategia de trabajo del Instituto Interamericano –acceso a la justicia, participación política y educación en derechos humanos– tienen incidencia, en grados distintos, en la situación de los refugiados y los desplazados internos. Por esta razón, resulta acertado que le corresponda al ACNUR abordar el tema central de esta mañana sobre la educación y las personas desplazadas. Debo señalar desde el inicio que mi presentación se centrará específicamente en los refugiados y los desplazados internos, y no en los migrantes, ya que esta es el área de especialización del ACNUR.

### **El escenario**

Antes de referirme en detalle al tema de la educación –y en esta charla quiero referirme específicamente a la educación en derechos humanos y para la paz, la cual tiene una relevancia particular tanto *para* los refugiados y desplazados internos como *en torno* a ellos–, primero quisiera hablar un poco acerca de la historia del ACNUR, su mandato y actividades con el fin de “presentar el escenario”. Además quisiera analizar las causas que están detrás de la afluencia de refugiados, situación de la cual se hace cargo el ACNUR como parte de su mandato. Esto me permitirá explorar, más adelante, las diferentes facetas de la importante relación entre educación, refugiados y desplazados; relación que sirve de tema central a esta ponencia.

---

\* Transcripción de la ponencia presentada por Janice Marshall en el marco del XX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos.

\*\* Canadiense. Oficial Regional de Protección para los Estados Unidos de América y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR–.

Tanto los refugiados –personas que han cruzado una frontera internacional– como los desplazados internos –personas que no la han cruzado pero que, por lo general, huyen de sus hogares por las mismas razones que los refugiados–, sufren el irrespeto y la violación de sus derechos fundamentales. Esto sucede a lo largo de todo el “ciclo” de desplazamiento de los refugiados, el cual comprende las etapas de huida, exilio o desplazamiento, retorno y reintegración o asimilación en un nuevo entorno.

En efecto, el elemento que define la existencia de un “temor fundado de persecución”, el cual provoca la salida del país de origen de los refugiados, o su deseo de permanecer en el exterior, es el factor que diferencia a los refugiados de otros migrantes, los cuales eligen salir de su país. Los refugiados y los desplazados internos no eligen salir de su hogar; se ven obligados a hacerlo. Y la verdadera característica que los distingue de las demás personas que deciden probar suerte en otro sitio por razones personales o de mejoramiento económico, es el riesgo o el hecho de ver sus derechos fundamentales violados. Esto es lo que comúnmente se entiende por “temor fundado de persecución” en los criterios para la condición de refugiados: la violación o la posible violación de derechos humanos sin justificación alguna.

Esto, por supuesto, nos lleva a la pregunta de por qué ocurren estas violaciones de derechos humanos. Tradicionalmente, el riesgo de abuso o violación de derechos humanos, o los hechos concretos, han nacido de una falta de tolerancia, entendimiento o respeto hacia las diferencias de los demás. No es casual que los criterios de la condición de refugiado se refieran a la raza, religión, nacionalidad y opinión política entre los fundamentos para el reconocimiento de esa condición. Estas han sido las razones históricas por las cuales las personas oprimen a otras, por el solo hecho de ser percibidas como distintas a la mayoría con respecto a alguno de los motivos mencionados. Así, las causas de la afluencia de refugiados guardan relación con los factores que las personas han identificado desde siempre como aspectos que las diferencian de las demás, y que por lo general las llevan a desconfiar o perder el respeto y la tolerancia entre sí. Lamentablemente, la distancia entre desconfianza e irrespeto, discriminación, opresión y, finalmente, persecución, es muy pequeña.

Por otra parte, los refugiados y los desplazados internos no sólo llegan a serlo como resultado de la violación de sus derechos, o la

probabilidad de la misma, a causa de la falta de tolerancia y respeto mutuo; también se encuentran, en virtud de su condición de desplazados, extremadamente vulnerables frente a situaciones permanentes de violación de sus derechos humanos a lo largo de su desplazamiento. Al verse desprovistos de la estructura de comunidades e infraestructuras familiares, y de los miembros de su familia, los refugiados y los desplazados internos luchan en forma que nosotros, quienes nunca hemos tenido que abandonar nuestros hogares, comunidades, bienes e incluso nuestra familia, no podemos ni siquiera imaginar. Los mecanismos de asimilación rara vez son puestos a prueba o no existen, y cubrir las necesidades básicas para que cuerpo y alma estén en armonía se convierte en un gran reto. Por lo tanto, además de existir una relación entre las causas que provocan el desplazamiento y los abusos contra los derechos humanos a consecuencia de la forma en que las personas se perciben entre sí, la misma EXPERIENCIA de desplazamiento también enajena a los refugiados como el “otro”, hecho que a menudo los lleva a ser temidos y despreciados.

Con el fin de minimizar al máximo las repercusiones que esto tiene para los derechos de los refugiados, la comunidad internacional adoptó, a lo largo del siglo pasado, un conjunto de instrumentos mediante los cuales se ponen en marcha, en términos del derecho internacional, los derechos a los cuales, en principio, están sujetos los refugiados. Esto culminó más recientemente con la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados, y su Protocolo de 1967, los cuales (uno de ellos o ambos) han sido ratificados por 144 estados en todo el mundo, incluyendo la mayoría de los estados del hemisferio occidental. Sólo cinco estados del continente americano continúan sin ratificar uno de los instrumentos o ambos. La Convención de 1951 es el instrumento más integral de estos convenios internacionales, y además de contener en el Artículo 1 los criterios a utilizar para determinar quién debe ser reconocido como refugiado, también expone, en los artículos comprendidos del 2 al 34, las normas mínimas de trato al cual tienen derecho los refugiados, tal y como han sido definidos por el instrumento. El Protocolo incluye estas importantes disposiciones.

El objetivo de derechos humanos de asegurar la adhesión a estas normas mínimas fundamentales queda demostrado en el preámbulo de la Convención de 1951, el cual inicia así:

“Considerando que la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General, han afirmado el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna deben gozar de los derechos y libertades fundamentales... Considerando que las Naciones Unidas han manifestado en diversas ocasiones su profundo interés por los refugiados y se han esforzado por asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales...”

Además de la promulgación en 1951 de este instrumento, la comunidad internacional, por medio de la Asamblea General de las Naciones Unidas, reconoció la necesidad de contar con un organismo internacional responsable, bajo la Convención, de vigilar y coordinar la atención a los refugiados, y de ayudar a los estados que carecen de los recursos para hacerlo por cuenta propia, o que no se han adherido a estos instrumentos, a trabajar con los refugiados de manera tal que se garantice el respeto de sus derechos. Está claro que los estados son los encargados principales de proteger los derechos de las personas que se encuentran en sus territorios y que, de hecho, como lo revela la normativa de los derechos humanos, los estados son las únicas entidades que tienen la obligación legal y la autoridad inherente de hacer que se respeten. Sin embargo, se reconoció que en ocasiones los estados necesitan ayuda, y que en 1950 la comunidad habría creado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la cual tuvo en su inicio un mandato limitado de 3 años. Debemos recordar que, en aquel entonces, el caso de refugiados más apremiante era el de los millones de desplazados en Europa a raíz de la Segunda Guerra Mundial y se esperaba que la Oficina cerrara sus puertas una vez resuelta la situación de retorno y reasentamiento de estas personas –intención que ahora, en retrospectiva, denota bastante ingenuidad–. Cincuenta años más tarde –y después de muchas crisis de refugiados–, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sigue en funcionamiento.

¿Qué se esperaba que hiciera la Oficina? El mandato del ACNUR quedó establecido en su Estatuto, a largo de varios artículos, pero sobre todo en el Artículo 1, el cual señala que el ACNUR:

“...asumirá la función de *proporcionar protección internacional*, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que

reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de *buscar soluciones permanentes* al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales”.

En resumen, se supone que el ACNUR debe garantizar la protección de los derechos fundamentales de los refugiados en situación de desplazamiento y ayudar a los refugiados a encontrar una solución duradera y sostenible a la situación crítica que enfrentan, ya sea mediante el retorno voluntario a sus hogares o la búsqueda de una nueva residencia en el país de asilo o cualquier otro.

En otros puntos del estatuto, la Asamblea General determina los criterios de reconocimiento de la condición de refugiado (artículos 6 y 7), el tipo de actividades a ser realizadas por el Alto Comisionado en cumplimiento de su mandato (artículo 8) y de relevancia para los desplazados internos, otorga una facultad residual al ACNUR para que este emprenda “cualquier otra actividad adicional que pueda prescribir la Asamblea General (...) dentro de los límites de los recursos puestos a su disposición” (artículo 9). A lo largo de los años, esta última disposición ha permitido extender la competencia del ACNUR a otros grupos, entre ellos los desplazados internos.

A partir del razonamiento anterior, resulta evidente que uno de los papeles fundamentales del ACNUR, tal y como lo anticiparon los redactores del Estatuto, es la búsqueda de SOLUCIONES DURADERAS para los refugiados. Es decir, se debe romper con el círculo de violación de los derechos humanos y de desplazamiento que lleva a las personas a huir, y luego a desplazarse. Para hacerlo satisfactoriamente, es de fundamental importancia elegir un punto en el que los derechos humanos y la dignidad de los individuos sean respetados y reconocidos. Sólo entonces se podrá hablar de una ruptura definitiva del círculo.

Tal y como se menciona en el Estatuto, las tres soluciones duraderas que el ACNUR sigue tratando de garantizar a favor de los refugiados son la repatriación voluntaria, o el retorno al país de origen; la integración local en el país de asilo, con el amplio reconocimiento de los derechos humanos; o el reasentamiento en un tercer país, en donde el refugiado puede pasar a formar parte de una

nueva sociedad. Cualquiera de estas soluciones rompe con el círculo y propicia que el refugiado vuelva a disfrutar de una vida normal y deje de ser refugiado.

### **La relación entre refugiados, desplazados y educación**

Como es bien sabido en el mundo de los derechos humanos –y sin lugar a duda esto ha sido mencionado antes a lo largo de este curso–, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la cual se inspiró la Convención de 1951 sobre Refugiados, afirma que todo individuo tiene derecho a la educación y pone particular énfasis en la importancia de la educación elemental de los niños al afirmar que, a este nivel, la educación debería ser GRATUITA y OBLIGATORIA (Artículo 26). Este es el único instrumento universal de los derechos humanos que reconoce, explícitamente, el derecho a buscar y disfrutar asilo en otro país en caso de persecución (Artículo 14). En tanto todo ser humano tiene derecho a la educación, este derecho igualmente lo tienen los refugiados. Vemos aquí la complementariedad y mutua correspondencia del derecho internacional del refugiado con la normativa internacional de los derechos humanos; es evidente que existe una estrecha relación entre ambos, tanto como inspiración entre sí, como expresiones diferentes de los mismos valores.

Sin embargo, como especialistas del derecho de los derechos humanos, todos sabemos que la Declaración Universal continúa siendo sólo una declaración y no un instrumento legal obligatorio, a pesar de la elocuencia del texto y de su valor como punto de partida e inspiración para el trabajo en derechos humanos. No obstante, la mayoría de las disposiciones han dado paso a tratados obligatorios de un alcance ya sea internacional o regional, convirtiendo las ambiciosas disposiciones de la Declaración en compromisos legales obligatorios de los estados partes de estos instrumentos. La Declaración también ha servido para inspirar la creación de disposiciones en materia de legislación nacional, en las cuales están incluidas, por supuesto, las constituciones de los estados.

El Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales resulta ilustrativo en cuanto a cómo y por qué el derecho a la educación es un derecho fundamental para los

refugiados, y afirma que la educación debe buscar un desarrollo integral de la personalidad humana y el sentido de su dignidad. De este modo, la educación podría fortalecer el respeto hacia los derechos humanos y las libertades fundamentales, y promover el entendimiento, la tolerancia y la hermandad entre las naciones y los grupos raciales, étnicos o religiosos, y el mantenimiento de la paz. He aquí el vínculo entre refugiados, desplazados internos y educación, el cual encontramos antes expresado de forma más elocuente: el propósito mismo de la educación y el conocimiento es contribuir a la promoción del respeto de los derechos humanos y fomentar el mantenimiento de la paz. ¿De qué otra forma podemos erradicar las causas que obligan a los refugiados a huir?

La Carta de la Organización de los Estados Americanos elogia la importancia de la educación desde esta perspectiva. En el Artículo 3 (n), al reafirmar los principios fundamentales de la OEA, reconoce que “La educación de los pueblos debe estar guiada por la justicia, la libertad y la paz”. Más adelante, en el Artículo 49, en donde se aborda específicamente la implementación de este principio, la Carta ordena que los estados miembros hagan todo lo posible por garantizar el ejercicio eficaz del derecho a la educación. El siguiente artículo, el Artículo 50, reconoce la necesidad de prestar atención especial a la erradicación del analfabetismo. Una vez más, el mensaje es fácil de entender: los redactores de la Carta reconocen una fuerte conexión entre las causas fundamentales del desplazamiento y la educación, y el conocimiento y la tolerancia que conllevan. Su línea de pensamiento sigue el siguiente proceso: sin una educación que fomente la justicia, la libertad y la paz, la probabilidad de que estos valores fundamentales sean irrespetados es mayor.

La Convención sobre los Derechos del Niño, el tratado universal sobre derechos humanos más ratificado de la historia, también le dedica considerable atención al derecho de la educación en los artículos 28 y 29. Además de dictar cómo se logra la asequibilidad de la enseñanza, por ejemplo mediante la equidad de género, la Convención sobre los Derechos del Niño vuelve a identificar este vínculo tan importante entre el derecho a la educación y la implementación eficaz de la misma, por una parte, y, por otra, el respeto hacia los derechos humanos y las libertades fundamentales, la paz, la tolerancia, la igualdad y el sentimiento de hermandad entre

todos los pueblos (al extremo de mencionar los grupos étnicos, nacionales y religiosos).

Hablemos ahora más específicamente sobre la situación de los refugiados. La Convención de 1951 sobre Refugiados reconoce la importancia del derecho a la educación al poner a los refugiados a un mismo nivel que los ciudadanos de un estado, al menos en lo que a enseñanza elemental se refiere; esto, evidentemente, de conformidad con la advertencia contenida en la Declaración Universal según la cual la enseñanza elemental es crucial. Por lo general, los estados aceptan esta norma, pero, desafortunadamente, no siempre puede ser implementada de forma eficaz, a menudo por razones financieras. El Artículo 22 de la Convención de 1951 afirma:

1. Los Estados Contratantes concederán a los *refugiados* el *mismo trato que a los nacionales* en lo que respecta a la enseñanza elemental.
2. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general respecto de la enseñanza distinta de la elemental y, en particular, respecto a acceso a los estudios, *reconocimiento de certificados de estudios en el extranjero*, exención de derechos y cargas y concesión de becas.

Es interesante hacer notar que, en el marco de la Convención, y si la comparamos con las demás, esta es una disposición importante por cuanto se aplica a “refugiados” en general y no limita el derecho de la educación a los “refugiados que se encuentran legalmente” en el país de asilo. Tal limitación se puede encontrar en otras disposiciones de la Convención, por ejemplo en las relacionadas con el empleo remunerado, la vivienda y la asistencia pública. Como mencionamos antes, este es un derecho que se concede por igual a refugiados y ciudadanos de un país, es decir, al nivel más alto, como también sucede con el derecho a la justicia y la libertad de religión. Otros derechos, tales como el de la propiedad y el trabajo por cuenta propia al igual que el derecho a la educación distinta a la elemental, sólo alcanzan la categoría del trato concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en el país de asilo. Así, la enseñanza pública elemental tiene un lugar privilegiado con respecto a los demás derechos, y de manera acertada si nos atenemos a la

importancia concedida a la enseñanza elemental en los instrumentos sobre derechos humanos. Si bien las limitaciones son posibles en la enseñanza posterior a la elemental, existe, sin embargo, un esfuerzo por garantizar que los refugiados tengan acceso y que los certificados y diplomas de estudios en el extranjero sean reconocidos, así como un esfuerzo por asegurar la concesión de becas.

Cabe destacar dos puntos de interés con respecto a esta disposición: primero, hace hincapié en la importancia de la educación en la eventualidad de una solución duradera; y segundo, no se refiere a los contenidos ni al tipo de educación, como sí sucede en algunos de los otros instrumentos.

La relación entre los contenidos de la educación –en especial la educación en derechos humanos y para la paz, a la cual se hace referencia por lo menos en los instrumentos centrales que acabamos de revisar– y la experiencia de los refugiados y las personas desplazadas, opera en diferentes niveles y en cada etapa del “ciclo de vida” de los refugiados. No solo afecta durante el inicio de este ciclo, cuando su ausencia incide en las causas de desplazamiento, y al final, cuando contribuye, evidentemente, con soluciones sostenibles a largo plazo, sino también durante las etapas intermedias.

En otras palabras, es evidente que la reflexión en torno a la educación, y no sólo de los refugiados y los desplazados internos, sino también de las poblaciones de los países de origen y de acogida, ha sido entendida por mucho tiempo como un instrumento clave en la **prevención** de un ciclo interminable de situaciones de refugiados, y en la búsqueda de **soluciones duraderas** a sus problemas. La ecuación pareciera revelar que este tipo de educación mejora los niveles de tolerancia y aceptación. Podríamos discutir la veracidad de esta afirmación. Sin embargo, al menos a nivel teórico, pareciera haber una relación lógica.

También resulta evidente que la experiencia de los refugiados durante el exilio y el desplazamiento puede mejorar mediante el acceso a la educación: su comprensión de la situación crítica y la capacidad de apoyarse entre sí puede verse influenciada por el acceso a la educación o a la instrucción vocacional. Ciertamente, la capacidad de tomar decisiones fundamentadas sobre su futuro se verá fortalecida por un conocimiento mayor y la experiencia obtenida mediante el acceso a la educación.

Si tomamos cada uno de estos segmentos del ciclo de vida del refugiado, podemos analizar esta teoría para discernir hasta qué punto la educación, con énfasis particular en la educación en derechos humanos y para la paz, tiene un papel que desempeñar, y como podría ayudar a romper el ciclo del desplazamiento y lograr soluciones duraderas.

### **La etapa de huida: la educación como respuesta en caso de emergencia**

En virtud de su mandato, el cual especifica que su competencia se limita a las personas que están FUERA de su país de nacionalidad o residencia habitual, la capacidad del ACNUR de incidir en el trato a los refugiados que huyen es muy reducida. En el caso de que el ACNUR pueda intervenir una vez que los refugiados hayan cruzado una frontera internacional, por cuestiones logísticas y prácticas es poco lo que puede hacer mientras las personas estén en movimiento. Las situaciones podrían cambiar muy rápido y por lo general existe poco control y acceso. A pesar de los esfuerzos del ACNUR por garantizar la estabilidad y la continuidad que se deriva de la asistencia a la escuela podría resultar difícil establecer el acceso inmediato nuevamente por razones logísticas.

Sin embargo, el ACNUR y otros colaboradores de las Naciones Unidas y las ONG, como UNICEF, UNESCO, el Consejo Noruego de Refugiados y el Comité Internacional de Rescate, los cuales trabajan conjuntamente para llevar educación a los niños y jóvenes refugiados, están convencidos del beneficio de una respuesta educativa rápida en situaciones de emergencia de refugiados y desplazados. Bajo estas circunstancias, ¿qué se entiende por “rápida”? Mientras que el ACNUR ha tratado de asegurar una respuesta educativa que corresponda a las necesidades de una comunidad de refugiados en un plazo de dos meses posterior al desplazamiento, la UNICEF se comprometió recientemente a responder en un plazo de treinta días.

El contenido de este tipo de respuesta podría no reflejar lo que la mayoría de nosotros entendemos por una lección escolar elemental; por lo general las clases dan inicio como una simple actividad organizada al aire libre y se realizan bajo la sombra de un árbol o el follaje improvisado de los cobertores plásticos del ACNUR, sin los beneficios que se derivan de los materiales didácticos, los lápices, el

papel y otros aspectos “esenciales” de la enseñanza. Al inicio, la respuesta tiene la forma de actividades sociales, recreativas y culturales, y no lo que se conoce por educativas. Algunos ejemplos de este tipo de respuesta incluyen la organización de grupos de discusión, la improvisación teatral y musical, canciones, juegos, deportes y dibujo. Es común que sean los refugiados quienes organicen estas primeras actividades, una vez que las necesidades básicas como albergue, alimentación y agua, hayan sido resueltas. Involucrar a la comunidad de refugiados en la identificación de sus propias necesidades y las posibles respuestas es un aspecto clave para garantizar la autosuficiencia y convertir a la comunidad en un componente positivo para la vida de sus miembros.

La experiencia del ACNUR y de sus colaboradores indica que una respuesta educativa temprana es crucial si se pretende neutralizar la crisis. La educación de los niños no sólo fomenta un sentido de orden y normalidad en padres y estudiantes –tan ausente en las situaciones de desplazamiento–, sino que también propicia un medio para la difusión de ciertos mensajes entre la población refugiada. Estos mensajes pueden abarcar desde importantes lecciones sobre la prevención del VIH/SIDA, las minas terrestres y la necesidad de proteger el medio ambiente, hasta la oportunidad de contrarrestar las actitudes de venganza y odio –tan entendibles pero destructivas– que podrían emerger a raíz del conflicto o la situación que causó el desplazamiento de los refugiados.

Otra razón importante por la cual vale la pena iniciar rápidamente algún tipo de actividad educativa para los niños y los jóvenes refugiados en situación de emergencia es evitar la depresión, la desintegración y el riesgo al reclutamiento en fuerzas militares o irregulares, y el sometimiento a la fuerza laboral o la explotación sexual, situaciones que pueden ocurrir cuando los jóvenes refugiados quedan libres, sobre todo en el ambiente caótico de un campamento de refugiados en pleno proceso de asentamiento. Es posible que haya problemas de seguridad, y que miembros de uno y otro bando implicado en el conflicto que provocó la huida de los refugiados, hagan presión en los jóvenes, quienes en caso de estar enojados o confundidos podrían ser más susceptibles a los mensajes cargados de odio y venganza. Este problema es particularmente difícil en el caso de los niños y jóvenes que han sido separados de sus familias durante la huida.

Las actividades educativas y de otro tipo también son un medio para integrar a los niños discapacitados o marginados por otras razones, tal es el caso de los excombatientes y, en algunas instancias, las niñas. Estos individuos marginados pueden ser mejor aceptados como parte de la comunidad si se garantiza su participación desde el inicio.

Por último, una respuesta educativa temprana es una forma aceptada de fortalecer las capacidades de las comunidades de refugiados. Los programas para formar instructores y líderes, construir escuelas y organizar actividades deportivas, permiten el fortalecimiento de las capacidades locales de los miembros de estas comunidades.

A pesar de todas estas razones, los educadores y organizadores que tratan de hacer de la educación en situaciones de emergencia una realidad, se enfrentan a una serie de problemas que van desde la falta de materiales, recursos y personal preparado, hasta la resistencia de los gobiernos de acogida que se niegan a permitir la formación de los refugiados por temor a que esta población, a la cual preferirían que regresara a su país de origen lo más pronto posible, se asiente, y que rechazan la enseñanza en un idioma conocido por los refugiados. Afortunadamente, el reconocimiento de la comunidad internacional sobre la importancia de la educación como un derecho humano fundamental, incluido en los instrumentos sobre derechos humanos analizados anteriormente y en la Convención de 1951 sobre Refugiados, inspira al ACNUR y a las agencias colaboradoras a seguir trabajando en pro de la educación de los refugiados.

### **Los problemas específicos del desplazamiento interno**

Cuando las personas huyen y se encuentran en una situación de desplazamiento interno, las razones que justifican la rápida intervención para promover la educación de los refugiados son semejantes en magnitud, pero los problemas que enfrentan quienes tratan de implementarla son, a menudo, mayores. Esto se debe a que la soberanía estatal, una doctrina todavía vigente, decreta que los estados no deberían, en general, interferir, individual o colectivamente, en las acciones internas de un estado reconocido como tal. El ACNUR tiene la autorización del Secretario General y

la Asamblea General de proteger y asistir a los desplazados internos en situaciones discretas, siempre y cuando tenga los recursos y el consentimiento del gobierno afectado para hacerlo. Este es, sin embargo, el más serio de todos los retos, agravado sobre todo por la falta de consenso con respecto a un marco legal internacional sobre los derechos de los desplazados internos, los cuales son ciudadanos que, en teoría, pueden ejercer sus derechos, pero, en la práctica, se han visto privados de esta capacidad a causa del mismo desplazamiento.

Las Naciones Unidas ha hecho esfuerzos por solventar el “vínculo ausente” mediante el nombramiento, hace unos años, del Representante del Secretario General para los Desplazados Internos, el Dr. Francis Deng. Su dedicación subsecuente a las normas legales existentes sobre desplazamiento interno, y la creación de otras normas, ha sido de gran relevancia y utilidad. Este trabajo, el cual continua hasta el día de hoy gracias al apoyo de especialistas y practicantes en derechos humanos –junto con el Brookings Institution en Washington y, primero, con City University de New York, y luego, con la Universidad John Hopkins–, ha desembocado en la publicación de una serie de estudios y, más importante aún, la publicación de *Guiding Principles on Internal Displacement* [Principios rectores de los desplazamientos internos]. Este conjunto de principios fue presentado ante la Comisión de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos en su sesión de 1998. Desde entonces, los esfuerzos por divulgar los Principios a través de organismos y gobiernos, y lograr que sean puestos en práctica, respetados y aceptados por los estados como un marco legal normativo, han sido constantes.

Si bien se basa en normas internacionales existentes de derechos humanos, el documento “*Principios rectores de los desplazamientos internos*” reúne por primera vez las normas pertinentes en torno al desplazamiento interno, y menciona también el derecho a la educación en el Principio 23:

1. Toda persona tiene derecho a la educación.
2. Para dar efecto a este derecho las autoridades competentes se asegurarán que los desplazados internos, en particular los niños desplazados, reciban una educación gratuita y obligatoria a nivel elemental. La educación respetará su identidad cultural, su idioma y su religión.

3. Se harán esfuerzos especiales por conseguir la plena e igual participación de mujeres y niñas en los programas educativos.
4. Tan pronto como las condiciones lo permitan, los servicios de educación y formación se pondrán a disposición de los desplazados internos, en particular adolescentes y mujeres, independientemente de si viven o no en campamentos.

Como se deriva del análisis anterior sobre los instrumentos internacionales que establecen el derecho a la educación, este documento consiste en una actualización de las normas generales sobre derechos humanos, tal y como lo anticiparon los redactores de los *Principios rectores*, con algunas “variantes” propias de la aplicabilidad al tema de los desplazados internos. También se señala la necesidad de hacer un esfuerzo especial por conseguir que niñas y mujeres se beneficien de los programas educativos. Este reconocimiento ha sido identificado por el ACNUR en muchas situaciones de refugiados, en donde las tradiciones culturales y sociales pueden oponerse a que niñas y mujeres tengan igualdad de acceso a los programas educativos.

### **Vivir en desplazamiento, ya sea interno o en el exilio**

Una vez que el campamento de refugiados o su comunidad logra asentarse mejor, el ACNUR y los organismos colaboradores en la implementación tratan de estabilizar las actividades educativas en una forma más organizada. Si bien este esfuerzo incluye, por lo general, la preparación de clases para la enseñanza elemental, no es ese el aspecto que deseo enfocar. El ACNUR cuenta con dos proyectos innovadores que me gustaría describir a grandes rasgos, como un intento por permitir un conocimiento más sólido sobre los derechos humanos y la habilidad de resolver problemas en las comunidades de refugiados.

#### **Educación para la paz**

El ACNUR ha creado y dirigido, con gran éxito, un “programa de educación para la paz” en Uganda y Kenia. Este programa, creado en 1997, cuenta con un número de componentes entre los cuales está la enseñanza elemental de niños y miembros de la comunidad. Consiste en un esfuerzo por transmitir destrezas y conocimientos prácticos

–tales como la solución de conflictos– a niños y adultos refugiados en áreas de relevancia, así como en un esfuerzo por fortalecer las capacidades locales de la comunidad de refugiados. Para llevarlo a cabo se involucra a un gran número de refugiados en el programa mismo, que incluye refugiados calificados para ejercer como maestros de enseñanza elemental, los cuales han sido capacitados para impartir lecciones sobre la paz una o dos veces por semana; promotores comunitarios que dirigen talleres de educación para la paz entre los miembros de la comunidad; y traductores/asistentes que ayudan a los promotores. Otras instituciones han creado distintos programas: UNESCO y UNICEF cuentan con varios proyectos más ambiciosos, y el Consejo Noruego de Refugiados, en su trabajo en el Cáucaso y la Conferencia Africana de todas las Iglesias de Nairobi, Kenia, también ha desarrollado proyectos que incluyen componentes de educación para la paz y derechos humanos. Sin embargo, el ACNUR es el único que trabaja concretamente con los refugiados y, desde sus inicios, ha puesto un énfasis especial en la participación de estos y en la “pertenencia” del proceso.

¿Qué significa “educación para la paz”? Está claro que se trata de un campo en desarrollo que todavía tiene un significado distinto según la persona. Sin embargo, por lo general, consiste en una combinación ambiciosa de elementos que incluyen la transmisión de valores y la conciencia sobre los derechos humanos, pensamiento crítico e imparcialidad, y técnicas de negociación y solución de conflictos. Otros elementos que se incluyen son la comprensión de la posición del “otro” y el fomento de la cooperación y la habilidad oportuna de valerse por sí mismo.

Cuando el ACNUR comenzó a desarrollar sus ideas sobre la posibilidad de impartir algún tipo de estudio sobre derechos humanos en los campamentos y asentamientos de refugiados, había un grado aceptable de escepticismo entre el personal del ACNUR con respecto a la sensatez de tal decisión. Además, surgió la preocupación de que si, al enseñar a los refugiados sobre sus derechos, en especial a los varones jóvenes, no se les estaría instando a ejercerlos sin tomar en consideración las responsabilidades correspondientes que ellos, como seres humanos, tienen hacia los demás. Afortunadamente, este escepticismo no hundió el proyecto, pero provocó que los autores del proyecto fueran conscientes de la necesidad de equilibrar y estructurar los materiales y los planes de

clase. Los materiales preparados incluyen el libro de actividades del maestro y los planes de clase respectivos para los ocho niveles de educación elemental, un manual de capacitación y recursos para los promotores comunitarios y materiales complementarios que sirven para inaugurar los debates, tales como representación de personajes, canciones y poemas. Como parte del compromiso de incluir la propiedad de los refugiados en el contenido, estos materiales fueron desarrollados en colaboración con los maestros y promotores encargados de la educación para la paz. Debido a la falta de capacitación adquirida por los promotores antes de convertirse en educadores o promotores para la paz, los materiales son bastante prescriptivos, a tal extremo que advierten a los maestros contra el uso de señaladores, estacas o varas durante las lecciones sobre paz, ya que estas armas transmiten un mensaje equivocado.

Las evaluaciones de los programas de educación para la paz del ACNUR, realizadas por los participantes, han traído resultados extremadamente positivos: los participantes encontraron que la experiencia de la educación para la paz es interesante y útil. Sin embargo, estas evaluaciones sólo han tomado en cuenta *el curso y los materiales* (los cuales mejoraron luego de los comentarios de los participantes), y no si cumplen con los objetivos de la educación para la paz. De este modo, la Unidad de Políticas y Evaluación del ACNUR comisionó una evaluación de los dos proyectos pilotos, la cual fue estudiada durante un taller de especialistas que tuvo lugar en Washington en 2001, junto con otros estudios sobre distintos temas de la educación. Posteriormente, se corrigió y publicó bajo el título *Learning for a Future: Refugee Education in Developing Countries* [Aprendiendo para el futuro: educación del refugiado en los países en desarrollo] (diciembre de 2001). Se puede acceder en nuestra página web o adquirir la versión impresa.

¿Qué se encontró con la evaluación? La respuesta es una verdadera mezcla: el programa tuvo éxito en algunos aspectos de importancia. Citaré al autor en cuanto a las fortalezas:

“Promueve el fortalecimiento y la autosuficiencia de los refugiados. Pareciera haber tenido bastante éxito en superar las diferencias culturales en Kakuma y Dadaab [dos campamentos de refugiados en Kenia del Norte] mediante la ejecución de la fase inicial de investigación y desarrollo. La orientación y los objetivos prácticos se relacionan de manera natural y acertada con los objetivos y el

valor inherentes a la protección y la educación de los refugiados. (...) Las destrezas que promueve para la solución de problemas tienen el potencial de fomentar tanto la repatriación pacífica de los refugiados como un reasentamiento estable. También tuvo éxito entre los refugiados: una parte de su éxito se debe al hecho de que los refugiados que participaron en el programa no sólo continuaron con el programa, sino que incluso lo extendieron aun sin la presencia del personal educativo. Por último, es eficaz en función de los costos”.

Todo esto suena bastante impresionante. Pero también existen debilidades. De hecho, uno de los problemas más delicados que el estudio descubrió fue que, hasta cierto punto, el programa tendía a “predicar para los convertidos”. Es decir, los refugiados que tuvieron la oportunidad de participar más activamente como participantes y promotores ya contaban con cierto nivel de educación y conocimiento, y eran, además, personas pacíficas. También eran líderes de la comunidad de refugiados, cuya cercanía y empatía con las personas que más podían beneficiarse –la juventud marginada y las mujeres víctimas de violación– era débil o inexistente. Por diversas razones, este grupo de individuos marginados rara vez participó en los programas de capacitación. Una de las razones era el idioma. Los materiales fueron elaborados en inglés y los refugiados con educación, conocedores de la lengua, tenían una ventaja por encima de los demás. Por este motivo, el estudio recomienda que todos los materiales sean traducidos a idiomas que puedan ser entendidos por los grupos de refugiados privados de los derechos civiles, y con miras a un margen mayor de refugiados, en lugar de estar dirigidos a los “promotores”, quienes podrían no estar en contacto con las personas más necesitadas de este tipo de apoyo.

El estudio también reveló que el programa de educación para la paz pasó a ser asociado con organizaciones religiosas, sobre todo en Uganda, lo cual también terminó por marginar a quienes no participan de la religión. Es necesario que los demás programas de capacitación y educación dentro del ACNUR estén mejor sincronizados entre sí y con el trabajo de otras instituciones, de manera tal que se evite la duplicación de esfuerzos. El estudio exhorta al ACNUR, y a otros organismos que practican la educación para la paz, a que evalúen con mayor rigurosidad si estas actividades contribuyen a la consecución de sus metas idealistas.

Por estas mismas razones (idioma, educación, liderazgo, religión), muchas mujeres no pudieron gozar de los beneficios que se

derivan de la educación para la paz. Esto representa una carencia que debilitó uno de los objetivos iniciales del proyecto, el cual consistía en lograr una integración más amplia de la comunidad de refugiados y reducir los conflictos.

No obstante las debilidades, el estudio se mostró muy a favor de continuar, mejorar y prolongar las iniciativas en torno a la educación para la paz, y convocó a una mayor inversión de tiempo, dinero y paciencia en el desarrollo de mejores programas y mecanismos que midan el impacto de la educación para la paz. Es nuestra esperanza que a pesar de las restricciones financieras de nuestros tiempos, en los que incluso se ha reducido el presupuesto dirigido a la muy necesaria educación de los retornados en Afganistán, todavía queden recursos para darle vida a un proyecto de tanta trascendencia.

La iniciativa de la educación para la paz fue concebida y dirigida por la Unidad de Servicios Comunitarios, con el apoyo de colegas del sector de Protección o Legal. Si bien se trató de hacer un esfuerzo que “colocara” la educación para la paz en la Unidad de Protección –debido a su fuerte componente de los derechos humanos– ésta sigue siendo un proyecto de servicios comunitarios. El estudio sugirió la necesidad de que la relación con la Unidad de Protección fuese más sólida. Si realmente existe una relación entre este tipo de educación y la conciencia y la prevención del desplazamiento, tal y como la señaláramos anteriormente, podríamos incluso afirmar que resulta esencial. Por ahora, el jurado sigue su debate.

### **Capacitación para concientizar en materia de derechos humanos**

En la década de los noventa, tuvo lugar otra iniciativa desarrollada por la División de Protección, la cual tenía como fin específico mejorar la conciencia en materia de derechos de los niños y las mujeres, los cuales, como ustedes deben saber, son una prioridad en las políticas del ACNUR (junto con medio ambiente). Inspirada en una resolución de 1994 del Comité Ejecutivo del ACNUR, y como mecanismo para implementar la Declaración de Pekín y la Plataforma de Acción de 1995, durante la segunda mitad de esta década se realizó una serie de talleres pilotos en los cuales se utilizaron distintas técnicas y materiales. Las lecciones aprendidas durante este proceso culminaron en la elaboración de un borrador

para un manual sobre cómo coordinar la capacitación de refugiados adultos en materia de los derechos de las mujeres y los niños, titulado *The Rights of Women and Children: Awareness Training for Adult Refugees* [Los derechos de las mujeres y los niños: capacitación para concientizar a los refugiados adultos].

Este manual, pensado para el personal del ACNUR y de los organismos no gubernamentales que colaboran con el ACNUR en el trabajo de protección, contiene gran cantidad de materiales sobre los derechos fundamentales de las mujeres y los niños según los instrumentos internacionales y la legislación nacional, así como información sobre cómo mejorar la situación de las mujeres y los niños. Uno de los descubrimientos importantes del ACNUR durante la elaboración de este manual fue que la capacitación no podía enfocarse únicamente en niños y mujeres. Era necesario que incluyera a todos, incluso hombres refugiados, con el fin de que hubiese una mejor oportunidad de cambiar la actitud y el comportamiento de las mujeres en condición de desventaja. Se desarrolló un modelo participativo para mejorar la protección comunitaria a favor de los niños y las mujeres, un modelo que utilizó como enfoque a los refugiados y la capacitación de los mismos, tanto hombres como mujeres. Varios componentes del manual se asemejan a los materiales de la educación para la paz: hacen énfasis en el uso de la representación teatral, canciones y música, poesía y discusión de grupos como medio para la transmisión de los mensajes.

A pesar de que el manual ha sido puesto a prueba exhaustivamente y con éxito en el terreno y se han efectuado mejoras, todavía quedan cosas por hacer antes de su publicación. Una vez que se publique quedará a disposición del personal del ACNUR y de otros que tengan interés en este tipo de materiales de capacitación.

### **El papel de la educación en el país de acogida**

Hasta ahora, este análisis se ha enfocado en los problemas que aquejan a los refugiados o personas desplazadas que se ven obligadas a salir de sus hogares o países, y el modo en que las oportunidades educativas y las posibilidades de mejorar nuestras destrezas y conocimientos son de relevancia si se busca obtener la autosuficiencia y resolver el conflicto inherente a la comunidad de refugiados y, en realidad, de cualquier comunidad.

Pero esta historia tiene otra cara: ¿de qué forma puede ser educada la comunidad de acogida en el país de asilo o el área a la cual han sido desplazadas internamente las personas, de forma tal que aprenda a aceptar y respetar a los refugiados o desplazados? No sólo está en peligro el trato general que se le da a los desplazados, sino que la reacción de la comunidad de acogida es de vital importancia para garantizarles el acceso a la educación. Sin la colaboración de la sociedad de acogida, es poco o nada lo que se puede lograr en cuanto a la educación y el aprendizaje de los mismos refugiados.

Es por esta razón que el ACNUR también emprende programas y actividades educativas en materia de derechos de los refugiados dirigidos a la población de acogida. Estas actividades consisten en sesiones de información pública, y pretenden mejorar el nivel de conciencia y las “relaciones públicas”. Sin embargo, también consisten en programas educativos, desarrollados por especialistas en derechos humanos y educación, teniendo en mente los planes escolares del país de acogida.

Uno de los paquetes, en el cual se incluye un video y los planes escolares para niños en grados de 6° a 9°, se creó con el fin de ser utilizado durante la celebración del 50 aniversario de la Declaración de los Derechos Humanos. Conocido como *Refugee Rights are Human Rights* [Los derechos de los refugiados son derechos humanos], el paquete tiene como fin instruir a personas que no sean refugiadas acerca de los derechos humanos de los refugiados. También ha sido utilizado con bastante éxito en países sin refugiados para concientizar acerca de la naturaleza complementaria del derecho de derechos humanos y de los refugiados.

Otro paquete dirigido a niños de escuela primaria narra la historia de Carly, una niña que fue desplazada de su hogar, y su difícil situación despierta un sentimiento de empatía en quienes leen la historia y ven el video. El ACNUR también tiene preparado un juego de representación de personajes dirigido a adolescentes y adultos llamado *Passages* –y la versión para menores llamada *Junior Passages*–, en el cual se representa una situación de refugiados que pretende despertar la empatía y comprensión de la audiencia. Si bien es difícil medir el impacto de estos materiales, el ACNUR ha logrado difundirlos en Estados Unidos a través de conferencias y asociaciones de maestros de estudios sociales. Sabemos que están

siendo utilizados, y sólo podemos desear que logren el efecto esperado.

### **Retorno y reintegración**

Pasemos ahora a la etapa final del ciclo de vida del refugiado, final siempre y cuando logremos romper el círculo de violación y desplazamiento. Esta etapa del ciclo consiste en el retorno y la reintegración a la sociedad de origen, o al menos ese es el caso de la mayoría de refugiados en todo el mundo. También puede consistir en la integración a una nueva sociedad, según el contexto, ya sea en el país donde se recibió asilo la primera vez o en otro país mediante el reasentamiento.

A este respecto, quisiera enfocarme en algunas de las actividades realizadas por el ACNUR en una situación particular y en otra parte del mundo, cerca de lo que para nosotros es nuestro hogar. Me refiero al trabajo que el ACNUR realizó en México y Guatemala en los años noventa, cuando promovió, entre los refugiados guatemaltecos (ubicados en México) y los retornados (en Guatemala), la participación de las mujeres en la comunidad. Si bien no se puede afirmar el éxito rotundo de esta actividad (de hecho, pareciera tener más carencias que las que aquejan a la iniciativa de educación para la paz), lo cierto es que ofrece, precisamente por ello, una excelente herramienta con la cual extraer “lecciones aprendidas”.

Mediante el trabajo con las refugiadas guatemaltecas en México, el ACNUR y las ONG colaboradoras dieron inicio con una agenda definida según la cual el empoderamiento de las mujeres representa el paso indispensable para asegurar su participación en la creación de soluciones duraderas para la comunidad de refugiados. El enfoque de género que ha sido utilizado en México por el ACNUR y sus colaboradores no gubernamentales, incluyó un conjunto de aspectos que trascendieron el tema de la capacitación y educación. Se llevó a cabo una campaña de alfabetización que ayudó a las mujeres a comunicarse y elevar su autoestima. Se introdujeron implementos que ayudan a ahorrar tiempo y trabajo, como un molino mecánico de maíz y cocinas que ahorran combustible. Las mujeres recibieron atención en salud reproductiva y capacitación en destrezas para la comunicación, incluyendo programación radiofónica, derechos

humanos, derecho a la tierra y concientización sobre la violencia doméstica y sexual.

Sin lugar a dudas, estos esfuerzos dirigidos por el ACNUR, y los esfuerzos complementarios de las otras instituciones y organismos, los cuales fueron coordinados por una comisión conjunta que incluía organismos de mujeres, tuvieron mucho éxito en México. Las mujeres refugiadas lograron sentirse con más confianza y expresaron sus ideas acerca de la comunidad, con lo cual lograron ejercer influencia en las decisiones comunitarias. Comenzaron a enviar a sus hijas e hijos a la escuela, y algunas de las mujeres fueron asignadas y capacitadas como promotoras de salud, educación y derechos humanos. Mediante sus propias organizaciones, las mujeres se convirtieron, por lo general, en motores de fuerza en la lucha por regresar a Guatemala con dignidad y solidaridad.

Sin embargo, una vez en Guatemala, los alcances no fueron sostenibles. No siempre lograron conseguir puestos de liderazgo en las estructuras comunitarias de su país. Se sentían desalentadas y, en ocasiones, se les llegaba a prohibir de inmediato su ingreso a cooperativas comunitarias, lo cual significaba que quedaban excluidas del derecho a la tenencia de tierras. No había disposiciones especiales para las viudas o mujeres jefes de familia en cuanto a sus obligaciones con la comunidad (por ejemplo, contribuir con trabajo manual). La visibilidad de las mujeres en las estructuras de la comunidad y sus contactos con el mundo exterior se vieron seriamente reducidos cuando regresaron, por fin, a sus hogares.

Sin embargo, estas eran las mismas mujeres que habían sido empoderadas y que habían contribuido de manera positiva al éxito del retorno. ¿Qué sucedió?

En retrospectiva, podemos identificar una serie de factores que contribuyeron a este “retroceso”. Uno de los más importante era enteramente situacional: en México, las oportunidades educativas, el agua potable, el combustible y los servicios de salud estaban ubicados en las inmediaciones. En Guatemala, los retornados llegaban a zonas aisladas que carecían de estos beneficios, lo cual significaba que las mujeres debían pasar gran parte de su tiempo buscando la forma de cubrir las necesidades básicas de su familia. En México, los hogares estaban más cerca los unos de los otros, con lo cual se facilitaba la comunicación y el intercambio de información, así como una fuerte dinámica entre líderes y mujeres. Las mujeres

que se habían dado apoyo mutuo y convertido en personas allegadas durante la estancia en México no siempre regresaban a las mismas comunidades, y su aislamiento, acentuado por la ausencia de un objetivo en común, sólido y vital (objetivo que sí habían tenido en México cuando soñaban con regresar a sus hogares), eran puntos en su contra.

Aparte de estas consideraciones prácticas, existen pruebas de que los hombres en las comunidades de retorno suprimían la participación de las mujeres retornadas. Antes de regresar, la organización y la fuerza política de los grupos y las actividades de las mujeres servían de apoyo al objetivo de los hombres: regresar. Pero una vez que lo habían logrado, ellos, aparentemente, no veían la necesidad de compartir su poder. También parecía haber una percepción psicológica, no sólo por parte de los hombres sino también de las mujeres, de que el período en el exilio era “anormal”, y que una vez en casa, la vida tenía que volver a la “normalidad”. Es decir, la mujer debía volver a asumir sus responsabilidades en el cuidado de los hijos y el trabajo doméstico, y no tenían por qué “inmiscuirse” en la toma de decisiones de la comunidad, la cual siempre había estado a cargo de los hombres.

Otro factor importante era la existencia, en Guatemala, de un sistema de apoyo de organizaciones menos sólido que el de México. En esencia, el ACNUR y los socios colaboradores subestimaron el nivel de apoyo adicional que las mujeres necesitarían para mantener su participación, y no lograron ponerlo a su alcance. Las oportunidades para que las mujeres continuaran el proceso de capacitación y las actividades de concientización eran escasas. No se crearon disposiciones especiales para incorporar a las mujeres en las estructuras de la toma de decisiones y las mujeres no sabían cómo ejercer sus derechos.

¿Cuáles son las lecciones aprendidas que podemos derivar de la experiencia con la capacitación de los refugiados en materia de derechos de las mujeres? Una de las lecciones más importantes desde una perspectiva institucional ha sido mantener un enfoque consistente y un grado de prioridad considerablemente alto. Desde el punto de vista del componente educativo, queda claro que resulta contraproducente fortalecer a las organizaciones de las mujeres sin cambiar, al mismo tiempo, las actitudes de los hombres. Todo esfuerzo de capacitación que pretenda mejorar el reconocimiento de

los derechos de las mujeres debe incluir e involucrar a los hombres, de tal forma que los cambios realizados le “pertenezcan” a toda la comunidad, y no a un grupo reducido. (Por cierto, este aspecto hace eco de la evaluación de la iniciativa de educación para la paz mencionada anteriormente). Por último, en los casos en que las organizaciones de base necesiten cambios, como en éste, la reafirmación y el compromiso público hacia estos valores pueden tener un efecto multiplicador cuando los gobiernos y las organizaciones pactan e implementan convenios por escrito. Para que en una próxima ocasión se logren mejores resultados, el ACNUR tendrá que reformar todos los aspectos mediante la extensión de las actividades de capacitación y empoderamiento que incluyan a los hombres, y un programa de seguimiento que permita consolidar los logros. La nota preocupante consiste en saber si los fondos disponibles serán suficientes para conseguir que estos esfuerzos sean verdaderamente sostenibles.

## Conclusión

Este es un resumen bastante ambicioso y, en ocasiones, excesivamente general. Sin embargo, espero que haya sido útil como un recurso informativo acerca de lo que el ACNUR hace en torno a la educación de los refugiados y como análisis de lo que la organización y sus colaboradores deben mejorar para terminar con el ciclo de desplazamiento y poner en marcha verdaderas soluciones duraderas.

Para terminar, quisiera dar un vistazo desde otra perspectiva: la del refugiado o el desplazado interno. La mayor parte de este análisis ha seguido una perspectiva legal o académica, o simplemente práctica. Pero, ¿qué piensan sobre la educación los refugiados y, en particular, las niñas y mujeres refugiadas sobre las cuales hemos conversado el día de hoy? La importancia de la educación queda retratada de manera elocuente en un artículo sobre la educación de los refugiados afganos publicado en el último ejemplar de la revista *Refugiados* del ACNUR, en el cual una joven afgana de 18 años de edad describe sus impresiones acerca de la educación.

Cuando los Talibanes se apoderaron de la capital, Kabul, se vio obligada a dejar la escuela, y comenta: “Tuve que quedarme en casa sin hacer nada. Día tras día, mi vida iba empeorando”.

Luego de huir a Pakistán, pudo regresar a la escuela porque se dedica a tejer alfombras y estolas de encaje hasta las dos de la mañana todos los días. De esta forma logra acumular el dinero necesario para pagar las cuotas escolares. Duerme cuatro horas diarias y se despierta para ir de nuevo a la escuela.

¿Por qué lo hace? “La gente sin educación es como los ciegos,” afirma. “Cuando van a un sitio nuevo, no pueden leer las señales y no saben en dónde están. Espero no se sientan ciegos por mucho tiempo más”.



# **Derechos humanos y género: desafíos para la educación en la Argentina contemporánea**

*Eleonor Faur\**

## **Introducción**

Cuando una sociedad ratifica tratados internacionales de derechos humanos, se compromete a adoptar un marco ético para la regulación de relaciones sociales y de respeto a la dignidad humana. El compromiso básico lo asume el Estado y sus consecuencias operativas suponen tanto adecuaciones en el cuerpo de la legislación, como orientaciones de políticas públicas, planes y programas sociales.

A través de diversas estrategias, los estados deben promover condiciones mínimas de dignidad para todas las personas, en virtud de afianzar el respeto por los derechos y libertades sin ningún tipo de discriminación. Indudablemente, muchas son las barreras que deben atravesarse para cumplir este principio, que hace explícita la universalidad de los derechos humanos. Y el sistema educativo tiene un papel crucial en este sentido.

Este artículo propone un abordaje para la cuestión de la igualdad de género y la educación que surge de la revisión y análisis de los tratados de derechos humanos. Particularmente, se centra en los mandatos de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW- de 1979 y la Convención sobre los Derechos del Niño –CDN- de 1989.

Asumiendo la complementariedad de estos tratados, recorre dos dimensiones en relación con la educación y la igualdad entre los géneros: la primera se refiere al acceso a la educación como un derecho universal e inalienable; la segunda alude a la función de la educación como promotora de la igualdad de derechos y libertades

---

\* Argentina. Coordinadora del Programa de Derechos de las Mujeres y Equidad de Género del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF-, Argentina. Ex alumna del XX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos.

fundamentales. Podría pensarse que el primer eje se refiere a la igualdad *en* la educación y el segundo a la construcción de igualdad *a través* de la educación.

Estos principios, válidos para todas las sociedades comprometidas con el paradigma de los derechos humanos, adquieren significaciones particulares en contextos determinados. En la Argentina, ha habido importantes avances durante el siglo XX relacionados con la incorporación de mujeres en todos los niveles de formación, con la posibilidad de estudiar con los mismos programas y, más recientemente, con la superación de estereotipos de género en textos escolares (Wainerman y Heredia, 1999). En tal contexto, algunos análisis consideran que la meta relativa a la igualdad entre géneros, al menos en lo referido al sistema educativo, estaría ya alcanzada.

Sin embargo, y pese a los cambios observables, el entramado de dispositivos sociales que fue construyendo una cultura de relaciones jerárquicas entre los géneros, hace que persistan zonas de desigualdad entre los hombres y las mujeres. Dichas desigualdades se superponen a las crecientes disparidades sociales, y obstaculizan a las mujeres, particularmente a las más pobres, en el pleno ejercicio de sus derechos.

De tal modo, un análisis sucinto sobre el caso argentino, nos permite señalar que mientras el principio de *igualdad en el acceso a la educación* debe ser afianzado para reducir brechas sociales y regionales –teniendo en cuenta el componente de género dentro de éstas-, el de *educación para la igualdad de derechos* deberá ser fortalecido para contribuir a la superación de todo tipo de discriminación, y favorecer la construcción de igualdad entre los géneros, a través del trabajo en aquellas dimensiones que se identifican como problemáticas. Dentro de este marco, el artículo propone cuatro líneas temáticas que se consideran significativas para reducir las disparidades de género presentes en la Argentina contemporánea.

El texto se organiza en tres partes. La primera define un marco general para el análisis de los derechos humanos y la cuestión de género a lo largo del ciclo de vida y, para ello, describe algunos ejes centrales del paradigma de los derechos humanos. La segunda, revisa los enunciados de algunos tratados internacionales y

Plataformas de Acción de las Naciones Unidas en lo referente a la cuestión de la igualdad y el papel de la educación. Con base en esto, la tercera parte señala cuatro temas estratégicos para avanzar, desde el ámbito educativo, en la promoción del pleno respeto de los derechos humanos de las mujeres y la superación de brechas de género a partir de la infancia.

## **I. Los derechos humanos como marco de referencia**

### **Consideraciones acerca de la universalidad y la especificidad**

Los derechos humanos son inherentes a todas las personas por el solo hecho de ser humanos. Los derechos “nacen con la persona” (Acosta, 2000), y estipulan parámetros mínimos de dignidad y de relaciones sociales de respeto. Contemplan, entre otros, aspectos relativos a la educación; la salud; el trabajo; la participación y el acceso a la justicia. Su protección integral es responsabilidad de cada Estado.

Hay un profundo principio igualitario en la definición de los derechos humanos, pues su disfrute no depende del sexo, la raza, la religión, el idioma o la nacionalidad de las personas. Sin embargo, afirmar que los derechos son iguales para todos no significa que las personas sean idénticas entre sí ni que tengan las mismas posibilidades para el desarrollo social y personal. Tampoco supone que estén dadas las posibilidades de ejercer estos derechos en igual medida para todos. Ni siquiera oculta que existen barreras que hacen que algunos grupos encuentren mayores obstáculos que otros para satisfacerlos. Precisamente, o más bien *justamente*, la idea de igualdad remite a la necesidad de equiparar las diferencias entre las personas y sus circunstancias bajo un parámetro de dignidad *mínima* que sea común para todos. Desde esa perspectiva, la noción de igualdad permite ver y cuestionar la existencia de desigualdades en el ejercicio de derechos como parte de un proceso producido social e históricamente y, por tanto, invita a identificar oportunidades y herramientas para la equiparación del goce de derechos.

Como es sabido, existen instrumentos acordados por la comunidad internacional en los que se plasman aquellos derechos que se consideran humanos, y la mención de algunos de ellos nos

adentra en la relación entre universalidad y especificidad que ofrece el marco de derechos humanos.

El primer tratado aprobado internacionalmente fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en 1948. Esta declaración recuperó y amplió algunos conceptos sobre derechos acuñados en el siglo XVIII y les imprimió por primera vez el sello de universalidad<sup>1</sup>.

Ahora bien, como toda búsqueda de organización social, el marco de los derechos humanos es dinámico, tanto como lo son las relaciones que buscan regular: las del individuo con su colectividad y con el Estado (UNICEF, 2000)<sup>2</sup>. Desde este punto de vista, como sintetiza Norberto Bobbio: “*los derechos enumerados en esta declaración [DUDH] no son los únicos ni posibles derechos humanos: son los derechos del hombre histórico tal y como se configuraba en la mente de los redactores de la Declaración después de la tragedia de la Segunda Guerra Mundial*” (Bobbio, 1991:71).

Sin embargo, el dinamismo de los derechos humanos posee una característica singular pues sus postulados no pueden ser modificados para restringir derechos a las personas. Teóricamente, los derechos humanos sólo deben modificarse para *ampliarse* y esta ampliación puede desarrollarse de tres maneras<sup>3</sup>: en primer lugar, para reconocer más derechos a las personas; en segundo término, para especificar aquellos que se aplican a poblaciones particulares en función de una discriminación existente y, por último, para hacer

---

<sup>1</sup> Fueron sus antecedentes más importantes la Declaración de la Independencia norteamericana de 1776 y la Declaración sobre los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, redactada en Francia. En esta última, la idea de “hombre” se restringía literalmente a personas de sexo masculino, que además debían ser propietarios de tierras. Ni los hombres pobres, ni las mujeres, ni los niños estaban incluidos en el universo de los titulares de derechos. Aún cuando se había dado un primer paso en la noción de derechos civiles y políticos, la misma era todavía muy restringida.

<sup>2</sup> Hay aquí una relación de influencia mutua. Por un lado, cambian las relaciones sociales cuando el contexto y sus normas se modifican; por el otro, la propia dinámica de las relaciones sociales transforma no sólo los contextos socio-históricos, sino también el pensamiento sobre los mismos y las normas que los regulan.

<sup>3</sup> La noción de ampliación de los derechos humanos se puede profundizar a partir de distintos documentos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). En *Los derechos humanos de las mujeres: paso a paso*, consideran dos modos de ampliación, que aquí se presentan en 1ro y 3er lugar. Me he permitido agregar la segunda a su definición.

cumplir derechos que ya han sido reconocidos. Todas ellas deben orientarse, en último término, a consolidar el principio de universalidad de los derechos, proveyendo formulaciones o garantías que lo fortalezcan.

En el plano de la formulación progresiva de derechos, vemos que el monitoreo de las vulneraciones o violaciones de derechos en distintos grupos poblacionales, así como la ampliación de consensos acerca de cuáles son los requerimientos mínimos para la dignidad humana, contribuyeron a precisar los derechos de algunos grupos sobre los que pesaba una discriminación o bien que ofrecían alguna particularidad determinada, aportando formulaciones cada vez más precisas al *corpus* de los derechos que se consideran humanos. Así, en la segunda mitad del siglo XX, encontramos la aprobación de una serie de pactos y declaraciones que iniciaron el proceso de redacción y firma de otros instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos humanos. Entre estos últimos, se cuentan la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada en 1979 y la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en 1989<sup>4</sup>.

Tanto la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –conocida como CEDAW por su sigla en inglés– como la Convención sobre los Derechos del Niño –CDN– refuerzan el principio de universalidad de los derechos humanos, pero lo hacen a partir de la evidencia que existen condiciones particulares que es necesario atender. Desde esta perspectiva, estos tratados subrayan especificidades relacionadas con el género y con el ciclo de vida, y ofrecen un marco jurídico para la superación de discriminaciones, y la definición de estrategias que contribuyan a construir la igualdad entre los sujetos de derecho.

La CEDAW se aprueba y entra en vigencia durante la Década de la Mujer de las Naciones Unidas (1975-1985) como respuesta a la evidencia de prácticas discriminatorias contra las mujeres. No pretende ser una convención neutral en términos de género, sino que parte de la consideración que existen pautas estereotipadas sobre el papel de hombres y mujeres en el espacio de lo público y en las

---

<sup>4</sup> Respecto de las Declaraciones que las antecedieron, las Convenciones tienen mayor fuerza, pues obligan a los Estados que las integran en su legislación a rendir cuentas por su violación. Este es el caso de Argentina, que ha incorporado los textos de la CEDAW y de la CDN en su Constitución de 1994.

relaciones familiares y que esos patrones culturales lejos de ser inofensivas, generan discriminación en función del género. Por tanto, promueve la creación de medidas de acción afirmativa para aumentar las oportunidades de participación económica, social, cultural, civil y política de las mujeres. Puede sostenerse que es ésta una Convención redactada para regular relaciones de las mujeres con el Estado y con la comunidad, en las distintas esferas de interacción humana<sup>5</sup>.

Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño –o CDN- constituye un instrumento que permite especificar los derechos en dos etapas fundacionales del ciclo vital: la infancia y la adolescencia. Su puesta en vigencia se remonta a 1990. En este caso, el reconocimiento de los niños como sujetos plenos de derechos introduce una serie de cambios en el paradigma sobre la infancia, en su potencial interacción con el mundo adulto y también en sus relaciones con las instituciones<sup>6</sup>.

Lejos de suponer que estos tratados crean compartimentos estancos y refieren a dos poblaciones diferentes (los niños y adolescentes una; las mujeres, la otra), consideramos que estos instrumentos tienen varios puntos de articulación cuyo análisis permite contribuir más plenamente hacia la búsqueda de igualdad de derechos de los seres humanos, como veremos a continuación.

### **La articulación de instrumentos de derechos humanos**

Los derechos reconocidos en los diferentes tratados internacionales se refuerzan mutuamente. A través de su interpretación conjunta, es posible ajustar definiciones de índole general para tomar en cuenta situaciones o necesidades particulares.

Así, los tratados internacionales “neutrales” en términos de género, como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño, invitan a una lectura más ajustada si se tratara de superar discriminaciones existentes. Situando nuestra mirada en los sujetos, vemos que las

---

<sup>5</sup> En distintos textos se puede profundizar sobre este tema. Entre ellos, UNICEF, 2000 y Marysa Navarro, 2000.

<sup>6</sup> Para ampliar sobre el sentido de la CDN, ver Emilio García Méndez (1998).

inequidades en las relaciones de género se incorporan en nuestras prácticas sociales e incluso en nuestra cosmovisión desde muy temprana edad. Por ello, la promoción conjunta de la CDN y la CEDAW permitiría atender la particularidad de género y ciclo vital al mismo tiempo.

De tal modo, la CEDAW constituye una convención que no sólo es valiosa en sí, sino que además permite afianzar una comprensión más precisa de otros tratados de derechos humanos. Así, podemos utilizarla a modo de alerta sobre cuáles son las áreas en las que existen discriminaciones que afectan a las mujeres, identificar su pertinencia en contextos determinados y crear mecanismos que contribuyan a su superación desde la infancia. Virando nuestro foco hacia las relaciones de género, la CDN nos ayudará a reconstruir la visión del ciclo de vida y su importancia en la protección de los derechos de las mujeres, por ejemplo en lo referente a la educación o a la participación gradual de las niñas y adolescentes (Art. 12 y 13, CDN)<sup>7.1</sup> Por su parte, la Convención de Belém do Pará pondrá el foco en la problemática de la violencia de género y nos aportará herramientas que contribuyen a su erradicación.

En síntesis, se sugiere que al tener en cuenta la DUDH, la CEDAW, la CDN y la Convención de Belém do Pará conjuntamente, se puede afinar la visión sobre cuáles son los mínimos requerimientos de dignidad de niños(as) y adolescentes en función de su género, y también sobre cuáles son los derechos de las mujeres en distintas etapas de sus vidas, entendiendo que los derechos de todo ser humano comienzan a partir de su nacimiento.

Con estos conceptos como marco, miraremos los mandatos incluidos en las Convenciones mencionadas y en otros acuerdos internacionales en relación con la educación y la igualdad de derechos humanos de hombres y mujeres.

---

<sup>7</sup> Al final del artículo se incluyen los textos completos de los Artículos referidos de cada Convención.

## II. Educación e igualdad en los acuerdos internacionales

### Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

El primer tratado universal de derechos humanos reconoce en sus postulados el papel ineludible que tiene la educación en la formación de una sociedad de personas libres e iguales en derechos. De tal modo, el tema de la igualdad en la educación fue planteado en la DUDH (Art.26)<sup>ii</sup> mediante dos ejes relacionados entre sí. En primer lugar, la Declaración aborda el tema de la cobertura del sistema educativo y establece que *el derecho a la educación es universal* y que la instrucción básica debe ser gratuita y obligatoria para todas las personas. Especifica, además, la necesidad de dar iguales oportunidades de acceso a la educación técnica y superior a todas las personas. En segundo término, la DUDH se refiere a la finalidad de la educación, determinando que ésta debe *orientarse al “pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales”*.

Podríamos sintetizar estos postulados a modo de dos paradigmas complementarios: 1) la *igualdad en el acceso* y 2) la *formación para la igualdad*. Si bien el paradigma de la *igualdad en el acceso* es el más conocido y ha estado presente en las leyes y políticas educativas durante el siglo XX, el de la *formación para la igualdad* es igualmente importante en términos de democratización de la sociedad, aunque su vinculación a planes y programas educativos haya sido aleatoria y asistemática.

Estos principios están ampliados en la CEDAW (Art.10)<sup>iii</sup>, la CDN (Art. 28 y 29)<sup>iv</sup>, especificando en cada caso las particularidades en función del género y el ciclo vital. Veremos cómo se presentan en sus textos.

### Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)

Como se ha señalado, la CEDAW arroja luz sobre varias cuestiones que requieren ser abordadas para reducir algunas diferencias de oportunidades y de resultados entre hombres y mujeres. En el campo de la educación, en cierto modo, especifica

algunos de los enunciados de la Declaración Universal, alertando sobre las esferas en las que existe una situación de particular desventaja para las mujeres, o bien indicando ciertas oportunidades que el sistema educativo debe ofrecer para contribuir a construir la igualdad entre géneros (Art. 10).

En relación con el paradigma de la *igualdad en el acceso*, la CEDAW establece la necesidad de equiparar las oportunidades de estudio en todos los niveles; alerta sobre la segregación por género de las orientaciones profesionales y estipula la necesidad de superar la brecha de conocimiento entre las personas adultas, así como el acceso a becas y programas de educación permanente.

En cuanto al segundo paradigma –el de la *formación para la igualdad*– la CEDAW incorpora algunos temas específicos dentro de la agenda educativa, tales como la superación de estereotipos sobre el papel de hombres y mujeres en la sociedad (a través de textos, programas y métodos de enseñanza) y la necesidad de asegurar información sobre salud y bienestar de la familia, incluyendo información y asesoramiento sobre planificación de la familia.

Igualmente, la CEDAW hace explícita la necesidad de promover la participación de las niñas en actividades deportivas. Con ello, asume la relevancia que tiene la apropiación del cuerpo y del espacio para el desarrollo integral de las personas, señalando una esfera singular de desigualdad entre los géneros, tal vez una de las más complejas de ser abordadas y cuyos efectos en la autonomía y la autoestima de las mujeres son cruciales.

### **Convención sobre los Derechos del Niño (1990)**

La Convención sobre los Derechos del Niño especifica los derechos de los niños, niñas y adolescentes en relación con su ciclo vital, reconociendo la importancia de estas etapas de la vida en el tiempo presente y futuro. Seguramente en función de esta especificidad, dedica dos extensos artículos al tema de la educación (Arts. 28 y 29).

En el primero de ellos, aborda ampliamente los temas referidos a la *igualdad en el acceso* a la educación en todos los niveles, incluyendo la información y orientación profesional de todos los niños y niñas y la adopción de medidas para reducir las tasas de

deserción escolar. En el segundo, extiende el concepto sobre la finalidad de la educación de niños y niñas, recuperando la noción de la *educación para la igualdad*, al señalar (entre otras cosas) que la misma debe estar encaminada a:

- a) inculcar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales,
- b) preparar al niño(a) para que asuma “una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad entre los sexos y amistad entre los pueblos y grupos étnicos”.

Ahora bien, el hecho de explicitar estas ideas, invita a articular los postulados en los que otros tratados abordan cuestiones relativas a la construcción de la igualdad, equiparando tanto las desigualdades sociales como las de género y etnia.

Estas son algunas de las novedades que incorpora la CDN al marco de los derechos humanos, que parten de la consideración de niños y niñas como sujetos con capacidad para formarse juicios progresivamente. Todo ello deberá plasmarse, entre otras cosas, en la definición de políticas educativas precisas y sostenidas.

### Otros acuerdos internacionales

Más recientemente, la Convención de Belem do Pará (1994)<sup>8</sup>, redactada para eliminar la violencia contra las mujeres, retoma la noción de la CEDAW acerca del derecho de las mujeres a recibir una educación libre de “patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales”, enunciando la relación directa de este derecho con el de una vida libre de todo tipo de violencia (Art.6).<sup>v</sup>

Adicionalmente, vale la pena mencionar la existencia de las Plataformas de Acción de las Conferencias Mundiales convocadas por la Organización de las Naciones Unidas<sup>9</sup>, ya que éstas permiten

---

<sup>8</sup> El nombre del tratado así conocido es “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”. Aprobada en 1994.

<sup>9</sup> Una revisión y sistematización por área de las Plataformas de Acción de las Conferencias y Cumbres mundiales entre 1990 y 1995 se encuentra en UNICEF-Colombia-DNEM. 1996.

actualizar debates y alcanzar consensos a un ritmo algo más dinámico que lo que toma redactar y aprobar una Convención Internacional. Aunque no tienen carácter vinculante, las Plataformas de Acción señalan compromisos asumidos por los Estados en función de realizar avances en determinados temas de desarrollo social y de derechos humanos.

Durante la década de 1990, tomaron lugar tres conferencias especialmente significativas en la definición de estrategias para contribuir a la igualdad entre los géneros: la de Derechos Humanos (Viena, 1993), la de Población (El Cairo, 1994) y la de la Mujer (Beijing, 1995). En la primera, se dejó sentado que los Derechos de las Mujeres son parte indivisible de los derechos humanos. Por su parte, las Conferencias de El Cairo y Beijing avanzaron en una serie de acuerdos para el adelanto de las mujeres, entre los cuales se puntualizó en la necesidad de promover cambios en las actitudes y prácticas que discriminan a las niñas, así como la adopción de medidas para alentar la participación de hombres y mujeres en todas las esferas de la vida familiar, incluyendo la planificación de la familia, la crianza de los hijos y las labores domésticas. De algún modo, esta precisión abre también un espacio no sólo para repensar las relaciones entre hombres y mujeres en los distintos espacios de interacción sino sobre todo, para definir políticas públicas orientadas a su equiparación.

En síntesis, se destaca que el marco jurídico internacional y otros acuerdos vigentes otorgan responsabilidad a los estados para impulsar estrategias que contribuyan a eliminar discriminaciones en razón de género, incluso a través del sistema educativo. En lo que hace a la *igualdad en el acceso a la educación*, la idea es alcanzarla a través de la equiparación de hombres y mujeres en todos los niveles y campos de formación. En relación con la *educación para la igualdad de derechos*, los objetivos incluyen: la formación para el pleno ejercicio de derechos y libertades; la educación e información en temas de salud y planificación familiar; la superación de nociones de valoración diferencial de hombres y mujeres para erradicar la violencia de género y la promoción de responsabilidades compartidas entre hombres y mujeres en lo que respecta al trabajo dentro del hogar. En lo que sigue, trataremos de mostrar el grado de pertinencia que estas dimensiones adquieren en el caso argentino.

### III. Educación e igualdad de género: desafíos para Argentina

Asumiendo que el logro de la igualdad entre los géneros requiere de múltiples estrategias coexistentes, así como también de la superación de brechas sociales que se superponen a toda otra inequidad, en las próximas páginas, intentaremos señalar algunos de los nudos críticos que aún persisten en la Argentina y que pueden ser abordados a través de políticas y programas educativos que tiendan a su superación. Retomaremos los dos ejes señalados en el punto anterior (*igualdad en la educación* y *educación para la igualdad*) y delinearemos algunas líneas de trabajo mediante las cuales el sistema educativo puede contribuir a superar brechas de género en la Argentina contemporánea.

#### Igualdad en la educación

Indudablemente, uno de los cambios significativos atravesados durante el siglo XX en la Argentina y en buena parte de los países del mundo, ha sido la extensión de la matrícula escolar y de la educación superior. En este sentido, la incorporación femenina al sistema educativo durante los últimos cincuenta años ha modificado notablemente la relación entre hombres y mujeres educados. Un paneo por los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991 indican que la brecha entre analfabetismo femenino y masculino fue cerrándose de generación en generación. Así, la fotografía del año 1991, muestra entre las personas mayores de 65 años, un 9,3% de mujeres analfabetas y un 7,6% de varones en igual situación. Entre las de 50 a 64 años, un 5,6% de mujeres y un 4,9% de varones; entre las de 25 a 49 años, la relación se invierte, mostrando un 3,1% de mujeres analfabetas y un 3,5% de varones en igual situación (INDEC)<sup>10</sup>.

Actualmente, los datos de escolaridad niveles de escolarización similares para niñas y niños. Datos del mismo censo, válidos para el año 1991, indican que el porcentaje de escolarización del nivel primario no presentaba diferencia alguna en cuanto al sexo, ubicándose en el 95,7% para ambos<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Dato tomado de la página web del INDEC ([www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)).

<sup>11</sup> INDEC. Situación y Evolución Social. Síntesis. Tomo I. 1998.

Sin embargo, la escolarización en el nivel secundario presenta un considerable descenso. En 1991, asistía el 56,7% de los varones y el 61,9% de las mujeres en edad escolar<sup>12</sup>. Existen importantes diferencias en la deserción escolar según la pertenencia de los y las jóvenes a hogares con distintos niveles de ingresos económicos, capital cultural y ámbito de radicación urbana o rural<sup>13</sup>. De tal modo, al abordar la cuestión de la deserción escolar, es indispensable observar sus causas en relación con la inscripción social, regional y de género de los(as) adolescentes, para generar estrategias de retención allí donde se alerte sobre una situación de riesgo de abandono.

Entre los varones de 13 a 17 años, la deserción es algo mayor que entre las mujeres. La hipótesis más frecuente es que la deserción masculina se relaciona con el ingreso al mercado de trabajo. Esto sucedería principalmente entre quienes viven en hogares con menores ingresos, pero crecientemente también en los de hogares de ingresos medios<sup>14</sup>.

Entre las mujeres del mismo grupo de edad, preocupa el alto porcentaje de adolescentes que no estudian ni trabajan, particularmente entre las más pobres. En este universo, el 7,5% es inactiva y no estudia, categoría que alcanza al 17% para las jóvenes pobres de 17 años (UNICEF en base a EPH/INDEC, 2002). Tal vez, se inscriban allí los casos de adolescentes embarazadas o jóvenes madres, quienes a pesar de no ser explícitamente separadas del sistema educativo, probablemente no encuentren las facilidades necesarias para continuar con sus estudios, debido a la tensión que supone articular la responsabilidad de crianza con la de estudio, así como a la escasez de facilidades otorgadas por el estado (tales como guarderías de cuidado infantil).

Es sabido que la deserción escolar inaugura fuertes círculos viciosos. Por un lado, quienes más abandonan la escolaridad son los y las adolescentes de hogares más pobres, y, a la vez, dos años menos de educación en la vida de una persona supone, en promedio, de 20%

---

<sup>12</sup> Datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991, publicados en INDEC, 1998.

<sup>13</sup> INDEC-UNICEF. 1999. Situación de las Mujeres en Argentina. Buenos Aires.

<sup>14</sup> Retomo aquí las conclusiones de un trabajo anterior: Faur, 2001.

menos de ingreso monetario durante toda la vida activa (CEPAL, 1995).

En tal contexto, es indudable que la permanencia de los(as) adolescentes en el sistema educativo sigue siendo un tema prioritario de atención en la Argentina. Pero hay además un largo camino por recorrer en términos de mejoramiento de la calidad de la educación, el fortalecimiento de la escuela como espacio de participación y construcción de ciudadanía para varones y mujeres y la promoción de la igualdad de derechos a partir del ámbito escolar.

Probablemente, el mandato de *educar para la igualdad de derechos* haya sido el menos atendido por la política educativa. Por ello, en el próximo ítem, centraremos nuestra atención en este segundo eje, imaginando que el mismo puede favorecer tanto a la retención de los(as) adolescentes en la escuela como a la democratización de las relaciones sociales a mayor escala.

### **Educación para la igualdad de derechos**

Educar para la igualdad supone un importante esfuerzo para superar estereotipos, no sólo de género, sino también aquellos que perpetúan la discriminación social, xenófoba y/o racial. Esto implica revisar tanto la currícula como las pedagogías educativas y promover los derechos humanos a través de la articulación de varios ejes.

Asumiendo como marco los compromisos internacionales revisados en el punto anterior, se intentará formular algunas estrategias mediante las cuales el sistema educativo puede contribuir a superar las brechas de género observables en la Argentina actual. La propuesta temática incluye:

- a) la formación para una cultura de paz y prevención de violencia de género;
- b) la formación para la democratización familiar;
- c) la educación para la salud sexual y reproductiva y
- d) la construcción de ciudadanía a través de la participación activa de niños, niñas y adolescentes.

Dichas líneas de trabajo, serán presentadas en las próximas páginas de un modo inicial, señalando la información relativa a la

situación que origina su inclusión como tema a desarrollar y los mandatos que la justifican. Su profundización requeriría de estudios específicos que permitan identificar en qué medida los contenidos de los programas de estudio y de textos educativos, están abordando estos temas en sus agendas.

**a) Formación para una cultura de paz y prevención de violencia de género**

*Justificación: DUDH, Art.26; CEDAW, Art. 10; CDN, Art. 29; Belem do Pará, Art.6; Plataforma de Acción de Beijing.*

Mientras la violencia “pública” (y anónima) continúa aumentando en el país, teniendo como víctimas a hombres y a mujeres, y como actores de delitos mayoritariamente a varones<sup>15</sup>, la información sobre violencia doméstica indica que el sistema de autoridad desigual entre los géneros sigue vigente en muchas de las relaciones conyugales y familiares.

Aunque no se cuenta con información sobre el total de mujeres víctimas de este tipo de violencia, los datos referidos a la población que realiza denuncias dan cuenta de más de 25.000 denuncias de mujeres golpeadas durante 1999 solamente en la Ciudad de Buenos Aires<sup>16</sup>. En la mayoría de los casos son mujeres agredidas por un hombre conocido, mayoritariamente por sus parejas (82%). Sus edades oscilan generalmente entre los 25 y los 44 años.

En relación con los abusos sexuales a niñas, es aún más difícil obtener datos confiables. Sin embargo, se sabe que más de 3000 niñas de entre 10 y 14 años son madres cada año<sup>17</sup>. Estudios específicos mostraron que hay mayor probabilidad de que los embarazos de niñas de ese grupo de edad hayan sido causados por hombres mayores de 30 años, a diferencia de lo que sucede en las adolescentes más grandes, cuyos embarazos generalmente se producen por una relación entre pares (Pantelides y Cerruti, 1992). De esta información, puede inferirse que nos encontramos frente a

---

<sup>15</sup> Datos del Instituto Social y Político de la Mujer. 2000. Buenos Aires.

<sup>16</sup> Datos de la Dirección General de la Mujer del Gobierno de la Ciudad, citados en Clarín, marzo de 2000.

<sup>17</sup> Fuente: Estadísticas Vitales, Ministerio de Salud y Acción Social, dato correspondiente al año 2001.

casos de abuso sexual e incluso de incesto contra las niñas con consecuencias reproductivas (Gogna, 1997), aunque es poco lo que se registra sobre el mismo tema en los casos en que las niñas no quedan embarazadas.

Aún cuando las mujeres son las principales víctimas de la violencia de género, los varones también padecen los costos de un sistema cultural sobre lo que se considera “masculino” que, si bien no los ubica en situaciones de discriminación, los confronta con otro tipo de problemáticas, en las que son a la vez víctimas de muertes violentas y principales ejecutores de actos delictivos. En efecto, la mayor parte de las muertes por causas relacionadas con agresiones, accidentes, traumatismos y lesiones auto-inflingidas se produce entre los hombres, particularmente entre los jóvenes. Durante el año 2001, más de 3400 jóvenes de entre 15 y 24 años han fallecido por estas causas, número que casi quintuplica el registro de mujeres fallecidas por igual motivo<sup>18</sup>.

Una multiplicidad de factores puede conducir a los jóvenes a situaciones de violencia. Dentro de ellas, surge también la pregunta sobre cuál es el grado de exposición de sí mismos que los jóvenes están haciendo y cómo puede llegar a extremos una determinada socialización de género que aún hoy indica que los hombres son o deben ser “fuertes” y “valientes”, afirmándose en tipos masculinos a través del ejercicio de violencia contra otros y otras y contra sí mismos (Kaufman, 1987).

Vale la pena señalar que allí donde se desarrollen estrategias de formación para la paz o de resolución de conflictos es importante incorporar la pregunta sobre la masculinidad dentro de un sistema de relaciones de género jerarquizado, junto con información y estrategias que coadyuven a prevenir y erradicar la violencia de género, teniendo en cuenta que buena parte de los actos de violencia ocurren puertas adentro, y que este tipo de violencia ha sido reconocido como una violación de derechos humanos en la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos realizada en Viena en 1993.

---

<sup>18</sup> Fuente: Ídem nota anterior. El número de muertes de mujeres por esas causas fue de 711 frente a 3443 varones.

Será necesario revisar las relaciones de poder en distintos ámbitos de interacción social y formar a varones y a mujeres en una cultura de respeto mutuo y de cuidado personal.

### **b) Formación para la democratización familiar<sup>19</sup>**

*Justificación: Convención de Belem do Pará, Art.6, CEDAW, Art.10, CDN, Art.29, Plataformas de Acción de las Conferencias de El Cairo y Beijing*

A través de esta estrategia, se pretende revisar las relaciones de género dentro del universo familiar, teniendo en cuenta, que, entre otras cosas, las mismas se encuentran en la base tanto de la violencia de género como de la distribución desigual del trabajo dentro del hogar.

Los estudios existentes sobre la división familiar del trabajo muestran que el importante incremento de la participación económica femenina no se traduce aún en una equiparación de las tareas en el interior de los hogares. El trabajo cotidiano y sistemático que implica cuidar la casa sigue estando asignado a las mujeres como su responsabilidad casi exclusiva. Por su parte, los hombres se vinculan paulatinamente a actividades ligadas al cuidado de los hijos en mayor proporción que a las tareas domésticas (Wainerman, 1998, 2000; Barrere-Maurisson, 2000).

Varias académicas han señalado que el adelanto de las mujeres y la igualdad de derechos encuentra uno de sus obstáculos más difíciles de remover en esta distribución inequitativa del trabajo doméstico, que limita a las mujeres a participar en otras esferas en condición de igualdad. Pero la democratización de las relaciones de género no se construye exclusivamente con las mujeres. Hay un desafío nada menor: el de incorporar a los varones más activamente en las actividades propias de la gestión de la vida cotidiana, incluyendo responsabilidades domésticas y de crianza, y para ello, se requiere de un esfuerzo para modificar patrones culturales profundamente arraigados en el imaginario social. El sistema educativo puede contribuir notablemente en este sentido.

---

<sup>19</sup> La idea de “democratización familiar” está desarrollada en Schmukler, B. y G. de Marco, 1997. Un Programa de Política Pública en este tema se viene desarrollando en la ciudad de Buenos Aires y la Provincia del Chaco, con el apoyo de UNICEF.

### c) Educación para la salud sexual y reproductiva

*Justificación: CEDAW, Art. 10 y 16<sup>vi</sup>, Conferencias de El Cairo y Beijing*

En Argentina, hay más de 105.000 las adolescentes de entre 10 y 19 años que dan a luz cada año, según los datos del Ministerio de Salud. También se observa que el 14% de las muertes que se registran anualmente por causas relacionadas con el embarazo o el parto (ya sea por problemas de salud tratables o por efectos de abortos realizados en condiciones insalubres) corresponden a adolescentes<sup>20</sup>.

El inicio de la vida sexual tiene consecuencias distintas para hombres y mujeres de distintos sectores sociales. El acceso diferencial a información y asesoramiento hace que la prevención de enfermedades de transmisión sexual, VIH/SIDA y embarazos no deseados difiera en las distintas clases sociales, de allí que la escuela pueda convertirse en una institución que contribuya a nivelar estas diferencias.

Existen investigaciones que muestran una fuerte correspondencia entre “sostener imágenes de género tradicionales o modernas y la adopción de conductas de riesgo de embarazo no planeado” (Geldstein y Pantelides, 2001), por tanto en este punto es importante trabajar tanto en la provisión de información oportuna y adecuada como en la eliminación de estereotipos en relación con los papeles tradicionales de hombres y mujeres en el terreno de la sexualidad y en otras esferas de interacción.

Paulatinamente, se abre la pregunta sobre que ocurre con el cuidado de la sexualidad y la paternidad entre los varones adolescentes. En este sentido, es bien importante elaborar programas educativos que los tenga presentes, para así afinar la comprensión de su papel y responsabilidad en la prevención y cuidado de la salud sexual y de la reproducción.

---

<sup>20</sup> Todos estos datos presentan diferencias regionales y sociales altamente marcadas, produciéndose la mayor proporción de embarazos y de muertes maternas en las provincias más pobres del país.

**d) Construcción de ciudadanía. Participación de niñas, niños y adolescentes**

*Justificación: CDN, Art.12 y 29; CEDAW, Art.7<sup>vii</sup> y 10, Conferencia de El Cairo*

La participación constituye una práctica que permite el desarrollo de la capacidad de acción y decisión de los sujetos, y no sólo favorece el desarrollo personal y el comunitario, sino que fortalece el sistema democrático, a través del compromiso de las personas con su entorno. Durante la edad escolar, la participación puede pensarse a través de actividades muy diversas, que van desde el uso de la palabra en el salón de clase y en los foros estudiantiles hasta la participación en actividades deportivas o culturales. Sin embargo, no son frecuentes los estudios referidos a la participación de niñas(os) y adolescentes de ambos sexos en espacios escolares y comunitarios, razón por la cual no contamos con datos que ilustren en esta dirección.

Algunas de las preguntas que nos hacemos son: ¿cómo se incorpora en el sistema educativo el derecho a participar de los niños y niñas? ¿Cuál sería un modo propositivo para la participación de adolescentes que a la vez, incluya a las mujeres de un modo activo y equitativo?

El derecho a participar en igualdad de condiciones, engloba buena parte del ejercicio de los otros derechos, y de la construcción misma de la igualdad, entendida como equiparación de diferencias. Teóricamente, es en este espacio –simbólico– en donde se deberían nivelar las voces de hombres y mujeres, de personas provenientes de distintos grupos sociales y etnias, y negociar la orientación que se le dará a los recursos –humanos, institucionales, financieros– de los que dispone una sociedad. Sin embargo, la equiparación de oportunidades para la participación social y política no se produce de forma espontánea. Hará falta para ello, determinados cambios institucionales que creen los espacios de participación y, a la vez, la formación de capacidades específicas.

Desde esta perspectiva, las políticas de Estado y los programas educativos que pretendan fortalecer la democracia, haciendo cumplir los derechos de sus ciudadanos(as) desde la infancia, tendrán que orientarse también a *fortalecer a la población de todas las edades, sexos, etnias y clases sociales* en el conocimiento y defensa de sus derechos y en la participación en procesos de toma de decisiones.

## Conclusiones

En este artículo nos propusimos revisar los tratados de derechos humanos en relación con la educación y las relaciones de género y proponer líneas estratégicas para contribuir, a través del sistema educativo, a la igualdad entre hombres y mujeres en la Argentina.

Iniciamos el trabajo presentando algunas características generales del marco de los derechos humanos. Mencionamos el principio de universalidad, a modo de horizonte que requiere de acciones específicas para su alcance; y también observamos el dinamismo y la interrelación de los derechos.

Con este marco como referencia, abordamos una lectura articulada de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño, lo que nos permitió ampliar los alcances de la Declaración Universal acerca de la igualdad de género y el papel que la educación puede desempeñar para contribuir a superar desigualdades en ese sentido.

En países como la Argentina, en donde las brechas en el acceso a la educación son sociales más que de género, se encuentran algunos desafíos particulares. Por un lado, las políticas sociales y las educativas deberán promover una mejora en la equiparación de la calidad de la educación y en la retención de los adolescentes más pobres en el sistema. Por otro, se podrían desarrollar estrategias de formación para la igualdad de derechos, procurando ampliar el ejercicio de los mismos y avanzar hacia la eliminación de discriminaciones existentes.

En este sentido, la cuestión de género puede y debe ser abordada a través de estrategias que atiendan a aquellos nudos críticos que la sociedad argentina no ha logrado superar plenamente. Entre ellos, la violencia contra las mujeres, la distribución desigual de responsabilidades domésticas, la brecha social en el acceso a información y asesoramiento sobre salud sexual y reproductiva y la participación social y política son algunos de los problemas persistentes.

Desde esta perspectiva, el artículo finaliza proponiendo algunas líneas estratégicas que buscan nivelar dichas desigualdades de género, observables en la Argentina. Se sugiere que los programas

educativos incorporen estrategias de formación para una cultura de paz, que incluya la reflexión sobre la violencia de género así como la formación para la democratización familiar. Por otra parte, se considera necesario avanzar en la educación de niños y niñas, particularmente en la adolescencia en aquellos aspectos ligados a su salud sexual y a su reproducción. Por último, se sostiene que la escuela en particular y el sistema educativo en general pueden y deben contribuir a la construcción de ciudadanía, a través de la participación autónoma de niñas, niños y adolescentes.

En suma, pensar a las niñas, los niños y los adolescentes de ambos sexos como titulares plenos de derechos, con capacidad de acción, opinión y participación supone un profundo cambio en la manera de imaginar estrategias educativas. Esto le otorga un nuevo significado al problema de los estereotipos de género en la organización social. No se trata de superar el hecho que los niños jueguen con pelotas y las niñas con muñecas en sí mismo. Se trata, más bien, de analizar la capacidad de construcción de ciudadanía y desarrollo de autonomía que ofrecen una opción “tradicional” para las mujeres y para los hombres frente a otra que incluya más activamente a las mujeres en la vida social y a los hombres en la vida familiar. Y se fundamenta en el derecho que tienen las niñas, los niños y los adolescentes varones y mujeres a un desarrollo pleno y a compartir el mundo en condiciones de igualdad.

## Bibliografía

Acosta, Gladys (2000). “La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y La Convención sobre los Derechos del Niño: hacia la ciudadanía plena para niños, adolescentes y mujeres”, en Faur, E. y A. Lamas (comp.). *Derechos universales, realidades particulares. Reflexiones y herramientas para la concreción de los derechos humanos de niños, niñas y mujeres*. Buenos Aires, UNICEF (en prensa).

Amorós, Celia (2000). “Elogio de la vindicación”, en Ruiz, Alicia E.C. (comp.) *Identidad femenina y discurso jurídico*. Buenos Aires, Facultad de Derecho/UBA y Editorial Biblos.

Barrère-Maurisson, Marie Agnes (2000) *Temps de travail, temps parental. La charge parentale: un travail ami-temps*, Premiéres Synthèses, DARES (<http://www.matisse.univ-paris1.fr>)

Bobbio, Norberto, 1991, “Presente y porvenir de los derechos humanos”, en Bobbio, N. *El tiempo de los Derechos*. Madrid, Editorial Sistema.

Brousse, Cécile (2000) *La répartition du travail domestique entre hommes et femmes*, portrait social, INSEE, France.

Butler, Judith y Ernesto Laclau. 1999. “Los usos de la igualdad”, en *Cuerpo, ley y sujeto*, Debate Feminista Año 10. Vol. 19, Abril 1999. México

CEPAL (1995) *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina.

Connell, Robert (2001) *The specific connection of men and violence*, Virtual Seminar Series on Men’s Roles and Responsibilities in Ending Gender-based Violence. United Nations INSTRAW

Connell, Robert W. (1995) *Masculinities*, University of California Press, Berkeley.

Connell, Robert W. (1987) *Gender and Power: Society, the Person and Sexual Politics*. Cambridge: Polity Press.

Conway, J.; Bourque, S. y Scott, J.(1987) “El concepto de género”, en Lamas, M. (comp.). (1996) *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*. México. PUEG/ Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.

Di Marco, Graciela (1998) “La jefatura de hogar, ¿feminización e la pobreza?” en Schmukler, B. (coord.) *Familias y relaciones de género en transformación. Cambios trascendentales en América Latina y el Caribe*, EDAMEX, Population Council; México.

Di Marco, Graciela, “Relaciones de autoridad y relaciones de género”, en Di Marco, G. B. Schmukler y E. Faur (ed.), *Hacia la democratización de las familias* (en prensa).

Di Marco, Graciela y Eleonor Faur (2002) “Democratización de las Relaciones Familiares”, ponencia presentada en Seminario Internacional *El Fortalecimiento Familiar: desafíos para las Políticas Locales*, Santiago de Chile, UNICEF-SERNAM.

Faur, Eleonor (2001) “Mapa estratégico del Área Mujer y Equidad de Género”. UNICEF, Oficina de Argentina. *Documento de Trabajo N° 1*. Buenos Aires.

Faur, Eleonor (2002) “Familia y Masculinidades”, Buenos Aires, mimeo.

Faur, Eleonor (2002) “Adolescencia, género y derechos humanos”, en VV.AA. *Proponer y dialogar. Temas jóvenes para la reflexión y el debate*. Buenos Aires, UNICEF.

García Méndez, Emilio (1998). *Infancia de los Derechos y de la Justicia*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto.

Geldstein, R. y A. Pantelides, 2001. *Riesgo reproductivo en la adolescencia: desigualdad social y asimetría de género*. Buenos Aires, Cuaderno del UNICEF 8.

IIDH (1997). *Derechos Humanos de las Mujeres: Paso a paso*. San José, 1997.

INDEC (1998). *Situación y Evolución Social. Síntesis. Tomo I*. Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

INDEC-UNICEF. (2000). *Situación de las Mujeres en Argentina*. Buenos Aires. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Kaufman, Michael. 1987. “Las experiencias contradictorias del poder entre los hombres”, en León, Magdalena et.al. (comp.) *Género e identidad. Ensayos sobre lo femenino y lo masculino*. Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá.

- Kimmel, Michael S. (2000). *The gendered society reader*. New York, Oxford University Press.
- Lamas, Marta (comp.) (1996a) "Introducción", en *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*. México. PUEG/ Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.
- Lamas, Marta (1996b) "Usos, dificultades y posibilidades de la categoría "género", en Lamas, M. (comp.) *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*. México. PUEG/ Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.
- León, Magdalena (1995), "La familia nuclear: origen de las identidades hegemónicas femenina y masculina", en León, M. y otras (comp.). *Género e identidad. Ensayos sobre lo masculino y lo femenino*, Bogotá. Tercer Mundo Editores.
- León, Magdalena (1993) "El género en la política pública de América Latina. Neutralidad y Distensión", en *Análisis Político*, No. 20.
- Lopata, Helene Z. y Thorne, Barrie (1978) "Sobre roles sexuales" en Navarro, M y Stimpson, C. (comp.) (1999) *Sexualidad, género y roles sexuales*. FCE, Buenos Aires.
- Navarro, Marysa, 2000. "Los derechos humanos de las mujeres", en *Debate Feminista*, México.
- Olsen, Frances (2000) "El sexo del derecho", en Ruiz, Alicia E.C. (comp.) *Identidad femenina y discurso jurídico*. Buenos Aires, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Editorial Biblos. Colección Identidad, Mujer y Derecho
- Pantelides, A. y M. Cerruti (1992) "Conducta reproductiva y embarazo en la adolescencia". *Cuaderno del CENEP 47*. Buenos Aires, Centro de Estudios de Población.
- Scott, Joan W. (1986). "El género: una categoría útil para el análisis histórico", en Lamas, M. (2000) *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual*. México. PUEG/ Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa (primera edición de 1996).
- Schmukler, B. y G. de Marco, 1997. *Las madres y la Democratización social y familiar*. Buenos Aires, Biblos.
- UNICEF-Colombia-DNEM. 1996. *Compromisos de Colombia con sus mujeres. Acuerdos en Conferencias Internacionales*. Bogotá.

UNICEF-Colombia-DNEM. 1999. *Sexismo y Educación. Guía para la producción de textos escolares no sexistas*. Santafé de Bogotá, UNICEF.

UNICEF (1997) *Role of Men in the Lives of Children: A Study of How Improving Knowledge About Men in Families Helps Strengthen Programming for Children and Women*, New York, UNICEF.

UNICEF (1995) *Achieving Gender Equality in Families: The Role of Males*. Innocenti Global Seminar. Summary Report, Florence, UNICEF.

UNICEF (1995) *Men in families. Report of a consultation on the role of males and fathers in achieving gender equality*. Prepared by Patrice Engle. New York, UNICEF.

UNICEF (2000) “La Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer: nuevas bases para la definición de políticas públicas”. VIII Reunión Regional sobre la Mujer, CEPAL.

Wainerman, Catalina. 1998. “Men and the Family”. Trabajo presentado en Reunión del IUSP (mimeo).

Wainerman, Catalina (2002) “Padres y Maridos. Los varones en la Familia” en Wainerman, C. (comp.) *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones*. UNICEF, en prensa.

Wainerman, Catalina (2000) “Dimensión del trabajo en familias de dos proveedores. Relato desde ambos géneros y dos generaciones” en *Estudios Demográficos y Urbanos* Vol.15, N°1, enero-abril

Wainerman, Catalina y Mariana Heredia. 1999. *¿Mamá amasa la masa?. Cien años de libros de lectura de la escuela primaria*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano. Universidad de Belgrano.

## **Anexo**

### **Derechos Humanos: artículos referidos en el texto**

#### **i CDN:**

##### **Artículo 12**

- “1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.
2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimientos de la ley nacional.”

##### **Artículo 13**

1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.
2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias.
  - a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás;
  - b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.

#### **ii DUDH:**

##### **Artículo 26**

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
3. Los padres tendrán derecho preferente el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

### iii CEDAW

#### **Artículo 10**

Los estados parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional;

Acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad;

La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza;

Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios;

Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes

posible toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres;

La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente,

Las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física,

Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.

#### iv CDN

#### Artículo 28

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:
  - a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
  - b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
  - c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
  - d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;
  - e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.
2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar porque la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

### **Artículo 29**

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:
  - a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
  - b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
  - c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
  - d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;
  - e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.
2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

**v BELEM DO PARÁ****Artículo 6**

El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:

El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y

El derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

**vi CEDAW****Artículo 16**

- e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;

**vii CEDAW****Artículo 7**

Los estados parte tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.;
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

# **Educación en y para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en riesgo**

*Silvia Larumbe Canalejo\**

*“Quisiera ser el niño que juega con el agua de la pila del parque, soñar viendo los peces rojos como fuego en el agua, no sentirme acosado por nadie ni por nada”*

*Francisco Amighetti*

## **I. Introducción**

### **Objetivo general**

Generar un proceso educativo de derechos de la niñez y la adolescencia en riesgo social dentro de las instituciones públicas de la República de Costa Rica.

### **Objetivos específicos**

Crear una cultura de intolerancia social ante la problemática de la explotación sexual comercial de personas menores de edad y sus manifestaciones,

Capacitar a las autoridades públicas en la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes costarricenses vulnerables a la explotación sexual comercial,

Implementar el tema de los derechos de la niñez y la adolescencia en el trabajo de los funcionarios públicos que deben velar por la protección y cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes costarricenses.

---

\* Española. Asistente del Proyecto Prevención, Atención y Erradicación de la Explotación Sexual del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF–, Costa Rica. Ex alumna del XX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos.

### **Justificación del tema**

La explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes es una de las violaciones más severas a los derechos humanos.

En sus vertientes de venta, tráfico, prostitución y pornografía, se ha convertido en los últimos años en una gran industria global y multimillonaria que poco a poco va adquiriendo mayor visibilidad. Las víctimas están esclavizadas por una cadena de agentes, los cuales obtienen beneficios de alguna manera. La cadena de agentes puede ser larga y a veces vincula a un niño con un perpetrador que está a miles de kilómetros de distancia por conducto de intermediarios, entre ellos los que reclutan a los niños y niñas, los que los transportan, los propietarios de los prostíbulos y los proxenetas. Hay redes de delincuencia organizada que medran sobre la base del comercio de niñas y niños y, en mayor o menor medida, hay muchos otros que hacen lo mismo: empleados de hoteles, conductores de taxis, agentes de policía, funcionarios gubernamentales, vecinos, parientes, inclusive madres y padres.

Lo que se pone de manifiesto es la complejidad y magnitud del problema y los múltiples factores que estimulan tanto la demanda como la oferta de niñas y niños. El abuso sexual aumenta el riesgo de que los niños y las niñas caigan en las redes del comercio sexual, la pobreza, la discriminación por motivos de género, la desintegración de las familias, los disturbios y la inestabilidad política propician que las personas menores de edad sean víctimas de abusos.

Una de las respuestas más eficaces para combatir esta flagrante violación de los derechos humanos de las personas menores de edad es la educación ya que faculta a los niños y niñas para que se protejan contra los abusos y también les ofrece aptitudes para que cambien y mejoren sus vidas. En su sentido más amplio, la educación es la clave para eliminar el abuso sexual y la explotación sexual de la infancia y la adolescencia. Las escuelas deben educar a sus alumnos para que reconozcan y eviten las situaciones de alto riesgo. Además, las sociedades deben estar dispuestas a reconocer la explotación sexual comercial de sus niñas y niños y adoptar medidas al respecto.

La educación y la concienciación están disipando las tinieblas y sacando a la luz la explotación sexual comercial de personas menores de edad. Estos dos instrumentos revelan los múltiples

aspectos del problema y contribuyen a crear una cultura que se niega a aceptar cualquier forma de violencia contra los niños y las niñas.

Para enfrentar este grave problema social es menester un liderazgo comprometido y sin desfallecimientos. Es necesario contar con leyes que promuevan el bienestar de la niñez y la adolescencia y lo protejan contra el abuso. Es preciso que se apliquen consciente y rigurosamente, y se impongan sanciones penales contra los explotadores. Es indispensable disponer de alternativas que posibiliten que los niños, niñas y las familias, vivan con dignidad.

La responsabilidad de poner fin a la explotación sexual comercial de la niñez y la adolescencia incumbe a todos los miembros de la sociedad

## II. Cuerpo

### 1. De la situación irregular a la protección integral: los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos

La falta de especificidad de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos en lo referente a la niñez y la adolescencia, hizo necesaria la elaboración de un nuevo instrumento jurídico que replanteara el **Concepto de Niñez** y superara el viejo paradigma que inspiraba a las más diversas legislaciones del mundo, que consideraba a esta población objeto de tutela, como seres indefensos necesitados de protección. Era la época- no totalmente superada en la actualidad- de la **“Doctrina de la Situación Irregular”**, que emplazaba al Estado a proteger a aquellas personas menores de edad que se encontraban en situación de riesgo social (niñas, niños y adolescentes en estado de abandono, drogadictos, infractores). Aquellas que tenían sus necesidades básicas satisfechas (familia, educación, salud...), no contaban para el Derecho, estaban fuera de su esfera. Quienes se acercaban al sistema judicial eran únicamente aquellos “menores en circunstancias especiales”, quienes bajo el pretexto de su “protección”, veían vulnerados sus más elementales derechos, como el debido proceso y el derecho de defensa. El límite de la autoridad parental y sobre todo del Estado, se hallaba marcada por la arbitrariedad y el irrespeto a sus derechos más fundamentales. **En un principio fue necesaria la intervención del Estado, después resultó imprescindible limitarla.**

Si bien los derechos humanos han sido concebidos a través de la historia como derechos inherentes a todo ser humano, incluyendo lógicamente a los niños, niñas y adolescentes, lo cierto es que **este grupo etéreo no gozaba del reconocimiento y ejercicio de los derechos fundamentales**. Se requería entonces de un instrumento internacional que reconociera o confirmara la **validez de estos derechos para las personas menores de edad** y que además les reconociera otros derechos atendiendo a su especial condición de ser personas en desarrollo. Surgen así dos Declaraciones de Derechos de los Niños y Niñas, una en 1924 y otra en 1959, que no pasaron de ser Declaraciones de Principios.

No fue hasta el veinte de noviembre de 1989, que se aprueba en el seno de las Naciones Unidas, la **Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN)**. A diferencia de las declaraciones internacionales, la CDN tiene carácter vinculante para los Estados que la ratifican, de modo que los Estados Partes se encuentran obligados a respetarla. Con este Instrumento Internacional se supera la Doctrina de la Situación Irregular- al menos formalmente- para dar lugar a la Doctrina de la Protección Integral, que conceptualiza al niño, niña y adolescente como sujeto portador de derechos sin distinción de ningún tipo **“Todos los Derechos Para Todos Los Niños”**.

Los derechos humanos son un atributo de la persona. Se nace con ellos. Si falta uno, falta un atributo de la persona. Por lo tanto todos deben estar presentes, no siendo más importante un derecho que otro.

Consecuentemente, se establecen tres principios fundamentales: **la Indivisibilidad, la Integralidad y la Universalidad de los derechos de las personas**. Los derechos humanos no son creados por ley, únicamente son reconocidos por convenciones o legislaciones particulares.

El enfoque de derechos se refiere al movimiento a favor de los derechos de la niñez y la adolescencia, ya que tiene como punto de partida el reconocimiento de la especificidad de este grupo etéreo, dado que el niño o la niña son sujetos en construcción que dependen de la protección adulta.

La universalidad de los derechos humanos no distingue categorías etáreas, por ello **todos los niños, niñas y adolescentes son sujetos de todos los derechos humanos**. El ordenamiento nacional e internacional los reconoce en su integralidad.

La CDN contiene tres principios fundamentales que reconoce, primero la condición de **sujeto de derechos**; segundo el principio del **interés superior del niño** que debe entenderse como una garantía para la efectividad del cumplimiento de todos los derechos, y tercero, establece el principio de **no discriminación**, el cual lleva a plantearse el hecho de que toda acción que atente contra los derechos de la niñez y la adolescencia debe ser considerada discriminatoria y que a partir de este principio no son aceptables aquellas opciones u omisiones negadoras de derechos por razones de género, etnia ni nacionalidad.

El reconocimiento, exigibilidad y protección de los derechos debe visualizarse como un compromiso social que debe adquirirse desde el nivel del Estado hasta la familia, en sus actitudes, valores y prácticas<sup>1</sup>.

## 2. El principio garante: el interés superior del Niño

Este principio es el eje fundamental de un nuevo modelo social centrado en la persona humana. Es la concreción del concepto de sostenibilidad.

La CDN establece en su artículo tres “la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sobre los derechos de los demás. Todas las medidas concernientes a personas menores de edad tendrán como consideración primordial su interés superior, de forma que siempre se favorezca su desarrollo físico, psicológico, moral y social para lograr el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad. El interés superior del niño será la plena satisfacción de sus derechos y la vigencia efectiva de los mismos”.

A su vez, el Código de la Niñez y la Adolescencia de la República de Costa Rica dispone en su artículo cinco lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Revista “*Nuestro derecho a la transparencia*” año 3 #2 UNICEF- Costa Rica 1999.

“Toda acción pública o privada concerniente a una persona menor de edad de dieciocho años, deberá considerar a su interés superior, el cual le garantiza el respeto de sus derechos, en un ambiente físico y mental sano, en procura del pleno desarrollo personal.

La determinación del interés superior deberá considerar:

- a. Su condición de sujeto de derechos y responsabilidades,
- b. Su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales,
- c. Las condiciones socioeconómicas en que se desenvuelve,
- d. La correspondencia entre interés individual y el social ”.

### **3. La Explotación Sexual Comercial: violación severa de los derechos humanos**

- Toda persona menor de dieciocho años tiene derecho a vivir una vida libre de violencia sin discriminación por sexo ni edad.
- Los derechos son irrenunciables. Ninguna persona puede renunciar a sus derechos humanos, incluyendo el derecho a la protección contra toda forma de abuso y explotación.
- En el proceso de atención a la niñez y la adolescencia se debe garantizar el respeto y el cumplimiento de todos los derechos sin interponer un derecho a otro.
- Toda persona menor de edad tiene el derecho a vivir con su familia, por lo que la institucionalización como medida general para las víctimas, sus hijas e hijos, es inaceptable.
- La protección de las niñas, niños y adolescentes debe dirigirse hacia las condiciones de riesgo dentro de la familia y en la comunidad y no únicamente a las niñas.

### **4. Cumplimiento y exigibilidad de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes**

- El derecho de todo niño, niña y adolescente al respeto de su vida, integridad física, psíquica y moral.

- El derecho de todas las personas menores de edad a la libertad de elegir, transitar, opinar y concretar su proyecto de vida en los diferentes ámbitos del trabajo social.
- El derecho a la seguridad personal y la obligación del Estado y de las instituciones públicas y privadas para garantizar la protección de toda persona menor de dieciocho años contra la explotación sexual comercial.
- Todo niño, niña y persona adolescente tiene derecho a no ser sometida a torturas ni esclavitud.
- Toda niña o mujer adolescente, tiene el derecho a que se protejan sus hijos e hijas contra la violencia.
- Toda persona menor de edad tiene derecho a la información y a buscar ayuda cuando sus derechos son violados
- Todo niño, niña y adolescente tiene derecho a exigir el cumplimiento de sus derechos.
- Todos los derechos consagrados en las convenciones internacionales a favor de la dignidad de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos.

## **5. Qué es la Explotación Sexual Comercial: Acercamiento al Problema**

### **Definición**

La Explotación Sexual Comercial de personas menores de edad forma parte de un conjunto de condiciones sociales, culturales, económicas y políticas que promueven la utilización de niñas, niños y adolescentes en actividades ilícitas de carácter sexual.

Esta grave violación a los derechos humanos puede definirse de la siguiente manera:

“Cuando una persona o un grupo de personas involucran a niños, niñas y adolescentes en actos sexuales para satisfacción de sus intereses y deseos de otras personas o de sí mismos, a cambio de remuneración económica u otro tipo de beneficios o regalías”.

### **La situación de la Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad en Costa Rica**

La explotación sexual comercial de personas menores de edad implica una violación muy severa de los derechos de la niñez y la adolescencia. Los niños, niñas y adolescentes que son sometidos al comercio sexual por adultos inescrupulosos-que no piensan más allá de su propio placer o ganancia económica- sufren traumas psicológicos, pérdida de autoestima y dignidad, y severas consecuencias físicas como enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados y violencia.

En el Primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de niñas, niños y adolescentes, llevado a cabo en Suecia en 1996, la coalición de organizaciones no gubernamentales que trabajan en contra de la explotación sexual comercial infantil (ECPAT), divulgó específicamente la situación del problema en Costa Rica manifestando que este país atrae un gran número de turistas y residentes norteamericanos y europeos que “aprovechan su estadía”, para la explotación sexual comercial de personas menores de edad.

De esta forma, en agosto de 1996 el gobierno costarricense reconoce públicamente el crecimiento acelerado de la prostitución infantil, como un problema vinculado con la actividad turística en auge, y de manera específica en las playas y los puertos.

No existe en el país ningún estudio que indique con exactitud la cantidad de niñas, niños y adolescentes sometidos a la prostitución. Sin embargo, las instancias nacionales que trabajan con niñez y adolescencia indican, con base en la visibilidad del problema en las calles y el aumento del turismo sexual, que el problema se ha agravado.

En una encuesta realizada por **UNICEF y CID** en julio de 1998 se reveló que el 30% de la población dijo conocer a una persona menor de quince años, víctima de la explotación sexual comercial en su comunidad. Esto indica que no es un problema únicamente presente en el área metropolitana, sino un fenómeno existente en todas las partes del país. La explotación sexual comercial tiene víctimas de ambos sexos, las cuales sufren consecuencias muy negativas, tanto psicológicas (depresiones, falta de autoestima, deseos de morir) como físicas (embarazos no deseados, VIH-SIDA,

enfermedades de transmisión sexual, violencia física por parte de los “clientes-explotadores”). La mayoría de las víctimas han sufrido abuso sexual con anterioridad, por parte de familiares y personas cercanas y son sometidas a la explotación sexual comercial por parte de los adultos “clientes-explotadores” a una edad de apenas doce-trece años. La explotación sexual comercial se lleva a cabo bajo diferentes modalidades, desde las más visibles que ocurren en la vía pública cuando personas adultas buscan a niños, niñas y adolescentes para utilizarlos en actividades sexuales, hasta las formas más clandestinas y organizadas donde los niños, niñas y adolescentes son contactados por medios electrónicos de comunicación para ser utilizados en diversas actividades sexuales ilegales, como para la producción de material pornográfico<sup>2</sup>.

### **Manifestaciones de la explotación sexual comercial**

En el Primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de personas menores de edad, realizado en Estocolmo en 1996, se reconocieron cuatro formas de explotación sexual infantil: actividades sexuales remuneradas con personas menores de edad, la trata y venta de niñas y niños con fines comerciales de carácter sexual, la pornografía infantil y el turismo sexual. Posteriormente en el año 2000, se reafirma esta clasificación en el Anexo dos de la CDN. En él se dice que los Estados Parte deberán prohibir las anteriores manifestaciones, definidas de la siguiente manera:

- a. Actividades Sexuales Remuneradas con Personas Menores de Edad:** Pagar u ofrecer pagar a una persona menor de edad para que realice cualquier tipo de actividad sexual, a cambio de remuneración o cualquier forma de compensación. El Protocolo llama a los Estados Parte a prohibir el ofrecer, obtener, procurar o proveer un niño o niña para prostitución.
- b. Trata y Venta de niños, niñas y adolescentes con fines sexuales:** Reclutamiento, traslado o transacción en el ámbito nacional o internacional de personas menores de edad, con o sin consentimiento de la familia, para ser utilizados como mercancía sexual. Se especifica la prohibición en términos de: aceptar, ofrecer, o intermediar por cualquier medio, el tráfico o venta de

---

<sup>2</sup> Claramunt Cecilia, “Análisis de la ruta crítica de niños, niñas y adolescentes hacia la prostitución”, UNICEF-Costa Rica (1998)

un niño o niña para propósitos de explotación sexual, adopción, trabajo forzado o transferencia de órganos.

- c. **Pornografía Infantil:** Representación visual o auditiva de una persona menor de edad para placer sexual con fines de lucro. Se especifica la prohibición en términos de producir, distribuir, importar, exportar, ofrecer, vender o poseer intencionalmente pornografía infantil.
- d. **Turismo Sexual:** Explotación sexual comercial de personas menores de edad por turistas extranjeros o nacionales. Incluye la promoción del país como punto accesible para el ejercicio impune de esta actividad.

### **Factores que aumentan el riesgo para que niños, niñas y adolescentes sean explotados en el comercio sexual<sup>3</sup>**

Entre los factores que aumentan el riesgo para que niñas, niños y adolescentes sean explotados sexualmente, se encuentran entrelazadas, un conjunto de condiciones **socio culturales, económicas, familiares e individuales**.

En el nivel **socio cultural** costarricense, la inequidad genérica, coloca a las mujeres en mayor riesgo. Aunque los niños están también, en posición de vulnerabilidad, hay una menor tendencia en el imaginario social a ubicar al género masculino como “objeto para el placer”. En igual sentido, aquellos niños, quienes han sido explotados sexualmente, tienen al crecer, mayores posibilidades de encontrar otras alternativas de vida, en contraposición con las niñas y las adolescentes. Esta situación se agrava para las adolescentes madres, quienes con uno o varios hijos, con poca o ninguna educación, sin edad para trabajar, y por lo tanto, sin mayores posibilidades de encontrar empleo y oportunidades para una vida digna, encuentran en la venta de su cuerpo, la única alternativa de sobrevivencia para ellas y sus hijos e hijas.

En forma paralela, la **estructura económica** vigente en Costa Rica constituye un importante factor que aumenta la vulnerabilidad de los grupos sociales empobrecidos ante la explotación sexual

---

<sup>3</sup> Claramunt Cecilia, “Boletín Resumen del Capítulo sobre Explotación Sexual Comercial del Segundo Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica”, UNICEF- UCR (2000)

comercial, ya que ella puede convertirse en la única alternativa viable para la sobrevivencia.

La **injusticia económica** vigente afecta fundamentalmente a las mujeres: ellas tienen menos oportunidades de trabajo, menores ingresos, menor acceso a los puestos de mando y poder. Además, bajo tales condiciones desventajosas, son muchas las que deben hacerse cargo por sí solas, del cuidado y la manutención de sus hijos e hijas.

La magnitud de la **violencia intra familiar** en Costa Rica es un indicador de que el hogar no siempre es un espacio de pleno cumplimiento de derechos. La cotidianidad familiar de estas niñas, niños y adolescentes está marcada por la vivencia personal de agresión física, verbal, psicológica, patrimonial y sexual, así como la observación de violencia contra la madre, los hermanos y hermanas, generalmente ejercida por el padre o las figuras sustitutas masculinas.

La **negligencia paterna** es una experiencia común para las niñas y niños en explotación sexual. De acuerdo con Claramunt (1998), cerca de la mitad de niñas, niños y adolescentes que participaron en una investigación sobre explotación sexual comercial, no sabían quien era el padre biológico o si bien sabiéndolo, nunca habían vivido o relacionado con él.

Paralelo a la violencia contra su madre y hermanos, para los niños, niñas y adolescentes explotadas en el comercio sexual, el **abuso sexual** dentro de la familia o por allegados a ésta es una experiencia común. El abuso sexual en los primeros años de vida es considerado como un importante factor contribuyente con la vulnerabilidad a la explotación sexual posterior. La conexión entre ambos aún no se comprende totalmente, pero se sabe que la industria del sexo se abastece de las sobrevivientes del incesto y abuso sexual infantil.

Ya dentro del comercio sexual, las víctimas se ven sometidas a nuevas formas de abuso y violación de sus derechos. En las niñas y las adolescentes se aumenta la probabilidad de embarazo precoz y mortalidad materna, y en ambos sexos, de sufrir lesiones, golpes y violaciones por parte de los explotadores, así como la probabilidad de un retraso en el desarrollo y la exposición constante a infecciones de transmisión sexual, incluyendo el VIH/SIDA.

Las consecuencias de la explotación sexual comercial no sólo se observan en las víctimas directas. Los y las hijas de estas niñas y adolescentes también van a estar sometidos a similares condiciones a las que se enfrentan sus madres y desde antes de su nacimiento constituyen una población en riesgo para múltiples violaciones a sus derechos personales. Según Morice y Núñez (UNICEF, 2000), los factores de riesgo que inciden en el bajo peso al nacer y que aumentan tres veces las probabilidades de muerte durante los doce primeros meses de vida, son, en primer lugar, el embarazo de niñas y adolescentes, asociado a otros factores psicosociales, como falta de apoyo a la familia, estado emocional, acceso a información y situación socioeconómica.

Otra consecuencia de la explotación sexual comercial es la vulnerabilidad frente a los comerciantes de droga, por lo que en sus víctimas se encuentra altos índices de consumo de drogas. Ello es una estrategia de sobrevivencia, para sobrellevar el sufrimiento asociado a victimización sexual, la agresión y al estigma y rechazo social; inclusive para clamar la sensación de hambre.

Como conclusión, se han encontrado una serie de factores que convergen en la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes frente a la explotación sexual comercial; los cuales van desde la pobreza extrema en que viven sus familias, hasta la violencia, el abandono y la expulsión que las caracteriza. En este sentido, puede observarse una violación permanente de sus derechos humanos. En tales condiciones de vulnerabilidad ellos y ellas están expuestas a los mercaderes del sexo y por lo tanto a nuevas formas de violencia, explotación y esclavitud.

Paralela a la situación interna, la globalización del negocio del turismo sexual y las medidas coercitivas implementadas contra los explotadores por parte de algunos países asiáticos tradicionalmente conocidos por su tolerancia ante dicho negocio, convirtieron a Costa Rica en un nuevo destino para los llamados “turistas sexuales”.

De esta forma, este país se enfrenta no solo con “la demanda interna” para el comercio sexual de niñas, niños y adolescentes, sino también ante las dificultades legales, administrativas y presupuestarias para lidiar con grupos organizados de proxenetas, que ofrecen servicios sexuales por medio de Internet, para atraer extranjeros al país.

### **Rutas críticas en el camino hacia la prostitución infantil**

El concepto de ruta crítica es tomado de la planificación social para dar a entender el proceso para alcanzar un determinado objetivo. Sin embargo en el problema del comercio sexual de personas menores de edad es el camino atravesado por las niñas, niños y adolescentes para llegar y permanecer en la explotación sexual comercial. La ruta crítica es un proceso donde convergen diferentes factores: personales (abuso sexual, incesto, maltrato); familiares (violencia doméstica, adicciones, abandono), socioeconómicos y ambientales (relacionados con el comercio sexual) que impulsan o atraen a las niñas y niños hacia la explotación sexual comercial.

Se han identificado cuatro rutas principales en el camino hacia la prostitución infantil donde destacan:

- Una familia de origen que expulsa a niños y niñas a la calle como el punto de partida en todas ellas;
- La importancia de una pareja violenta o abusiva como un elemento intermediario entre la familia y la prostitución;
- Vecindarios donde se realiza impunemente el comercio sexual con niñas, niños y adolescentes;
- La presencia de explotadores inescrupulosos (clientes e intermediarios) que buscan a niñas y niños pobres y de corta edad para iniciarlos en la prostitución (anexo 1, 4 rutas críticas en el camino hacia la prostitución infantil)<sup>4</sup>.

### **Factores que refuerzan la permanencia**

- La pobreza,
- La adicción a drogas,
- Un sentido de pertenencia (con sus vínculos afectivos correspondientes) a familias, parejas, grupos y pandillas que legitiman la práctica de la prostitución.

---

<sup>4</sup> Claramunt Cecilia, “Análisis de la ruta crítica...” UNICEF-Costa Rica (1998).

Estos factores que refuerzan la permanencia en la prostitución, son a la vez, los únicos recursos disponibles conocidos para salir adelante.

## 6. Ejes para la acción

### Convención sobre los Derechos del Niño

La corriente mundial a favor de los derechos de la niñez y la adolescencia, plasmada en la Convención de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989 y ratificada por Costa Rica en 1990, parte del reconocimiento de la especificidad de este grupo etéreo, como especialmente vulnerable a sufrir quebranto de sus derechos, en la medida que las niñas, niños y adolescentes son sujetos en construcción que dependen de la protección adulta, privada y pública.

Con la ratificación de este instrumento jurídico, los Estados Partes de la Convención han asumido el compromiso de construir un proyecto de sociedad que garantice el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, les brinde las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos y le proporcione las vías idóneas para exigirlos en caso de que se vean amenazados.

La CDN establece un conjunto de obligaciones para los Estados firmantes, a fin de que garanticen a esta población el cumplimiento efectivo de sus derechos.

Al ratificar la CDN, el Estado Costarricense se compromete específicamente:

Artículo 34:

“A proteger todas las formas de explotación y abusos sexuales. Con este fin, tomará en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarios para impedir:

- a. La incitación o coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal,
- b. La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales,
- c. La explotación del niño en espectáculos y materiales pornográficos”.

## Artículo 35:

“Tomarán las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma”.

## Artículo 39:

“Adoptar todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso, tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño”.

Este compromiso se ve plasmado en los artículos trece, diecinueve y 24 del Código de la Niñez y la Adolescencia, que para el caso concreto de Costa Rica señala al Estado como el responsable de garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia contra cualquier acto que violente su desarrollo integral.

## Artículo 13:

“La persona menor de edad tendrá el derecho a ser protegida por el Estado contra cualquier forma de abandono, o abuso intencional o negligente, de carácter cruel, inhumano, degradante o humillante que afecte el desarrollo integral”.

## Artículo 19:

“Las personas menores de edad tendrán el derecho de buscar refugio, auxilio y orientación cuando la amenaza de sus derechos conlleve grave peligro para su salud física o espiritual; asimismo, de obtener, de acuerdo con la ley, la asistencia y protección, adecuadas y oportunas de las instituciones competentes”.

**Artículo 24:**

“Las personas menores de edad tendrán derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. Este derecho comprende la protección de su imagen, identidad, autonomía y pensamiento”.

Por lo anterior, es importante tomar en consideración que:

- Es obligación del Estado garantizar la protección de toda persona menor de edad contra la explotación sexual comercial.
- El Estado no puede argumentar la falta de recursos económicos para garantizar la protección contra la explotación sexual comercial de toda persona menor de 18 años.
- El Estado debe garantizar la protección de los derechos humanos en todo el territorio nacional y la respuesta debe ser efectiva a nivel comunitario.

**Primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad (Estocolmo, 1996)**

La dimensión del problema y las características de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, como delito en considerable crecimiento, producto de redes internacionales organizadas, relacionadas con el turismo sexual, impulsaron la celebración del Primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de la Niñez y la Adolescencia, que se llevó a cabo en Estocolmo (Suecia), en agosto de 1996.

El trabajo del Congreso se fundamentó en la CDN, utilizando como guía para los análisis y las discusiones, los principios que la sustentan: la concepción de la persona menor de edad como sujeto activo, pleno de derechos y responsabilidades; y el del interés superior del niño.

Siguiendo los lineamientos de la CDN, el Primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de la Niñez, celebrado en Estocolmo en agosto de 1996, se concentró en tres elementos de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes: la prostitución infantil, el tráfico y venta de niños con fines sexuales y pornografía infantil.

Se definió como objetivo principal el crear mayor conciencia en la comunidad internacional acerca del fenómeno, pero también se trabajó en la formulación de estrategias para combatir esta grave violación de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Para tales efectos, se aprobó una Declaración y una Agenda de Acción, con el fin de erradicar la explotación sexual comercial de personas menores de edad.

En la **Declaración**, que fue unánimemente aceptada por los distintos delegados, el Congreso hace un llamamiento a todos los Estados, en cooperación con las organizaciones nacionales e internacionales y la sociedad civil para:

- Conceder una alta prioridad a la acción contra la explotación sexual comercial de personas menores de edad y asignar los recursos adecuados para este fin;
- Promover una cooperación más sólida entre los Estados y todos los sectores sociales para prevenir la participación de los niños, niñas y adolescentes en el comercio sexual y reforzar el papel de la familia en la protección de las personas menores de edad contra la explotación sexual comercial;
- Promulgar el carácter delictivo de la explotación sexual comercial de la niñez y la adolescencia, así como otras formas de explotación sexual, y condenar y castigar a todos los delincuentes implicados, ya sean locales o extranjeros, a la vez que se garantiza que las víctimas infantiles de estas prácticas quedan exoneradas de toda culpa;
- Examinar y revisar allí donde sea oportuno, la legislación, las políticas, los programas y las prácticas vigentes con el fin de eliminar la explotación sexual comercial de la niñez y de la adolescencia;
- Aplicar la legislación, las políticas y los planes en programas para proteger a niñas, niños y adolescentes frente al comercio sexual y reforzar la comunicación y cooperación entre las autoridades encargadas de la aplicación de la ley;
- Promover la adopción, implementación y diseminación de leyes, políticas y programas con el apoyo de los mecanismos pertinentes a nivel local, nacional y regional contra el comercio sexual de niños, niñas y adolescentes;

- Desarrollar e implementar planes y programas integrales, que incluyen las diferencias de género, para prevenir la explotación sexual comercial de las personas menores de edad, y proteger y asistir a las víctimas infantiles con el fin de facilitar su recuperación y reintegración dentro de la sociedad;
- Crear un clima adecuado mediante la educación, la movilización social y las actividades de desarrollo para garantizar que los progenitores y otras personas legalmente responsables puedan cumplir sus derechos, obligaciones y responsabilidades para proteger a la niñez y la adolescencia frente al comercio sexual;
- Movilizar a los políticos y otros aliados relevantes, las comunidades nacionales e internacionales, comprendidas las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, para ayudar a los países en la eliminación de la explotación sexual comercial de las niñas, niños y adolescentes;
- Resaltar el papel de la participación popular, comprendida la de los propios niños, en la prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de los niños, niñas y adolescentes.

Por otra parte, en la *Agenda de Acción* se propone el abordaje del problema desde 4 ejes fundamentales:

### **1. Coordinación y Cooperación:**

#### *En el nivel nacional:*

Establecer programas de acción tendientes a reducir al máximo el número de personas menores de edad vulnerables a la explotación sexual comercial en cada país;

Contar con indicadores de progreso para el año 2000;

Contar, para el año 2000, con una base de datos con información acerca de los niños, niñas y adolescentes, vulnerables a la explotación sexual comercial, sobre las redes de explotación y, respecto de las circunstancias relacionadas con el fenómeno.

#### *En el nivel internacional:*

Mejorar la cooperación entre los distintos países y las organizaciones internacionales relacionadas directa o indirectamente con el tema y garantizar la disponibilidad de recursos para la protección de las víctimas.

Por la complejidad del problema, es necesario establecer una respuesta multidimensional. Es decir, las estrategias utilizadas deben dirigirse simultáneamente hacia **la prevención, restitución de derechos de las víctimas y la erradicación de una forma sostenible del problema de la explotación sexual comercial de personas menores de edad**. Estas tres deben ser las metas fundamentales de todo modelo sobre explotación sexual de niñas, niños y adolescentes<sup>5</sup>.

## **2. Prevención. Educación de los funcionarios públicos en el problema de la explotación sexual comercial de personas menores de edad:**

La prevención constituye la búsqueda y elección de estrategias y programas de acción que permiten incidir sobre los factores de riesgo que propician la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes.

- Existen dos tipos de programas de prevención:

### *1. Intervenciones universales:*

- Se dirigen a cambiar las condiciones sociales, las actitudes y conductas de la sociedad en general o de determinados grupos de ésta.
- Integran la ejecución de políticas públicas e intervenciones estatales para hacer efectivo el cambio en la situación económica y social. Como ejemplo de ellas pueden citarse las políticas universales de combate a la pobreza, o bien, las políticas universales para lograr la equidad de género.

Las políticas universales requieren de compromiso político, presupuesto específico y planes a largo plazo que se logran por lo general, con metas cuantificables en períodos que oscilan entre los cinco y los diez años.

---

<sup>5</sup> Taller Regional para la Prevención y la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en Centroamérica y República Dominicana: "Apoyo al Diseño de Estrategias y Planes de Acción". OIT-IPEC, San José, 22-24 agosto, 2001.

### *2. Intervenciones objetivo:*

- Son opciones dirigidas a los grupos específicos identificados en alto riesgo para convertirse en víctimas (niñas, niños y adolescentes) o para la conducta abusadora (explotadores, intermediarios...).
- Elaboración y desarrollo de planes que incidan en los factores sociales, culturales y económicos que propician el comercio sexual con personas menores de edad y sobre los factores de riesgo que aumentan la vulnerabilidad al reclutamiento de los explotadores sexuales.

### **Estrategias de prevención**

Es necesario otorgar prioridad a la prevención del problema para evitar que más niños, niñas y adolescentes sean sometidos a esta forma de violencia y porque el plan más efectivo es aquel que logra cerrar el circuito de alimentación de la oferta, al tiempo que restituye de manera inmediata y permanente los derechos de las víctimas de la explotación sexual comercial<sup>6</sup>.

- El fortalecimiento de las políticas sociales universales e integrales. Es necesario identificar la clase y calidad de las políticas públicas existentes para combatir las violaciones de derechos humanos que originan esas prácticas y poner en marcha programas y servicios de educación e información social con enfoque de género dirigidos a concienciar y movilizar a la comunidad en la protección de niños, niñas y adolescentes. El acceso a la escuela gratuita y obligatoria y a unos servicios de salud y apoyo socio-familiar que ofrezcan una atención integral, es decir, que consideren al individuo en todas las dimensiones de crecimiento y desarrollo, es una garantía frente a la explotación. De igual forma, la oferta de programas recreativos, de entretenimiento, las actividades culturales y deportivas, los planes de formación vocacional y ocupacional de los adolescentes constituyen una alternativa para la prevención y superación de situaciones de riesgo, miseria y explotación.

---

<sup>6</sup> Taller Regional para la Prevención y la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial” OIT-IPEC, San José, 22-24 agosto, 2001.

- Las políticas sociales de fortalecimiento y apoyo a las familias. El desarrollo de políticas sociales y económicas destinadas a fortalecer a la familia, a promocionar los derechos de los niños, niñas y adolescentes y a ofrecer una cobertura universal de servicios con base participativa ayuda a las personas a ser conscientes de sus derechos y a superar las desigualdades. Estas políticas tienen que poner especial énfasis en el apoyo a las familias más vulnerables a la explotación en especial las que viven en zonas de conflicto armado o en regiones deprimidas económicamente.
- Salud sexual y reproductiva desde un enfoque de derechos. Es fundamental incluir en el currículo educativo programas de educación sexual, educación en derechos con enfoque de género, así como programas de prevención contra el abuso sexual. Muchos programas de prevención muestran resultados positivos cuando se inician en las etapas pre-escolar y primaria mediante el aprendizaje de habilidades dirigidas a resistir el abuso sexual y a evitar la auto culpa.
- La sensibilización de la comunidad, mediante campañas de información y educación, es una herramienta clave para enfrentarse al poder abusivo que ejercen los explotadores. Por ello, resulta prioritario sacar a la luz pública este problema, realizar estudios sobre su dimensión, modalidades y zonas en cada país y difundirlos. Las labores de sensibilización permiten a la comunidad, por un lado desestigmatizar a las víctimas, identificar a los niños, niñas y adolescentes en riesgo y reconocer a los explotadores y por otro, demandar a los gobiernos el cumplimiento de los planes y programas y participar en las estrategias de intervención.
- Implementar campañas de divulgación, información y comunicación, acerca de los derechos de las personas menores de edad y la legislación contra la explotación sexual comercial, con contenidos de género, dirigidas a la familia, funcionarios públicos, personeros de la industria turística, y sociedad civil, con el fin de aumentar la comprensión pública y propiciar actitudes y comportamientos sexuales responsables.
- La investigación e información. Las labores de prevención serán efectivas si están sustentadas en la investigación sobre los

factores asociados al problema en cada comunidad y cuenta con un sistema de información con base de datos desagregados por edad, sexo, etnia, nivel social... que permita el análisis de las informaciones resultantes de los registros de los datos acumulados. La producción de materiales de capacitación, información y comunicación debe partir de los contenidos de la investigación y estar validada por las poblaciones objetivo de los programas.

- La participación de la comunidad. En todas estas actividades deben participar no sólo los gobiernos nacionales y locales, la policía y los medios de comunicación, sino también los distintos sectores de la sociedad, los adolescentes, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades religiosas y de base, las asociaciones de profesionales y los organismos internacionales, entre quienes se ha de convertir en norma de intercambio sistemático de información<sup>7</sup>.

### **Educación de los funcionarios públicos en el problema de la explotación sexual comercial de personas menores de edad**

Es imprescindible que los profesionales de los servicios públicos de acción social, educación, salud, y los agentes comunitarios cuenten con la formación adecuada en derechos humanos y en las áreas de su especialidad con enfoque de género para atender con el debido respeto y de la forma más profesional a los niños y a sus familias. Así mismo deben conocer los servicios existentes en el entorno para canalizar las respuestas y disponer de los sistemas de información adecuados que les permitan identificar indicadores de abuso. Deben informar a las víctimas de forma clara e inteligible sobre sus derechos y los servicios comunitarios existentes, sobre la forma de practicar las denuncias y las declaraciones, tramitar las reclamaciones de indemnización previstas; acompañar a las víctimas en sus gestiones ante la policía, así como ante las dependencias judiciales y las salas de visita para que se familiaricen con el entorno y ofrecerles el apoyo psicosocial necesario para evitar una doble victimización. Estos servicios llevan un registro de los datos que les

---

<sup>7</sup> “Buenas prácticas y experiencias exitosas contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en América Latina y El Caribe, Oficina Regional de UNICEF para América Latina y El Caribe(TACRO), 2001.

permite mantener contactos con los servicios comunitarios que harán el seguimiento de la recuperación de la víctima y que son tenidos en cuenta a la hora de reorientar las políticas y los programas públicos.

Por otro lado, con el propósito de asegurar el éxito de las reformas y la restitución de los derechos de las víctimas es necesario que todos los profesionales que intervienen en el sector de la Justicia-Policía, Ministerio Público, Jueces, Abogados, Trabajadores Sociales y demás profesionales- y el personal de migración, cuenten con la formación necesaria en habilidades sociales básicas que los haga capaces de comprender las especiales necesidades de los niños, niñas y adolescentes víctimas de estos delitos, y de empatizar con ellos para hacerlos sentir cómodos; Han de conocer los principios que rigen el derecho internacional de la niñez y la adolescencia y fundamentar sus decisiones en los principios de legalidad e interés superior del niño, conocer los servicios de atención a las víctimas y de apoyo socio-familiar y psicológico y mantener foros de coordinación institucional sobre la forma de mejorar la persecución de estos delitos y la restitución de derechos a las víctimas<sup>8</sup>.

Las instituciones públicas deben ser fortalecidas para estar en condiciones de responder efectivamente ante situaciones de este tipo. Se debe establecer con claridad cuáles de las instituciones tienen la responsabilidad de intervenir en los casos concretos y qué deben hacer los funcionarios; o sea, debe existir una política institucional precisa.

Así mismo, los funcionarios públicos deben estar debidamente informados sobre el papel que deben cumplir con rapidez para detener y procesar a un explotador o para proteger y restituir los derechos de una víctima de explotación sexual comercial.

Para lograr un tratamiento adecuado de las personas involucradas en la problemática, es fundamental capacitar a los sectores clave de las instituciones públicas. Los diferentes funcionarios deben estar debidamente capacitados para detectar la violencia y para propiciar que esta termine. Esta capacitación debe estar acompañada con recursos en las Instituciones para posibilitar a los funcionarios actuar de acuerdo con lo enseñado<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> “*Buenas prácticas y experiencias exitosas...*”, Oficina Regional de UNICEF para América Latina y El Caribe (TACRO), 2001.

<sup>9</sup> “*Taller Regional para la Prevención y la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial*”. OIT-IPEC, San José, 22-24 agosto, 2001.

El Código de la Niñez y la Adolescencia obliga a todas las personas adultas a denunciar ante el Ministerio Público cualquier sospecha razonable de maltrato o abuso cometido contra las personas menores de edad. Igual obligación tienen las autoridades y el personal de centros educativos, guarderías o cualquier otro sitio en donde permanezcan, se atiendan o se preste algún servicio a estas personas.

La explotación sexual comercial de personas menores de edad es un asunto público que afecta a toda la sociedad. El mayor éxito que puede lograr una sociedad en su lucha por el respeto de los derechos humanos de las personas menores de edad, es modificar los arraigados patrones culturales que justifican el autoritarismo, la discrecionalidad, la arbitrariedad, el sentido de propiedad que tienen los adultos y el Estado con los niños, niñas y adolescentes. Un plan exitoso de prevención y erradicación de la explotación sexual comercial de personas menores de edad se caracteriza por haber logrado que el conjunto de la sociedad sea absolutamente intolerante a este grave problema y tome acciones a todos los niveles para prevenirla y erradicarla.

### 3. Atención

“Las instituciones nos deben dar ayuda porque somos muy jóvenes y a veces no sabemos... Nos deben dar mas atención, necesitamos nuestra atención, que nos escuchen”<sup>10</sup>.

- Un modelo de atención integral deberá contemplar, para cumplir con el enfoque de derechos humanos, los diferentes ejes del abordaje de víctimas de violencia sexual, cuando ellas son personas menores de edad.

Ellos son:

1. La detección temprana de víctimas o vigilancia de derechos,
2. La protección contra la explotación sexual comercial y la restauración de todo el sistema de derechos,
3. La restitución de derechos y reducción de las consecuencias de la explotación sexual comercial,

---

<sup>10</sup> Michelle, 13 años, víctima de explotación sexual comercial, “Sistematización Casa Hogar Tía Tere”, UNICEF- Costa Rica 2001.

4. Seguimiento para monitorear la efectividad de los mecanismos de protección y reducción de consecuencias<sup>11</sup>.
- La recuperación de la integridad física, psicológica, y emocional de las víctimas. La reconstrucción de la propia imagen, la autoestima y la dignidad, el desarrollo de habilidades les permitan a los niños, niñas y adolescentes actuar con mayor seguridad ante posibles situaciones de riesgo. Es fundamental su reinserción en la escuela, en programas de formación vocacional, de generación de ingresos, en definitiva, la promoción de alternativas de vida viables tanto para la víctima como para su familia.
  - La creación de equipos especializados e interdisciplinarios que puedan proporcionar una atención integral, a las víctimas y sus familias con el correspondiente seguimiento a través de las redes comunitarias de apoyo. Estos equipos deben formar parte de los servicios normalizados existentes, sin crear unidades especializadas, para evitar la estigmatización de esas personas y favorecer que los recursos económicos se destinen a mejorar la atención de las víctimas y la formación tanto de los equipos como de las redes comunitarias, que tienen que mejorar su capacidad de intervención integral.
  - Abandonar el paralelismo entre protección e institucionalización. El internamiento en centros de acogida sólo deberá contemplarse en aquellos casos en que sea necesario proteger la seguridad personal de las personas menores de edad y se hará con las debidas garantías y bajo la supervisión del Ministerio Público, encargado de velar por el cumplimiento de la legalidad y por los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
  - Responsabilidad estatal para garantizar la protección. Elaborar protocolos estandarizados para la protección acorde con las responsabilidades institucionales
  - Planes de protección individualizados y monitoreados mediante sistemas de seguimiento de las acciones
  - Claridad en las metas y propósitos

---

<sup>11</sup> Claramunt, Cecilia; Frean, Silvia; Larumbe, Silvia; Sorensen, Bente; “*Algunas consideraciones para la incorporación del enfoque de derechos en la atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial*”. UNICEF-Costa Rica\ IPEC-OIT (2001).

- Articulación institucional para modificar las condiciones de riesgo en la familia y la comunidad
- Escuchar la voz de las víctimas. Emprender un proceso de mayor escucha a las víctimas de la explotación sexual comercial, para que los planes de acción y atención respondan a las verdaderas necesidades, deseos y expectativas de la población afectada, y por ende, la respuesta de los mismos sea efectiva a nivel comunitario.
- Garantizar un proceso de atención que brinde el respeto y cumplimiento de todos los derechos de la niñez y la adolescencia sin interponer un derecho a otro, como ocurre con el derecho a la educación, la salud, la protección estatal, a vivir una vida libre de violencia, entre otros.
- El restablecimiento de los vínculos familiares sanos siempre que sea posible, o la creación de nuevos lazos afectivos para la convivencia familiar y comunitaria, posibilitan la reinserción social y la reconstrucción de la vida cotidiana de las niñas, niños y adolescentes.
- Garantizar el cumplimiento de los objetivos de los planes o programas integrales de protección a la víctimas, teniendo presente que no puede haber violación a otros derechos humanos.

#### **4. Erradicación:**

- Es necesario ratificar e implementar a nivel nacional todos los instrumentos internacionales que protejan a la niñez y combatan el tráfico y la explotación sexual y colaborar con los gobiernos en el cumplimiento de sus compromisos y en el desarrollo de Planes Nacionales de Acción. Los Estados deben tipificar en sus legislaciones internas la explotación sexual de menores de edad en todas sus modalidades, tráfico, pornografía...

A partir de la CDN, en Costa Rica se fueron dando avances significativos en el nivel normativo. Uno de estos fue la aprobación del **Código de la Niñez y la Adolescencia**, Ley N°. 7739 publicada en La Gaceta el seis de febrero de 1998.

En el Código se plasma el compromiso- derivado de la Convención- y la Responsabilidad Estatal de garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos de la niñez y la

adolescencia, contra cualquier acto que violenta su desarrollo integral.

Otro avance significativo fue la redacción y posterior aprobación de la Ley # 7899, denominada **Ley contra la Explotación Sexual de las Personas Menores de Edad**, publicada en la Gaceta N°. 159 del diecisiete de agosto de 1999.

Con la aprobación de esta ley, se logran importantes avances en la (re) formulación de los delitos de agresión sexual que contemplaba el Código Penal, los cuales se caracterizaban por contener conceptos sexistas y adultistas, como por ejemplo, el calificativo de “mujer honesta” para que pudiera configurarse el delito de estupro; y el de “menor corrupto”, para que se produjera el delito de corrupción. Esta ley permite sancionar no solo al intermediario del delito de explotación sexual comercial, sino también al usuario de esos servicios o mejor llamado explotador sexual. Se reconceptualiza el delito de violación sexual ampliando las condiciones para que se produzca (no se limita al “acceso carnal”) y se crean nuevos delitos o tipos penales como el de relaciones sexuales remuneradas con personas menores de edad o su imagen y el delito de difusión de pornografía a personas menores de edad.

En mayo del año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba el **Protocolo Opcional de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de menores en pornografía**. El Protocolo contiene diecisiete artículos que especifican los deberes de los Estados firmantes para combatir estos delitos y desarrolla con mayor especificidad, los artículos anteriormente señalados en materia de explotación sexual.

El Protocolo se refiere básicamente a dos tipos de Deberes por Parte de los Estados. Por un lado, los relacionados con las acciones vinculadas con los procesos legales, administrativos y de investigación criminal, que permiten penalizar las ofensas descritas e incluye normativa relacionada con la confiscación de bienes empleados en estas actividades, la extradición y la extraterritorialidad. Y por otro, los deberes hacia la implementación de acciones encaminadas a la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes víctimas y de aquellas

personas o grupos que trabajan en su defensa. Costa Rica ratificó el Protocolo en febrero de 2002.

También en el nivel internacional, la Organización Internacional del Trabajo aprobó en el año 2000, el **Convenio 182 sobre la Eliminación de las peores formas de Trabajo Infantil**, entre las que se incluye la explotación sexual comercial. Se insta a los Estados a tomar medidas urgentes para erradicar este flagelo y perseguir a los explotadores. Costa Rica ratificó el año 2000 este convenio.

- La cooperación de gobiernos y autoridades judiciales entre Estados resulta decisiva a la hora de asegurar la efectiva investigación, acusación y castigo de los autores, dada la dimensión internacional de este fenómeno. Las normas internacionales existentes ofrecen una base legal suficiente para penalizar a los autores de la explotación y del tráfico, despenalizar a las víctimas, establecer procedimientos de extradición, aún cuando no exista tratado con el Estado requerido y adoptar las medidas que permitan la retirada temporal o definitiva de permisos de actividades profesionales, así como la incautación y confiscación de los beneficios derivados de la explotación sexual comercial.
- La extraterritorialidad es un instrumento fundamental en la lucha contra estos delitos porque permite a los Estados perseguir a sus nacionales y residentes cuando sean acusados de la explotación sexual de niños fuera de sus países. En estos casos es preferible además que el juicio se celebre en el país donde el delito se cometió, ya que desde el exterior la dificultad de obtener pruebas, la presión a la que van a estar sometidas víctimas y testigos, generalmente necesitados de intérprete, pueden conducir a la absolución de los autores de estos crímenes<sup>12</sup>.
- Adoptar las medidas necesarias para garantizar el pleno acceso de éstas a servicios de apoyo, en los ámbitos legal, social y de salud, y en particular a refugios seguros donde los niños, niñas y adolescentes que escapan y pueden ser protegidos frente a la intimidación y el acoso de los explotadores sexuales.

---

<sup>12</sup> “Buenas prácticas y experiencias exitosas...”, Oficina Regional de UNICEF para América Latina y El Caribe(TACRO), 2001.

### **III. Conclusiones: Desafíos y retos pendientes**

#### **Segundo Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad (Yokohama, 2001).**

##### **1. Adelantos logrados al cabo de cinco años**

Cinco años después del primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, celebrado en Estocolmo (Suecia), representantes de gobiernos, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, entidades del sector privado y miembros de la sociedad civil de países de todo el mundo se vuelven a reunir en Yokohama (Japón) para revisar los adelantos logrados, como proceso de seguimiento para fortalecer el compromiso mundial de proteger y promover los intereses y los derechos de los niños, niñas y adolescentes a estar protegidos contra todas las formas de explotación sexual.

Se han registrado los siguiente adelantos tangibles:

- Mayor hincapié en los derechos del niño y exhortación a una más eficaz aplicación por los Estados Partes de la Convención de los Derechos del Niño, a fin de crear condiciones para que los niños puedan disfrutar sus derechos;
- Creciente movilización de los gobiernos, las autoridades locales y el sector no gubernamental, así como de la comunidad internacional, a fin de promover y proteger los derechos de las personas menores de edad y facultar a los niños, niñas y adolescentes y a sus familias para que salvaguarden su futuro;
- Adopción de medidas múltiples e interdisciplinarias, entre ellas políticas, leyes, programas, mecanismos, asignación de recursos y difusión de los derechos del niño, para velar por que los niños puedan crecer en condiciones de seguridad y dignidad;
- Acciones más enérgicas contra la prostitución infantil, la utilización de personas menores de edad en la pornografía y la trata de niños con fines sexuales; entre ellas programas, estrategias o planes de acción nacionales e internacionales encaminados a proteger a los niños contra la explotación sexual y nuevas leyes que configuran como delito este fenómeno, inclusive disposiciones con efecto extraterritorial;

- Promoción de una aplicación más eficaz y obligatoria de políticas, leyes y programas sensibles a las cuestiones de género, con el propósito de prevenir y abordar el fenómeno de la explotación sexual de los niños, niñas y adolescentes, inclusive campañas de información para crear consenso, mejor acceso de los niños a la educación, medidas de apoyo social para que las familias y los niños, niñas y adolescentes no queden sumidos en la pobreza, medidas contra la delincuencia y la demanda de explotación sexual y enjuiciamiento de quienes explotan a niñas, niños y adolescentes;
- Provisión de sistemas que respondan a las necesidades de las personas menores de edad, entre ellos líneas telefónicas de emergencia, albergues y procedimientos judiciales y administrativos de protección, con el propósito de conculcar los derechos de los niños y proporcionar medidas correctivas eficaces;
- Participación integral, sistemática y sostenida de las entidades del sector privado, entre ellas organizaciones de trabajadores y empleados, miembros de la industria de viajes y turismo, incluidos proveedores de servicios de Internet y otras empresas, a fin de intensificar la protección de las personas menores de edad, inclusive mediante la adopción y aplicación de políticas empresariales y códigos de conducta que protejan a los niños contra la explotación sexual;
- Mayor participación de los niños, niñas y adolescentes en la promoción y protección de sus derechos, en especial mediante redes y foros de adolescentes, y participación de los adolescentes como comunicadores y asesores de otras personas de su misma edad;
- Elaboración de normas internacionales y regionales para proteger a los niños contra la explotación sexual mediante nuevos instrumentos, entre ellos: el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de niños;
- Entrada en vigor del Convenio 182 de la OIT sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación de noviembre de 2000 y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, de enero de 2002;

- Concertación de alianzas más amplias entre gobiernos locales y nacionales, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones regionales\subregionales e internacionales, comunidades y otros protagonistas clave, y vinculación más estrecha entre las Naciones Unidas y otros mecanismos que vigilan este problema, especialmente el Comité de los Derechos del Niño y la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, en correspondencia con dicha Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

## **2. Compromisos**

- Reiterar la importancia de la Convención sobre los Derechos del Niño y los instrumentos conexos; formular un llamamiento en pro de su aplicación más eficaz por los Estados Partes y destacar la convicción de que los derechos del niño deben ser protegidos contra la explotación sexual comercial en forma de prostitución infantil, utilización de niños en la pornografía y trata de niños con fines sexuales;
- Alentar la ratificación de los instrumentos internacionales pertinentes, en particular el Convenio N°182 y el Protocolo relativo a la venta, prostitución y utilización de personas menores de edad en la pornografía;
- Reafirmar el compromiso de instaurar una cultura de respeto a todas las personas, basado en el principio de no-discriminación, y eliminar la explotación sexual comercial de los niños, en particular comunicando los resultados de las experiencias obtenidas después del Primer Congreso Mundial e intensificando la cooperación al respecto;
- Renovar el compromiso en pro de la Declaración y Programa de Acción del Primer Congreso Mundial de Estocolmo y, en particular, en pro de la elaboración de programas, estrategias o planes de acción nacionales, la designación de coordinadores y el establecimiento de mecanismos de recopilación de datos integrales y desagregados por género, así como la efectiva aplicación de otras medidas, entre ellas las leyes relativas a los

derechos del niño y las medidas para el cumplimiento de dichas leyes;

- Intensificar las acciones contra la explotación sexual comercial de los niños, en particular abordando las causas profundas que colocan a los niños en situación de riesgo de explotación, entre ellas la pobreza, la desigualdad, la discriminación, la persecución, la violencia, los conflictos armados, el VIH\SIDA, las familias disfuncionales, el factor de la demanda, la delincuencia y la conculcación de los derechos del niño, mediante medidas integrales, inclusive el mayor acceso de los niños y niñas a la educación; los programas de lucha contra la pobreza; la creación de conciencia pública; las medidas para la recuperación física y psicológica y la reintegración social de las víctimas; y las medidas para configurar como delito la explotación sexual comercial de los niños, niñas y adolescentes en todas sus modalidades, de conformidad con los instrumentos internacionales pertinentes; y al mismo tiempo, no configurar como delito ni sancionar las acciones de los niños víctimas;
- Destacar que el camino a seguir es propiciar vínculos más estrechos entre los protagonistas clave para combatir la explotación sexual comercial de los niños a nivel internacional, interregional, regional\subregional, bilateral, nacional y local, en particular entre las comunidades y las autoridades judiciales, policiales y de inmigración, así como mediante iniciativas que entablen vínculos entre los propios adolescentes;
- Velar por que se asignen recursos suficientes a fin de combatir la explotación sexual comercial de personas menores de edad y promover actividades de educación e información con el propósito de proteger a los niños y niñas contra la explotación sexual, inclusive programas de educación y capacitación sobre los derechos de la niñez, en beneficio de los niños, padres, madres, funcionarios públicos y otros actores clave;
- Reiterar que una manera esencial de apoyar las acciones mundiales es mediante programas, estrategias o planes de acción regionales\subregionales y nacionales, basados en mecanismos de vigilancia regionales\subregionales y nacionales y mediante el fortalecimiento y la revisión de mecanismos internacionales de vigilancia, a fin de mejorar su eficacia, así como el seguimiento

de sus recomendaciones, y determinar cuáles son las reformas necesarias;

- Adoptar medidas adecuadas para abordar los aspectos negativos de las nuevas tecnologías, en particular la pornografía infantil en Internet, reconociendo al mismo tiempo el potencial de las nuevas tecnologías para la protección de los niños contra la explotación sexual comercial mediante la difusión y el intercambio de información y el establecimiento de vínculos entre aliados;
- Reafirmar la importancia de la familia y fortalecer la protección social de las personas menores de edad y las familias mediante campañas para la creación de conciencia y medidas comunitarias de detección\vigilancia de la explotación sexual comercial de la niñez y la adolescencia;
- Comprometerse a promover la cooperación en todos los niveles y aunar esfuerzos a fin de eliminar todas las formas de explotación sexual y abuso sexual de los niños en todo el mundo;
- Declarar que la explotación sexual de personas menores de edad no debe ser tolerada y comprometerse a actuar en consecuencia.

### **Desafíos y retos pendientes**

En la explotación sexual comercial confluyen una diversidad de factores socioculturales, económicos, políticos y personales que crean condiciones de vulnerabilidad para que las niñas y niños sean victimizados en el comercio sexual. Sin embargo, el principal factor que permite la existencia de estas violaciones flagrantes de los derechos de las personas menores de edad está en quienes propician y cometen el delito: los explotadores sexuales y sus intermediarios. A pesar de que las leyes costarricenses determinan la obligatoriedad de la protección estatal para niñas, niños y adolescentes, la realidad cotidiana de quienes sufren esta moderna forma de esclavitud está marcada por una constante y sistemática violación de sus derechos fundamentales, dentro de un contexto de violencia intra familiar, social e institucional.

La explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes también representa un reto para la sociedad en su conjunto. Es necesario actuar en dos niveles: en lo inmediato, y en el mediano y largo plazos:

- En el primer nivel, los esfuerzos deben dirigirse a otorgar protección inmediata y garantizar la restitución de los derechos fundamentales de las víctimas de la explotación sexual. Para lograrlo es preciso identificar y desarrollar políticas y acciones que otorguen una respuesta eficaz a las necesidades de estas personas menores de edad y de sus familias.

Asimismo, otro importante reto pendiente es la asignación de presupuesto específico para las acciones que se desarrollen en prevención y erradicación de esta grave violación de derechos humanos.

- En el mediano y largo plazo, los esfuerzos deben dirigirse a lograr el desarrollo de políticas y planes globales que incidan en los factores sociales, culturales y económicos que propician el comercio sexual con personas menores de edad.

También, se debe actuar sobre los factores de riesgo que aumentan la vulnerabilidad al reclutamiento de los explotadores sexuales.

Otro componente fundamental del desafío para erradicar la explotación sexual comercial consiste en transformar la orientación de la respuesta de atención al problema, en modificar las actuales estrategias asistenciales para desarrollar políticas enfocadas hacia la prevención. Ésta depende de un plan universal contra la pobreza, que incluya la satisfacción de necesidades básicas; acceso a la salud; mejoramiento de las oportunidades de educación; movilización social; oportunidades de empleo para las familias; y presupuesto nacional dedicado al área social y, en especial, a la infancia y la adolescencia. La estrategia de prevención también debe enfocarse a modificar los valores culturales que denigran a la mujer, y los que promueven, toleran y justifican los contactos sexuales, entre adultos y menores de edad, dentro o fuera del comercio sexual.

También es necesario revisar la ley que penaliza este crimen, de forma que se sancione a quienes cometen el delito en Costa Rica o en otro país<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> “Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica”, UNICEF/UCR 2001.

Los progresos, desde 1996, son numerosos, sin embargo todavía queda mucho por hacer. Es fundamental organizar, maximizar y sostener acciones permanentes que obren sobre los siguientes factores: fuerte voluntad política; organizaciones e instituciones que respondan a las necesidades; participación, de importancia crítica, de los medios de difusión de masas; formación de trabajadores sociales dedicados a este problema; y un sistema de gestión y apoyo eficaz.

Para enfrentar la explotación sexual comercial de personas menores de edad es menester un liderazgo comprometido y exige la responsabilidad de todos los miembros de la sociedad. En todo el mundo, un movimiento integrado por personas indignadas y decididas a eliminar este crimen contra la niñez y la adolescencia aumenta cada día que pasa.

## Bibliografía

Asamblea General de las Naciones Unidas: *Convención Sobre los Derechos del Niño*, (1989).

Asamblea Legislativa de Costa Rica: *Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley N° 7739*, San José de Costa Rica (1998).

Claramunt, Cecilia: *Análisis de la ruta crítica de niños, niñas y adolescentes hacia la prostitución*, UNICEF-Costa Rica (1998).

Claramunt, Cecilia: *Boletín resumen del capítulo sobre Explotación Sexual Comercial del Segundo Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica*, Unicef- UCR (2000).

Claramunt, Cecilia; Freat, Silvia; Larumbe, Silvia; Sorensen, Bente: "Algunas consideraciones para la incorporación del enfoque de derechos en la atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial". UNICEF-Costa Rica\ IPEC-OIT, San José de Costa Rica, (2001).

Oficina Regional de UNICEF para América Latina y El Caribe(TACRO):

*Buenas prácticas y experiencias exitosas contra la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en América Latina y El Caribe*, Panamá ( 2001).

Organización Internacional del Trabajo- Programa Sub-Regional para erradicar las peores formas de trabajo infantil(OIT-IPEC): Taller Regional para la Prevención y la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en Centroamérica y República Dominicana: *Apoyo al Diseño de Estrategias y Planes de Acción*, San José de Costa Rica, ( 22-24 agosto, 2001).

Primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial: *Declaración y Agenda de acción*, Estocolmo-Suecia (1996).

Segundo Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad: *Compromisos y Retos Pendientes*, Yokohama-Japón (2001).

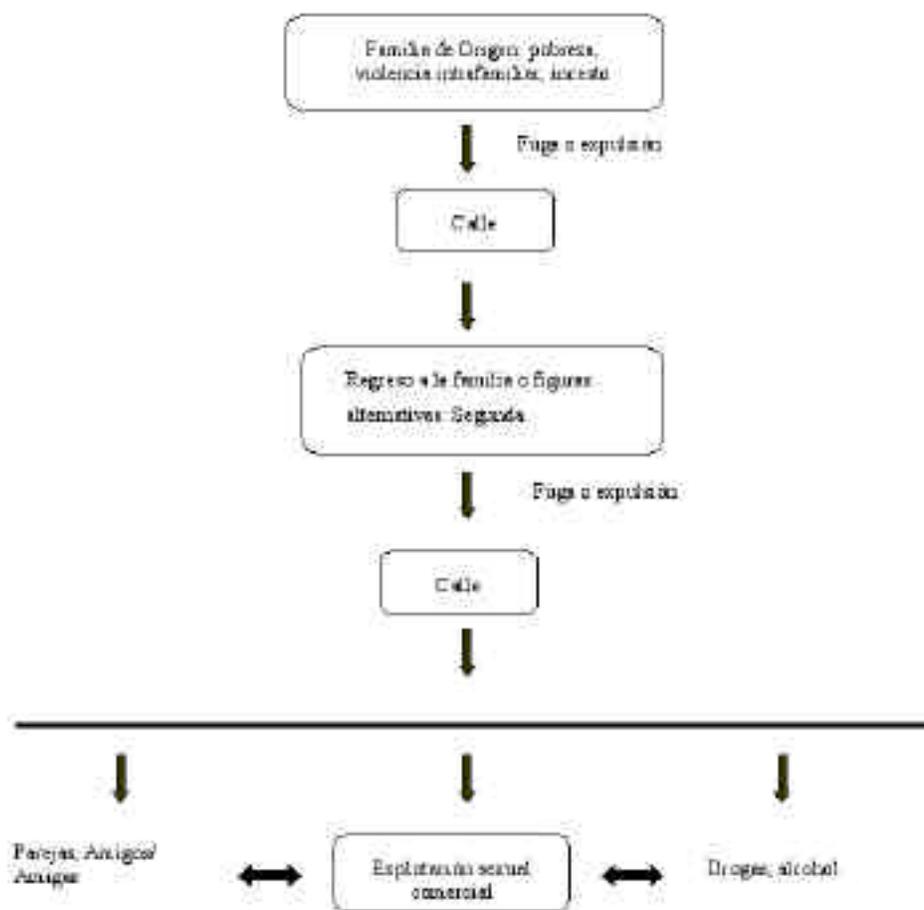
UNICEF-Costa Rica: "¿ Qué es el Enfoque de Derechos?", *Nuestro Derecho a la Transparencia, año3 #2*, ( 1999).

UNICEF- Costa Rica: *Sistematización Casa Hogar Tía Tere*, (2001).

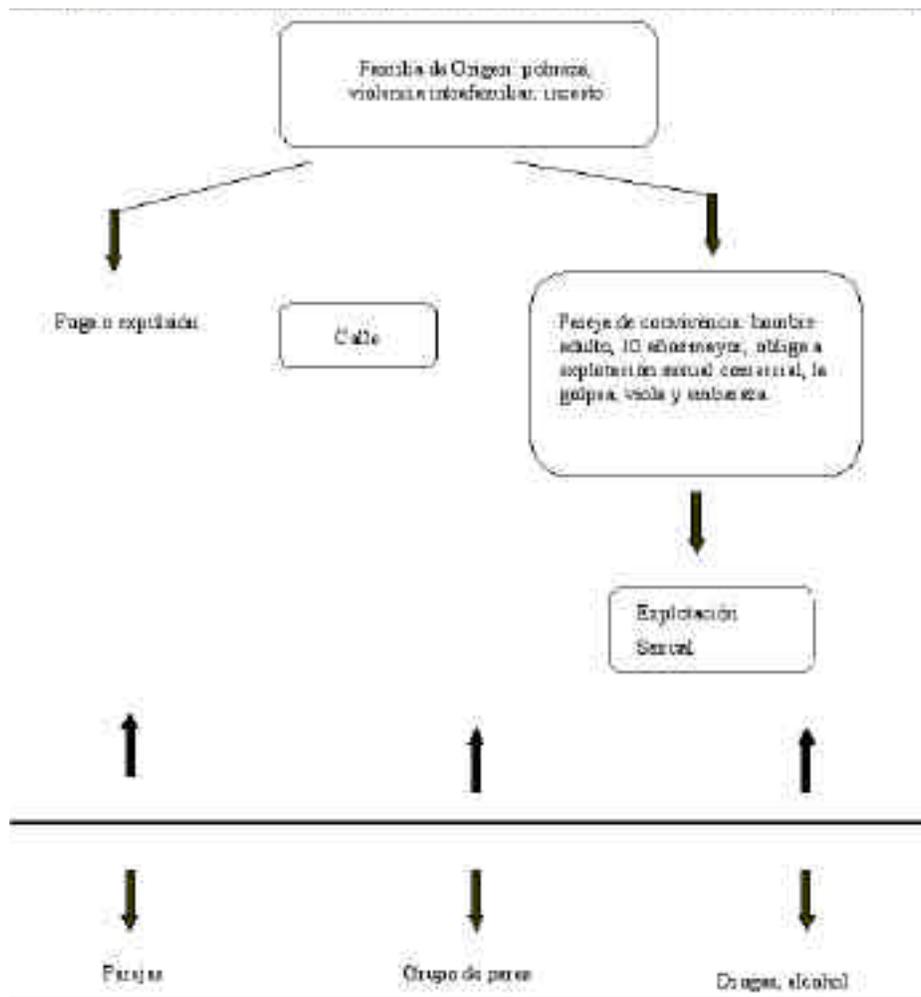
UNICEF- Universidad de Costa Rica: *Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica* (2001).

Anexo

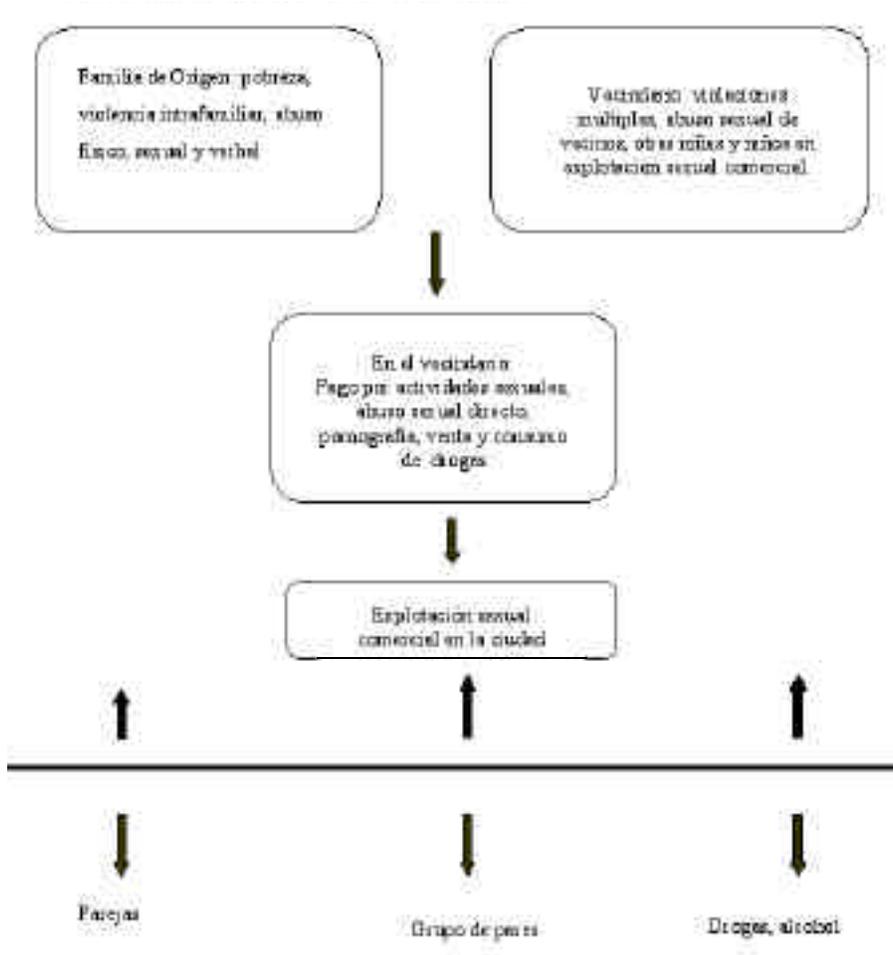
Ruta Crítica 1 hacia la Explotación Sexual Comercial



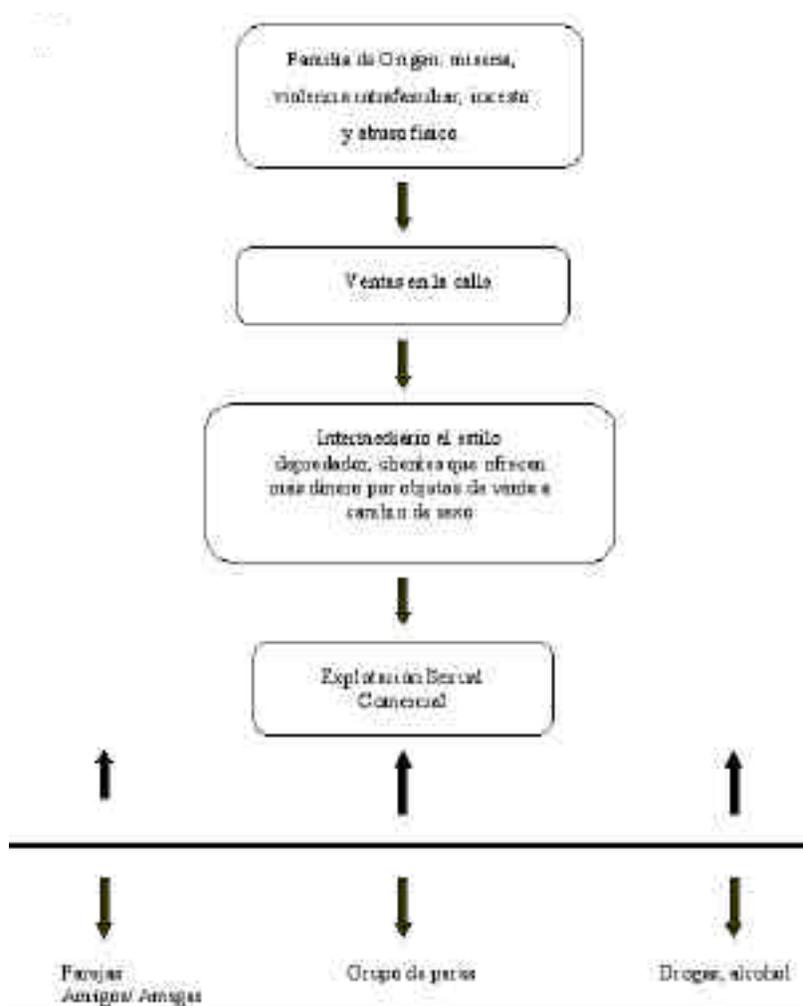
### Ruta Crítica 2 hacia la Explotación Sexual Comercial



### Ruta Crítica 3 hacia la Explotación Sexual Comercial



### Ruta Crítica 4 hacia la Explotación Sexual Comercial





# El derecho a la educación en las cárceles como garantía de la educación en derechos humanos

*Francisco José Scarfó\**

## 1. Introducción

La educación es un derecho que hace a la condición del ser humano, ya que a partir de ella se construye el lazo de pertenencia a la sociedad, a la palabra, a la tradición, al lenguaje, en definitiva a la transmisión y recreación de la cultura, esencial para la condición humana<sup>1</sup>.

Por lo tanto, quien no reciba o no haga uso de este derecho pierde la oportunidad de pertenecer a la sociedad, a participar de manera real y constituirse en un ciudadano, que haga uso de sus derechos y cumpla con sus deberes a favor del desarrollo de la sociedad.

No sólo debe hacerse uso del derecho de manera individual sino que es el Estado quien debe garantizarlo plenamente. Porque un derecho que no reúne las condiciones de acceso de todos los ciudadanos y de cumplimiento pleno del mismo produce privilegios para unos pocos y el resto quedará en el camino hacia el no-ejercicio de sus derechos sociales.

En la actualidad vivimos una etapa de democracia formal, sin embargo subsisten situaciones de ejercicio autoritarista del poder; corrupción, impunidad, limitaciones en el acceso a la justicia y a la participación política de sectores de la población, creciente inequidad en la distribución de la riqueza y desigualdad de oportunidades para el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales (al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la educación, etc.). Estas características son signos de una situación que genera mayor exclusión económica, social y política a muchos grupos

---

\* Argentino. Preceptor de la Escuela de Educación Media N° 18, Distrito de La Plata, que funciona dentro de la Unidad Penitenciaria N° 9, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

<sup>1</sup> Violeta Nuñez, “*Pedagogía Social: cartas para navegar en el nuevo milenio*”, edit. Santillana, Bs. As. 1999, Pág. 5.

sociales que, por su situación de partida en la dinámica social, se encuentran desfavorecidos casi al infinito<sup>2</sup>.

La vulnerabilidad social que padecen estos grupos, los constituye como seres proclives a la exclusión, la marginalidad, la violencia, la desocupación y otras tantas penurias<sup>3</sup>. Por lo tanto, la reclusión en unidades penales actúa a modo de depósito de hombres y mujeres. En cada momento histórico el encierro se dirige a determinado sujeto social. La cárcel es el lugar en el cual terminan aquellas personas que, en su mayoría, no han tenido educación, trabajo, salud y ningún tipo de garantías. El sistema los genera y excluye, generando sus propios mecanismos que responden a una lógica del poder que impera en ese momento<sup>4</sup>.

Es la educación en general, y en especial en los establecimientos penales, la que actúa como resguardo de la condición de ser humano para aquellas personas que alguna vez han delinquido. Por consiguiente, el encarcelamiento, aunque se considere un castigo justificado, no debe llevar consigo una privación adicional de los derechos civiles, ya que el único derecho que se priva, al estar detenido, es la libertad ambulatoria.

A partir de lo tratado en el eje temático del XX Curso Interdisciplinario en DDHH, Educación en Derechos Humanos:

es entendida como la posibilidad real de todas las personas – independientemente de su sexo, origen nacional o étnico y condiciones económicas, sociales y culturales – de recibir educación sistemática, amplia y de buena calidad que les permita:

- Comprender sus derechos y respectivas responsabilidades;

---

<sup>2</sup> A.M., Rodino “La educación en valores entendida como educación en DH”, *Selección de textos del XX Curso interdisciplinario de DH*, IIDH, 2002, Costa Rica.

<sup>3</sup> Nota: En Argentina, según las mediciones realizadas por el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), en noviembre de 2002, unos 20 millones de argentinos (alrededor del 55 % de la población) viven por debajo de la “línea de pobreza”. En tanto, casi 10 millones de estas personas son indigentes. El INDEC considera pobre a la persona que no tiene ingresos suficientes para comprar una “canasta” básica de alimentos y servicios. Son indigentes, quienes ni siquiera consiguen comprar alimentos básicos “capaces de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas”.

<sup>4</sup> Nota: Lóic Wacquant habla en “*Las cárceles de la miseria* “ (1999) de una **criminalización de la pobreza**, cuando los pobres son producto del sistema y a su vez se los encierra por esa condición.

- Respetar y proteger los DH de otras personas;
- Entender la interrelación entre DH, estado de derecho y sistema democrático de gobierno;
- Ejercitar en su interacción diaria valores, actitudes y conductas consecuentes con los DH.

De esta manera se desprende que la EDH es un componente del Derecho a la Educación y condición necesaria para el ejercicio efectivo de todos los DH y para la vida democrática<sup>5</sup>.

La necesidad de garantizar a los detenidos el Derecho a la Educación es de vital importancia, no sólo por ser un derecho, que hace a la esencia de todo ser humano, sino también por el beneficio personal de quién recibe educación y el impacto auspicioso de una EDH en la participación y pertenencia real en la sociedad y en la construcción de la cultura en el marco de los DH.

## **2. Hipótesis de trabajo**

La EDH es un componente del Derecho a la Educación, y debe de ser condición necesaria para el ejercicio efectivo de todos los DH y para la vida democrática. Es el Estado, a través de sus instituciones y políticas públicas, el responsable de garantizar este derecho a todos los individuos de la sociedad, más allá de su situación de estar privado de la libertad.

## **3. El derecho a la educación de los detenidos**

### **3.1. Una aproximación hacia la EDH**

La intención de la pena en la cárcel es privar de la libertad. Pero muchas veces también significa la violación y privación de los Derechos Humanos, incluyendo el Derecho a la Educación. Simultáneamente, la educación de personas adultas en las cárceles debe ir más allá de una simple capacitación; la demanda de oportunidades de aprendizajes en las cárceles debe abastecerse apropiadamente y a su vez, debe poner a la EDH como garantía de

---

<sup>5</sup> Guía informativa, *XX Curso interdisciplinario de DDHH*, IIDH, 2002, SJ Costa Rica.

prevención de violaciones a los DDHH, ya sea en los lugares de detención como en la sociedad extramuros.

Los presos, son quienes se han visto excluidos de manera consciente e intencionada de la sociedad, por haber cometido delitos contra las personas, la propiedad y los valores socialmente aceptados. Sin embargo, esto no significa que su encarcelamiento temporal sea una respuesta suficiente al fenómeno de la delincuencia. Eventualmente, casi todos los presos dejan de ser delinquentes y son puestos en libertad en la sociedad en que han delinquirido. En consecuencia, hay motivos reconocidos para tratar de proteger a la sociedad contra nuevos delitos, mejorando a tal efecto las oportunidades de una reintegración con éxito de los ex-presos a la sociedad.

Así pues, en concordancia con la caracterización de EDH, y a partir del ejercicio real y pleno del Derecho a la Educación de los detenidos se ven satisfechas tres cuestiones:

El hecho de **la no-discriminación por su condición social**, es decir, que el estar privado de la libertad o ser excluido históricamente en lo económico-social no constituyan condiciones naturales que permitan la discriminación en el ejercicio del derecho a la educación.

**Concretar el Derecho a la Educación**, ya que han sido alejados de la educación sistemática, amplia y gratuita que se garantizan a todos los individuos.

Prepararlos para **la participación social** al quedar en libertad, en función de la EDH.

La EDH, para estos grupos que han sufrido y padecen reiteradas violaciones a los DH, antes y durante la detención, se convierte en un **instrumento concreto de prevención de violaciones a los derechos humanos**. Al mismo tiempo, propone construir una convivencia pacífica y democrática, cada día más respetuosa de la vida y las libertades individuales (futuras), más igualitaria, justa y solidaria para todos y cada uno. Vista de esta manera, es un **motor de transformaciones individuales y sociales**.

Así, la EDH como **praxis**, se apoya en un conjunto de **valores** que son también **derechos**, porque alcanzan entidad jurídica. Tienen contenido normativo, son exigibles y coinciden en un núcleo básico: **la vida humana, la integridad personal, la libertad, la igualdad**

**entre las personas, la tolerancia, la participación, la justicia, la solidaridad, el desarrollo humano**<sup>6</sup>. Imaginemos el efecto positivo en estos grupos sociales de una EDH, en función de valores, actitudes y conductas consecuentes con los DH.

La educación, como acción de la sociedad y responsabilidad del Estado y vista desde la mirada de la Educación Social, significaría un componente insoslayable de la construcción social y co-producción de subjetividad, ya que ella tramita el abordaje de conocimientos, distribuye el capital cultural, socializa y asocia saberes, incorpora actores, recuerda mitos, teje vínculos con lo desconocido, con el conocimiento, con los otros, con el mundo. La educación así entendida se hace un imperativo de inscripción, construcción de identidad, pertenencia y lazo en las sociedades humanas<sup>7</sup>.

De este modo la educación se presenta como un lugar propio y específico donde es posible pensar una sociedad más justa, más elaborada, más construida, más de todos y de cada uno, más solidaria, en definitiva más humana. La EDH, garantida desde el Derecho a la Educación, se convierte, como señala A. Magendzo, “en una metodología experiencial y activa, donde la gente confronta ideas, problematiza su realidad y enfrenta situaciones y problemas de la vida personal o colectiva. Enfrentar los problemas significa admitir los conflictos, analizar contradicciones, manejar tensiones y dilemas que están implícitos en el conocimiento y en la experiencia diaria”<sup>8</sup>. Esta instancia experiencial, de confrontación de realidades se suma a lo dicho anteriormente, el reconocerse como sujeto de una realidad inundada de inequidad social, que necesita ser transformada desde abajo, y estar abajo implica reconocer dónde estamos parados para poder pensar un cambio, como **empoderar** nuestra persona y nuestra sociedad, a partir de lo cotidiano.

Por otro lado, puede argüirse que el encarcelamiento, aunque se considere un castigo justificado, no debe llevar consigo una

---

<sup>6</sup> A.M., Rodino “La educación en valores entendida como educación en DH”, *Selección de textos del XX Curso interdisciplinario de DH*, IIDH, 2002, Costa Rica.

<sup>7</sup> Violeta Nuñez, “*Pedagogía Social: cartas para navegar en el nuevo milenio*”, edit. Santillana, Bs. As. 1999, Pág. 7.

<sup>8</sup> Abraham Magendzo K, “Pedagogía Crítica y Educación en Derechos Humanos”, Julio 2002, Instituto Árabe de Derechos Humanos con sede en Túnez, Centro de Información y Capacitación en Derechos Humanos de Marruecos.

privación adicional de derechos civiles entre los que figura el Derecho a la Educación. Es que las minorías más desfavorecidas son las personas que no saben leer ni escribir, y en un mundo dominado por los mensajes escritos, el saber leer y escribir es considerado, como el conocimiento más elemental de todos y como una herramienta esencial para el progreso educacional. La alfabetización es, por tanto, uno de los medios para combatir la exclusión en la participación de la sociedad.

Se suma a esta idea, que el concepto de educación, debe contener la educación a lo largo de toda la vida (Educación Permanente), ya que la enseñanza, bajo toda modalidad de organización, estructura y currículum, es esencial para el desarrollo personal y la participación plena del individuo en la sociedad. Pero la misma no debería desarrollarse como un aprendizaje rutinario basado en una serie de muchos datos, sino como una educación que permita a quien la reciba significar, elaborar, modificar y construir su propio camino.

No esta demás señalar, siguiendo a A. Magendzo, que:

la EDH tiene un rol fundamental en cuanto a hacer una contribución crítica a la prevención de violaciones de derechos humanos estimulando a las personas a participar de manera efectiva en la sociedad como miembros activos, informados, críticos y responsables. Desde esta perspectiva, la EDH debe ser considerada como una educación ética y política. Considera que el aprendizaje es una parte de la vida, antes que algo separado de otras partes de la vida e irrelevante para ellas. Está vinculada con los grandes problemas que sufre la sociedad, por ejemplo: pobreza crónica y desmoralizante; democracias frágiles e inestables; injusticia social: violencia; racismo; discriminación e intolerancia contra las mujeres, los homosexuales y las lesbianas; impunidad y corrupción. La EDH debe fortalecer las habilidades de los estudiantes para que puedan identificar, analizar y ofrecer soluciones a estas cuestiones, que sean acordes con la ética de los derechos humanos, y para que tengan las habilidades para demandar, negociar y actuar<sup>9</sup>.

La comprensión en este plano de la potencialidad de la EDH para los detenidos, es clave si pensamos que son privados de su libertad

---

<sup>9</sup> Abraham Magendzo K, "Pedagogía Crítica y Educación en Derechos Humanos", Julio 2002, Instituto Árabe de Derechos Humanos con sede en Túnez, Centro de Información y Capacitación en Derechos Humanos de Marruecos.

pero no de otros derechos y que en algún momento saldrán o recuperarán su libertad y tendrán que vivir en esa sociedad que una vez los encarceló. La EDH les ayudará a comprender su situación, y prevenir otras no deseadas de su vida. Podrá saberse sujeto político, responsable de sus actos en la comunidad.

Lo expuesto hasta aquí, intenta justificar la urgencia de garantizar a los detenidos el Derecho a la Educación, no sólo por ser un derecho social, que hace a la esencia de todo ser humano, sino también por el beneficio personal de quién recibe educación y el impacto auspicioso de una EDH a favor de la participación y pertenencia real en la sociedad y en la construcción de la cultura, sin perder de vista el reconocimiento del privado de libertad como sujeto de derechos.

### **3.2. Marco legal internacional y nacional**

La mayoría de los países han firmado y ratificado los instrumentos legales internacionales sobre derechos humanos que garantizan mejores condiciones de detención a los internos de una unidad penal. Entre ellas están la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos, de las Naciones Unidas (1955).

Entre las reglas y principios básicos para el tratamiento de reclusos adoptados por las Naciones Unidas se destacan las siguientes:

Se tomarán disposiciones para mejorar la educación de todos los reclusos capaces de aprovecharla, incluso educación religiosa en los países en que esto sea posible. La instrucción de los analfabetos y la de los reclusos jóvenes será obligatoria y la administración deberá prestarle particular atención.

La educación de los reclusos deberá coordinarse, en cuanto sea posible, con el sistema de enseñanza pública a fin de que al ser puestos en libertad puedan continuar sin dificultad su preparación. (Artículo 77 de las reglas mínimas para el tratamiento de reclusos, adoptadas por el Congreso de las Naciones Unidas Sobre Prevención

del delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955).

Se crearán condiciones que permitan a los reclusos realizar actividades laborales remuneradas y útiles que faciliten su reinserción en el mercado laboral del país y les permitan contribuir al sustento económico de su familia. (Artículo 8 de los principios Básicos para el Tratamiento de Reclusos, adoptados y proclamados por Asamblea general el 14 de diciembre de 1990)<sup>10</sup>.

Lo indicado anteriormente expone el marco legal internacional que garantiza el cumplimiento de los derechos humanos en el mundo. Sin embargo se comprende que es difícil poder realizar un seguimiento de las condiciones de vida de los internos en las unidades penales del mundo. Pero existen intentos de dar a conocer las distintas realidades a través de ONG y otro tipo de organizaciones internacionales (como Amnesty Internacional, Reforma Penal Internacional, ILANUD) que visitan distintos países del mundo y realizan relevamientos e informes sobre tales cuestiones. Aún más, sería interesante en este plano, que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, designe relatores para este tema.

En el ámbito nacional, la República Argentina tiene incorporados los acuerdos internacionales que se plasman en su constitución: Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- Cap. I –Sobre Derechos, Artic. XII- Derecho a la Educación y Cap. II – Sobre los Deberes -, Artic. XXXI Deberes de Instrucción, entre otros artículos que definen tal derecho<sup>11</sup>.

Asimismo, la constitución de la Pcia. de Bs. As., adhiere a la Constitución Nacional, y por ende, el derecho a la educación esta garantizado por esta carta orgánica provincial<sup>12</sup>.

Por otro lado, se destaca la Ley 12.256: Código Ejecución Penal de la Provincia de Bs. As. Dicha ley contiene en sus artículos 7, 8 y 9 una expresa referencia a la educación, ya sea vista desde el

---

<sup>10</sup> Instituto de Educación de la UNESCO, 5ta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFITEA), “Educación de Adultos y reclusos”, Hamburgo, 1997

<sup>11</sup> Cuadernillo: *Legislación a favor de la educación de los detenidos*. 1999. Tribunal de Casación de la Pcia. de Bs. As. La Plata, Argentina.

<sup>12</sup> *Ibid.*

tratamiento o asistencia, como así también en los derechos de los detenidos en unidades penales. También los artículos 31, 32, 33, 87, 128, 142, 143, 157, 158 y 175 apelan al derecho a la educación de los internos procesados, penados, patronato de liberados, ya sea programas de tratamiento y regímenes para tales situaciones penales y de condena. Los artículos también precisan modalidades de educación, programas educativos especiales, programas de capacitación laboral, programas culturales y recreativos, responsabilidades del Servicio Penitenciario y la Dirección de Cultura y Educación para con la cuestión educativa en las unidades penales<sup>13</sup>. La Educación General Básica, ya sea en la Constitución Provincial y Nacional, como en la Ley 12.256, esta a cargo de esta dirección y no del Servicio Penitenciario Bonaerense, esto implica una serie de interacciones institucionales.

El Servicio Penitenciario tiene bajo su responsabilidad el tratamiento y la seguridad de los detenidos. La Dirección de Cultura y Educación, es responsable de llevar adelante los procesos de enseñanza y aprendizaje de los internos. Los Juzgados tendrán a su cargo el seguimiento del sujeto detenido, en la faz penal, judicial, garantía de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.

Esquemáticamente podría representarse así:



De esta manera, encontramos que dichas instituciones desde su responsabilidad, tratan a un sujeto penal, un sujeto judicial y un sujeto de la acción educativa. Las sanas vinculaciones y las distintas tensiones entre estas instituciones deben integrarse en una política

---

<sup>13</sup> Cuadernillo: *Legislación a favor de la educación de los detenidos*. 1999. Tribunal de Casación de la Pcia. de Bs. As. La Plata, Argentina.

estatal, que no haga más vulnerable la situación contractual del detenido y busque la reinserción real en la sociedad de tal individuo.

La visión holística y ecléctica de estas instituciones sobre un mismo sujeto, para dar respuestas a sus demandas y a las de la sociedad, deben de ser integrales y a favor del crecimiento emocional, social y cultural de dichos sujetos, como así también, imprimir en ellos el fuerte sesgo de ser sujetos de derechos.

#### 4. La educación en el ámbito penitenciario

##### 4.1 ¿Cómo es la educación en el ámbito penitenciario?

Es imposible separar el proceso educativo del contexto en que tiene lugar. El entorno restrictivo de la cárcel la convierte en un marco especialmente difícil para los servicios educativos, cuya finalidad, entre otras, es permitir a las personas tomar decisiones y, en consecuencia, asumir cierto control sobre sus propias vidas, y así lograr la reinserción social mediante un cambio radical de conducta. Para esto habrá que promover la autosuficiencia y la autoestima de los presos.

La enseñanza de adultos, es el término adecuado para alcanzar los objetivos mencionados anteriormente, es el que guarda más relación con la facilidad de comunicación y las aplicaciones comunes de los conocimientos en las actividades cotidianas. No obstante, el concepto **educación básica** se circunscribe a saber leer y escribir, poseer nociones elementales de cálculo y conocimientos generales a escala preparatoria para el aprendizaje de un oficio. Con frecuencia, se equipara en términos aproximados al contenido de la educación primaria o elemental para niños.

Por ello, de ahora en adelante se utilizará el concepto **educación básica de adultos**, para aquella enseñanza que contenga las nociones elementales de lectoescritura, cálculo e incorpore herramientas comunicacionales y de expresión.

En el contexto específico de las cárceles, la educación es la herramienta más adecuada para lograr un proceso formativo susceptible de producir cambios en las actitudes. La educación contribuye al proceso de integración social.

Por consiguiente, ampliando los conceptos citados en párrafos anteriores:

la EDH implica una metodología experiencial y activa, donde los participantes confrontan ideas, problematizan su realidad y enfrentan situaciones y problemas de la vida personal o colectiva. Enfrentar los problemas significa admitir los conflictos, analizar contradicciones, manejar tensiones y dilemas que están implícitos en el conocimiento y en la experiencia diaria. La EDH se relaciona históricamente con la injusticia social, la opresión y la violencia y que son el resultado de luchas intensas e incesantes de la gente para hacer realidad sus derechos<sup>14</sup>.

Imaginemos la posibilidad de promover la EDH y la recuperación de la dignidad de los internos alojados en las cárceles...

Ahora bien, la educación en establecimientos penitenciarios tiene tres objetivos inmediatos, que reflejan las distintas opiniones sobre la finalidad del sistema de justicia penal: en primer lugar, mantener a los presos o internos ocupados provechosamente; en segundo lugar, mejorar la calidad de la vida en la cárcel; y en tercer lugar, conseguir un resultado útil (oficio, conocimientos, comprensión, actitudes sociales y comportamiento) que perdure más allá de la cárcel y permita el acceso al empleo o a una capacitación superior. Esta educación puede o no reducir el nivel de reincidencia. Los dos últimos objetivos forman parte de un propósito más amplio de reintegración social y desarrollo del potencial humano. En cuanto al primer objetivo, se alcanzará necesariamente si se logran los otros dos, pero éstos no siempre se lograrán si se da prioridad al primero<sup>15</sup>.

Asimismo, el encarcelamiento puede ser una experiencia solitaria y no conducir a la adquisición o fortalecimiento de la facilidad de comunicación. El aislamiento social del analfabeto fuera de la cárcel puede agravarse a veces, o mitigarse, dentro de la misma. La educación básica de adultos en particular, puede aliviar algunos de los problemas causados por el bajo nivel cultural y escasa capacidad de expresión.

---

<sup>14</sup> Abraham Magendzo K, "Pedagogía Crítica y Educación en Derechos Humanos", Julio 2002, Instituto Árabe de Derechos Humanos con sede en Túnez, Centro de Información y Capacitación en Derechos Humanos de Marruecos.

<sup>15</sup> Manual sobre Educación Básica en Establecimientos Penitenciarios, realizado por el Instituto de Educación de la UNESCO (UIE) en 1994.

En este aspecto, la enseñanza de la comunicación social resulta muy oportuna, en personas con dificultades para establecer y mantener contactos sociales. Uno de los objetivos a considerar es el de mitigar mediante el diálogo las reacciones agresivas. Otro beneficio de la comunicación, es el de apuntalar al sujeto para tomar decisiones mientras tenga un amplio abanico de opciones. Esta enseñanza puede consistir en actividades concretas, como la realización de ciertos trámites burocráticos exigidos por las autoridades en la vida cotidiana (registro civil, servicios sociales, bienestar y seguridad social, etc.) o en conocer el sistema judicial y penal (elaborar escritos judiciales, pedidos de libertad condicional, etc.)

En este contexto:

cabe señalar el debate que tuvo lugar en el decenio de 1980 sobre la importancia del desarrollo cognoscitivo para la integración social de los delincuentes. Se afirmaba que el desarrollo de su capacidad de razonamiento no había alcanzado un nivel que les permitiese rechazar los actos delictivos de la misma forma que el resto de la población. Carecerían de capacidad para resolver problemas interpersonales y les faltaba perspectiva social. Las principales conclusiones de una investigación llevada a cabo en el Canadá por Ross, R. R. Y Fabiano, E. (en "*Time to Think: cognition y crime/link end remediaton*", Fiscalía General, Ottawa, Canadá, 1981), son que muchos delincuentes:

- a) Adolecen de falta de autocontrol, no han aprendido a posponer la gratificación y tienden a actuar de manera impulsiva;
- b) Carecen de capacidad para comprender el punto de vista de otra persona. Son egocéntricos y no llegan a comprender los problemas que pueden plantearse en las relaciones sociales;
- c) No llegan a prever las reacciones de otros ante sus acciones, ni ven su relación de causa efecto, por lo que perciben las normas sociales como arbitrarias;
- d) Piensan en términos concretos más que abstractos, y son incapaces de analizar las situaciones,

- e) Son incapaces de imaginar soluciones alternativas o de conceptualizar un planteamiento gradual para alcanzar los objetivos <sup>16</sup>.

Las formas de educación básica de adultos que superen a las características descriptivas por Ross no pueden limitarse a la lectura y escritura. La importancia del razonamiento, el juicio y la capacidad de adoptar decisiones radica más bien en la capacidad de comunicación y en la formación para el empleo. La educación básica de adultos condicionada a los conocimientos mecánicos no responde a la necesidad de aplicabilidad en un contexto social y de empleo.

La capacidad de comunicación, entonces, está estrechamente relacionada con la cuestión más difícil de definir, el cambio de actitudes y valores. Estos objetivos pueden alcanzarse con cualquier disciplina, ya que están estrechamente relacionados con actitudes comprensivas e informales y con la frecuencia de evaluación de los progresos, y dependen de las relaciones entre los alumnos y entre el alumno y el maestro. El comportamiento social, aunque es un factor indispensable de cualquier actividad de aprendizaje en grupo, puede considerarse como un elemento de la comunicación social aprendible, y forma parte inherente de los debates en grupo.

Se observa, pues, que las cárceles constituyen un entorno en el cual se puede aprender bastante acerca de la conducta delictiva e intercambiar información sobre la forma de **neutralizar el sistema**. El contexto social de la enseñanza es, por lo tanto, sumamente importante, a la hora de pensar los fines de la educación en las cárceles.

#### **4.2 La voz y los valores de los alumnos privados de la libertad sobre la Educación y DDHH.**

Las descripciones anteriores sobre las características generales de los alumnos-detenidos indican que tienen un bajo nivel de educación, antecedentes de inestabilidad en el empleo y escasa capacidad de comunicación.

Este punto está estrechamente relacionado con la situación social y económica. Se acepta generalmente que la mayoría de los presos

---

<sup>16</sup> Manual sobre Educación Básica en Establecimientos Penitenciarios, realizado por el Instituto de Educación de la UNESCO (UIE) en 1994.

proceden de un medio social y cultural desfavorable para el desarrollo humano.

Es posible, por lo tanto, que las causas de los trastornos emocionales, del retraimiento social y la pérdida de motivación no sean fáciles de definir, pero cuando éstas se combinan con la falta de formación profesional, las dificultades en la comunicación y la carencia de conocimientos básicos, constituyen un problema para quienes llevan la enseñanza a los establecimientos penitenciarios.

La acción educativa debe apuntar a revertir la vulnerabilidad social de las personas detenidas, que se manifiesta en la falta de **voz** o mejor dicho, en la **pérdida del poder de la palabra**, de **su palabra**. En definitiva, recuperar **la palabra es ejercer un derecho humano**. Sobre **la voz** de los detenidos se realizó un trabajo de sondeo y recuperación de opiniones en el ámbito escolar de la cárcel.

Se relevaron, a partir de entrevistar a 30 alumnos de las escuelas con sede en cárceles de La Plata, Argentina, dos cuestiones: por un lado, la valoración que le otorgan a la Educación en cárceles y los DDHH, y por otro, se trató de vincular sus valores con situaciones estandarizadas que pueden ocurrir en la calle y que se relacionan con los valores implícitos de los DDHH<sup>17</sup>.

Los resultados de estas acciones presentan las siguientes ideas de los detenidos que concurren a la escuela:

**Con respecto a la educación en las cárceles,**

Alejandro<sup>18</sup> (U.P.N° 34 de M. Romero, 2 años y 8 meses detenido) dice: “La educación es una manera de aprender las cosas en la vida, a pesar del lugar en que me encuentro. Aprendí cosas que nunca iba aprender si no fuera por esta institución”.

Ariel<sup>19</sup> (U.P.N° 10 de M. Romero, 3 años y 10 meses detenido) dice: “(la educación) es ideal para que podamos crecer como

---

<sup>17</sup> Se conceptualiza “valores” como objetivos o fines últimos construidos social y culturalmente que rigen las acciones humanas. Indican hacia dónde tiene que ir la sociedad. Permiten decir qué está bien o qué está mal de una acción humana.

<sup>18</sup> Se eligieron las opiniones que se presentan como más abarcativas en cuanto a conceptos y sólo se cita el nombre de pila del detenido para cuidar su identidad.

<sup>19</sup> Se eligieron las opiniones que se presentan como más abarcativas en cuanto a conceptos y sólo se cita el nombre de pila del detenido para cuidar su identidad.

personas y aprovechar el poco espacio de enseñanza y educación que tenemos en este lugar, ya que de chicos no supimos sacarle provecho a la enseñanza. Pero no todo está perdido. Todavía estamos a tiempo para cambiar crecer como personas y cambiar las malas actitudes que nos trajeron a este lugar”.

Sergio<sup>20</sup> (U.P.Nº 10 de M. Romero, 4 años y 8 meses detenido) dice: “...La gente que esta privada de su libertad y quiere un cambio de vida para él y su propia familia, y quiere trabajar, sabe que como mínimo le piden el primario (Educación primaria) completo. Educarnos nos hace recapacitar que hay otras maneras de ganarse el pan y no salir a robar. Por supuesto todo está en uno”.

#### **Con respecto a los Derechos Humanos,**

Alejandro<sup>21</sup> dice: “Los derechos humanos son personas que defienden a la gente... siempre están cuando uno los precisa”.

Ariel dice: “los tiene toda persona y muchas veces cuando nos sacan un derecho o hay algo injusto recurrimos a ellos (los derechos humanos) que son los únicos que nos pueden ayudar para que nadie nos prive de un derecho humano que todos tenemos”.

Sergio dice: “los derechos humanos ayudan un poco a los presos que tienen la enfermedad de HIV. Pero no todos los casos fueron favorables, muchos se fueron en libertad y otros se quedaron acá. Algunos la cuentan y otros no... Yo sé por los años que llevo privado de mi libertad, es que ayudan a la gente. No a toda la gente. Porque deben tener miles de casos y no deben dar abasto con todos los casos que presentan nuestros familiares”.

César (U.P.Nº 34 de M. Romero, 3 años y 2 meses detenido) dice: “Los derechos humanos existen, son necesarios para cada uno de nosotros. Como seres humanos tenemos derecho a una educación en la cárcel”.

Gabriel (U.P.Nº 34 de M. Romero, 1 año y 8 meses detenido) dice: “Creo que la palabra lo dice todo, el humano tiene que tener derechos. Es muy importante ya que todos tenemos derecho a ser libres de expresión, de hacer o rehacer nuestras vidas, derecho a

---

<sup>20</sup> *bid.*

<sup>21</sup> Alejandro, Ariel, Sergio son las mismas personas que en el relevamiento anterior.

opinar, a elegir a nuestros políticos... tener derecho a estudiar para poder llegar a lo que queremos ser el día de mañana, a formar una familia, a tener trabajo y progresar en el futuro... Todos tenemos que tener los mismos derechos tanto para el hombre como para la mujer”.

### **Con respecto a los valores,**

La mayoría de los encuestados, son detenidos en las Unidades Penales N° 1 –L. Olmos- y N° 9 –La Plata-. Los resultados sobre si las situaciones presentadas son justas o positivas o están a favor de las personas, coinciden mayormente en sus respuestas. Tal vez el instrumento no haya resultado eficaz como para **medir** estas cuestiones de vincular los valores de los detenidos con situaciones estandarizadas que ocurren en la calle y se relacionan con los valores implícitos de los DDHH.

Lo que sí resulta interesante, es la jerarquía que le dan a los valores implícitos a las situaciones:

1) libertad 30 %, 2) la vida 20 %, 3) solidaridad 15 %, 4) justicia 15%, 5) educación 10 %, 6) discriminación 2 %, 7) paz y tolerancia 2 %, 8) integridad personal 2%, 9) participación 2% y 10) propiedad 2 %.

Como se aprecia en estas **recuperaciones de voces**, las opiniones expresadas por los alumnos implican el Derecho a la Educación, con una visión positiva, optimista y esperanzadora para quien reciba educación. Se la reconoce como un derecho de todas las personas, como oportunidad de crecimiento personal, profesional y de apertura, tanto para la vida actual, como para su futura libertad. En definitiva, no sólo surge en ellos el ejercicio de este derecho, sino también el reconocimiento de ese sentimiento de pertenencia, de reconstrucción del lazo social que se logra con la educación.

Con respecto a los DDHH, se observa una relación inherente entre los derechos y el ser humano, consideran que todos tenemos derechos. Asimismo, el concepto DDHH se asocia a la relación que los presos mantienen con las personas que los representan legalmente. Hay una asociación dialéctica entre abogado o activista y DDHH. Y es en este punto, donde vemos que importante es EDH, es decir, que los privados de libertad conozcan y ejerzan de forma autónoma, en lo cotidiano sus derechos. Que éstos no se asocien a

personas físicas, sino que sean ellos, quienes en la vida cotidiana tengan herramientas que les permita discernir, decidir y participar desde su conocimiento. Que reconozcan, que así como la libertad es un derecho, también lo es el tener una vivienda, un trabajo, la salud, la educación, la asistencia legal, etc.

En el tema de valores que se desprenden de los DDHH y más allá de las aclaraciones surgidas del instrumento utilizado (con respecto a la uniformidad en la coincidencia con los valores que las situaciones llevaban implícitas y de no ver posibilidad de aclaración sobre por qué eran situaciones justas o positivas), es importante rescatar la jerarquía obtenida sobre esos valores. La libertad, en todas sus manifestaciones pareciera ser la abanderada, luego, la vida de otro en situación de vulnerabilidad y con respecto a esto último, continua la solidaridad y la justicia, y por último la educación. También se manifiesta en otro grupo de menor repitencia, la discriminación, la paz, la tolerancia, la integridad personal, la participación y la propiedad. Es notable que los **valores extremos** sean la libertad y la propiedad, uno es lo buscado hoy y perdido ayer, el otro es el motivo tal vez, que les ha hecho perder el primero.

Lo importante es columbrar que estos valores no distan de lo general de la población **extramuros**, aún más podemos decir que la propiedad tiene mayor valor **afuera** que **adentro** de la cárcel<sup>22</sup>. Para ellos la solidaridad tiene un fuerte condimento en cuanto se habla de ayuda a niños; que la justicia es para todos y a todos les debe llegar y que la educación, es indispensable para el mejoramiento de sus vidas y el replanteo de sus actitudes pasadas y cotidianas.

#### **4.3 Posibles líneas de acción ¿Qué características tendría que tener la educación en el ámbito penitenciario, considerándola desde una EDH?**

Ahora bien, siguiendo esta línea de dar y escuchar esa **voz** la concepción de la Educación Liberadora de P. Freire, aparece en los '70 como respuesta a la recuperación de la palabra y la participación, a la hora de llevar adelante procesos formativos en sectores populares, manifestándose en una Pedagogía Crítica.

---

<sup>22</sup> El ataque a la propiedad suele ser la causa más común de detención.

Dicha concepción nos ayuda a pensar la educación de los detenidos en unidades penales, no sólo en lo metodológico-didáctico, sino fundamentalmente en la búsqueda y construcción social de la palabra, de la voz, de la conciencia de los alumnos que recorren las escuelas en las cárceles. En definitiva, una Pedagogía Crítica que se enlaza provechosamente con una EDH.

Paulo Freire plantea que “el educador debe dar prelación al diálogo con el educando. El educador ya no es sólo el que educa sino aquel que en tanto educa es educado a través del diálogo del educando”<sup>23</sup>. Esta idea le proporciona a la acción del docente la peculiaridad para desarrollar la expresión y la capacidad de comunicación del alumno-detenido, como también le permite al educador comprender la historia sociocultural del educando, aprender y aprehender de la realidad social pasada y la actual, en un acercamiento crítico-reflexivo entre los hombres. Porque los hombres se educan en comunicación, mediatizados por el mundo y en este plano comunicativo es preciso conocer, configurar este mundo que mediatiza la relación entre el educador y los educandos.

Para el autor, “la educación es una forma de percibir la realidad social, al hacerlo el sujeto está haciendo historia; es protagonista de su historia”. Oportuno es dar con condiciones de trabajo áulico que hagan sentir al alumno partícipe activo y responsable de su historia, buscando la posibilidad transformadora a partir de él y con los demás. “La educación es un proceso dinámico, un proceso de acción por parte de los sujetos, es un producto de la praxis, no es sólo reflexión sino una actividad que transforma a través de la acción humana”.

Continuando con la cita “el educador no es el que transmite la realidad, sino que es el educando el que la descubre por sí mismo. Para que la educación tenga validez, hay que darle protagonismo al sujeto, para que haga historia y no sólo vivirla, y esto se logra a través de la praxis”. Habría que crear situaciones pedagógicas donde no sólo se interpele la realidad reducida a lo carcelario, sino que también apunte a que el alumno-detenido pueda reconocerse como partícipe de una sociedad que en un momento lo excluye y que ahora, a partir de la oportunidad educativa que brinda la escuela,

---

<sup>23</sup> Freire, P. “*Pedagogía del oprimido*”, Buenos Aires, Siglo XXI, Varias ediciones, Cap. III.

intente reintegrarse críticamente a ella. La sociedad lo excluye con excusa legal, pero interpelar el orden de las cosas, como algo no-dado, es una buena punta para comprender y transformar la realidad social.

Si a esto lo vinculamos con la EDH y al texto de Abraham Magendzo, nos encontraremos con la posibilidad de **dar voz** a partir de una EDH. Es decir, garantizar el Derecho a la Educación de los detenidos, que permita recibir educación sistemática, amplia y de buena calidad les permitirá: comprender sus derechos y respectivas responsabilidades; respetar y proteger los DH de otras personas; entender la interrelación entre DH, estado de derecho y sistema democrático de gobierno; ejercitar en su interacción diaria valores, actitudes y conductas consecuentes con los DH.

Cabe señalar que **la EDH** siguiendo a A. Magendzo, “trabajada con el enfoque de Freire, en el cual a través del diálogo las personas aprenden y toman conciencia de que son sujetos de derecho y aprenden cómo trabajar por su propia liberación”, facilita la idea de:

ser una educación política. El enfoque de Freire apunta no solamente a proporcionar conocimiento a los oprimidos, sino también a ligar el proceso de aprendizaje con el uso social real del conocimiento como herramienta (empoderamiento).

Desde esta perspectiva, el sentido último de la pedagogía crítica es la ‘emancipación’. El discernimiento que alcanzamos a través de la conciencia crítica nos emancipa en el sentido de que me hace posible por lo menos reconocer cuáles son los motivos reales que están en la raíz de nuestros problemas.

Una pedagogía que obstaculiza la plena expansión de la libertad y autonomía de una persona se vuelve un sistema represivo. La emancipación surge de la autoconciencia de la coerción escondida y de las acciones liberadoras incorporadas en la pedagogía crítica <sup>24</sup>.

Si recordamos, la autonomía y autosuficiencia era una de las mayores carencias que traen y profundizan los detenidos, es decir la falta de capacidad para la comunicación y expresión. ¿Cuánto más

---

<sup>24</sup> Abraham Magendzo K, “Pedagogía Crítica y Educación en Derechos Humanos”, Julio 2002, Instituto Árabe de Derechos Humanos con sede en Túnez, Centro de Información y Capacitación en Derechos Humanos de Marruecos.

provechosas será esta pedagogía y esta EDH, si la libertad como valor es la que ocupa el primer lugar en la jerarquía de valores de la encuesta aplicada a los alumnos?

Otro elemento a tener en cuenta en el momento de pensar el Derecho a la Educación, es el concepto de educación a lo largo de toda la vida (Educación Permanente), ya que la educación, bajo toda modalidad de organización, estructura y currículum, es esencial para el desarrollo personal y la participación plena del individuo en la sociedad<sup>25</sup>.

Un Modelo de Educación Permanente (EP), permite a todos los hombres alcanzar su plenitud personal y adaptarse a un mundo que cambia vertiginosa y aceleradamente, sin perder de vista su ejercicio de derechos y responsabilidades, respetando la diversidad cultural y la igualdad de oportunidades. La EP admite desarrollar acciones promotoras de desarrollo cultural y comunitario, generando un proyecto social integrador y solidario.

Como se enunció en la primera parte del presente trabajo, la Educación Social se constituye como un componente insoslayable de la construcción social y co-producción de subjetividad, al tramitar el abordaje de conocimientos, distribuir el capital cultural, socializar y asociar saberes, incorporar actores, recordar mitos, tejer vínculos con lo desconocido, con el conocimiento, con los otros y con el mundo. La educación así entendida se hace un imperativo de inscripción, construcción de identidad, pertenencia y lazo en las sociedades humanas<sup>26</sup>.

La educación social atiende en su acción a sujetos en situación de vulnerabilidad social, intentando que éstos construyan nuevos soportes y anclajes sociales y culturales. La función de dicha educación es abrir a los sujetos la posibilidad de acceso a nuevos lugares en lo social y cultural, propiciando la conexión o, en nuestro caso, la re-conexión en las redes de la sociedad de época.

---

<sup>25</sup> Ander Egg, "La Educación de Adultos como organización para el desarrollo social", Entre Líneas, Material seleccionado por la Cátedra de Pedagogía Especial de Adultos, Carrera de Magisterio de Adultos, Inst. Sup. Guido de Andreis, La Plata, 1996.

<sup>26</sup> Violeta Nuñez, "Pedagogía Social: cartas para navegar en el nuevo milenio", edit. Santillana, Bs. As. 1999, Pág. 15

Desde esta mirada, la educación social busca promover tanto la construcción de la socialidad en sujetos vulnerables como la construcción del tejido social en espacios amenazados por los efectos de la mundialización. El desafío es poder filiar, otorgar un nuevo estatuto, abrir un nuevo lugar a los sujetos de la educación.

Esa filiación consiste en la posibilidad de acceder a la apropiación y al usufructo del patrimonio que constituye la cultura. Trabajar para la educación es dar las llaves de acceso a la verdadera humanización, a la filiación para facilitar nuevos procesos de creación de vínculos y lugares sociales, a partir de la transmisión del patrimonio que hay que hacer común. Se trata de articular lo particular del sujeto, las condiciones locales y las exigencias de época.

En definitiva, el educador social, como agente de la acción educativa, promueve la potencialidad del desarrollo de recursos del sujeto que le posibilita su inserción social, actuando y facilitando su circulación en el entorno comunitario. Se busca la inserción plena, activa, crítica y responsable de los sujetos en el medio social al cual pertenecen.

Para finalizar este tema sobre *¿Qué características tendría que tener la educación en el ámbito penitenciario, considerándola desde una EDH?* ; es importante considerar el currículum, en el momento de llevar adelante los procesos de enseñanza y aprendizaje, como una herramienta fundamental, para los actores de tales procesos (docentes, alumnos, conocimiento). De él se desprenden objetivos, recursos, proyectos, tiempos, evaluaciones y contenidos entre otras cuestiones constitutivas de tales procesos.

Aquí solamente se hará un escueto tratamiento de los contenidos y visiones que sostienen un currículum orientado hacia los DDHH, la EDH y la Pedagogía Crítica que los justifica.

En el armado del currículum educativo para la Educación en Cárcenes debe existir una fuerte presencia de contenidos, que no sólo tengan correspondencia con los modelos de Educación Permanente, Educación Social, Educación de Adultos y Educación Popular, sino que también se correspondan con temas como la convivencia, la salud, el mundo laboral, las formas de expresión, la acción participativa y los valores entorno a los Derechos Humanos<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Guarinos, A y Moreno Oliver, F; *Alfabetización en el Medio Penitenciario*, Edit. Popular, Madrid, España, 1990, Cap. 5.

Esto último se debería relacionar con el relevamiento de opiniones que se realizó a los detenidos sobre la vida humana, la libertad, la igualdad entre las personas la solidaridad, la justicia, la educación, la no discriminación, la paz, la tolerancia, la integridad personal, la participación, el desarrollo humano. Ya que, a partir de las disciplinas básicas y cruzándolas transversalmente con estos temas y valores, se puede plantear el tema de Derechos Humanos, derechos ciudadanos, el conocimiento de leyes y normas, el tratamiento de documentación personal, social, laboral, etc., que le permitan al alumno dotarse de herramientas que hagan su futura reinserción social más sólida y crítica.

Se puede pensar a nivel curricular una especie de **Educación en Valores** como respuesta al párrafo anterior. A. M. Rodino, en atención a esto último comenta:

Educación en valores y para la puesta en práctica de valores de derechos humanos es una tarea difícil y problemática, tanto en el orden conceptual como metodológico. En el orden conceptual, porque aunque se coincida en la aceptación de los valores en abstracto, en la vida social no siempre se concretan, y a menudo se producen tensiones y conflictos entre diferentes opciones de valores. En el orden metodológico, las dificultades surgen porque el conocimiento de los valores es, para la persona, integral y vital. Más que `saberse`, se viven. Más que `decirse`, se practican.. Aunque se puede analizar los valores, su conocimiento pleno no es discursivo, porque no se enseñan ni se aprenden con sólo exponerlos y repetirlos. Enunciarlos significa poco o nada, si las actitudes y conductas de quien los expresan no se corresponden con lo expresado. De allí que su aprendizaje y su enseñanza constituyan un verdadero desafío intelectual y emocional (en fin, vital) para todos los participantes del proceso educativo. Y un desafío cotidiano<sup>28</sup>.

Es de vital importancia considerar, por la población que se atiende en las cárceles, la escala de valores que ellos poseen; es decir, adentro de la **tumba** (la cárcel) existen preeminencia de unos valores sobre otros y a veces chocan. La investigación que se realizó en este trabajo, es sólo el comienzo de tema a profundizar y sistematizar si

---

<sup>28</sup> A.M., Rodino "La educación en valores entendida como educación en DH", *Selección de textos del XX Curso interdisciplinario de DH*, IIDH, 2002, Costa Rica.

así lo fuera necesario. También el hecho de crear o recrear en las aulas situaciones cotidianas como posibles campos a cultivar en cuanto a la vivencia y práctica de esos valores, tiene una relevancia fundamental.

Una punta para ahondar es la relación entre EDH y Pedagogía Crítica, como par indisoluble a la hora de pensar una fundamentación pedagógica de un currículum de la Educación en las Cárceles.

**La EDH**, recorriendo el texto A. Magendzo:

se preocupa esencialmente por cómo la estructura educativa y el currículo tienen efecto en moldear al 'sujeto de derechos'. El currículo, como un sistema de poder en sí mismo, reproduce, sostiene y acomoda estos otros sistemas de poderes. El recurso clave que usa el currículum para promover sus intereses es el poder de crear y legitimar conocimiento. Los educadores en derechos humanos que asumen una perspectiva de pedagogía crítica deben entender, analizar y ser conscientes de cómo el componente de poder de la educación y el currículo funcionan e interactúan, determinando cómo las personas se forman y se empoderan para ser sujetos de derechos. Al hacer este análisis, la EDH se vuelve crítica y deja atrás posiciones inocentes e ingenuas<sup>29</sup>.

Un aspecto importante que aporta la Pedagogía Crítica y la EDH es:

que una pedagogía crítica considera la libertad de elegir, de expresarse, de tomar decisiones - dentro de los condicionantes generales del currículum, como un importante componente de poder. Cuando existe esta clase de libertad, existe un margen considerable para cambiar los contenidos, mostrar un espectro de puntos de vista, interactuar abiertamente, etc. Una pedagogía crítica exige introducir métodos de enseñanza que le den al estudiante más control sobre su aprendizaje. Cuando los estudiantes eligen qué y cómo aprender, tienen más posibilidades de desarrollar perspectivas críticas. La EDH no puede funcionar en una atmósfera educativa de

---

<sup>29</sup> Abraham Magendzo K, "Pedagogía Crítica y Educación en Derechos Humanos", Julio 2002, Instituto Árabe de Derechos Humanos con sede en Túnez, Centro de Información y Capacitación en Derechos Humanos de Marruecos.

restricciones, imposiciones verticales, relaciones rígidas y autoritarias o en un ambiente sin diálogo y comunicación<sup>30</sup>.

Se sabe que una cárcel tiene por definición un manto de rigidez y de normas muy fuertes que no permiten la **libertad plena** de expresión y de decisión. Pero en las pequeñas oportunidades que brinda la Educación en las Cárceles y considerando aquello que los alumnos esperan y piensan de ella, es más que propicio lograr un espacio de reflexión y ejercicio pleno de elegir, siempre y en cuanto el curriculum propuesto incluya esta visión.

Sobre la instancia del aprendizaje y la metodología del currículum, A. Magendzo comenta que:

la EDH adopta distintas iniciativas pedagógicas que han sido usadas en la enseñanza, como por ejemplo: el aprendizaje auto-regulado; la elección de temas por parte del estudiante; el diseño de aprendizaje por parte del estudiante; el aprendizaje orientado por los propios estudiantes, en el cual los estudiantes se ayudan unos a otros a aprender; el trabajo en pequeños grupos para promover el aprendizaje igualitario y auto-suficiente (grupos de estudio, grupos de discusión, grupos de concientización y grupos de investigación comunitaria)<sup>31</sup>.

El hecho de llevar adelante una EDH desde esta perspectiva puede llegar a dar a estas poblaciones una gran riqueza: no sólo alimentaría valores de los detenidos como la igualdad, la libertad, la solidaridad, sino también la potencialidad de la responsabilidad de sus actos, cuestión vital para su desarrollo personal a futuro.

Tanto la Pedagogía Crítica como la EDH se orientan a empoderar a las personas para que sean sujetos de derechos. Un sujeto de derechos es alguien con el conocimiento básico de los derechos humanos fundamentales y que los aplica en la promoción y defensa de sus derechos y de los derechos de los demás. Es alguien que está familiarizado con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con algunas de las resoluciones, pactos, convenciones y declaraciones, nacionales e internacionales, relacionadas con los

---

<sup>30</sup> Abraham Magendzo K, "Pedagogía Crítica y Educación en Derechos Humanos", Julio 2002, Instituto Árabe de Derechos Humanos con sede en Túnez, Centro de Información y Capacitación en Derechos Humanos de Marruecos.

<sup>31</sup> *Ibid.*

derechos humanos. El conocimiento de estas normas legales se transforma en un instrumento de demanda y de vigilancia para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos humanos. Este sujeto de derechos también tiene conocimiento básico de las instituciones que protegen derechos, especialmente las de su propia comunidad, a las cuales puede recurrir cuando se violan sus derechos, apunta el autor de *Pedagogía Crítica y Educación en Derechos Humanos*.

Los detenidos encuestados pusieron a la luz el borroso límite entre instituciones (personas) de DDHH y los DDHH, como construcción abstracta. El efecto de una EDH que permita aclarar y tomar esta diferencia sería de gran aprovechamiento y por qué no de **empoderamiento** de estos sujetos, convirtiéndose en sujetos de derechos. “Tener conocimiento de las normas e instituciones de derechos humanos no es un aprendizaje académico, es conocimiento que ofrece mayores posibilidades para la acción y, por lo tanto, más poder para involucrarse en la promoción y defensa de los propios derechos y de los derechos de los demás... Estas personas usan el poder de la palabra, no la fuerza, porque quiere convencer por medio de la razón, no sojuzgar por la fuerza” señala A. Magnadezo. Por lo tanto, **usar la palabra, dar voz** y resolver conflictos ya no por la fuerza, sino por la razón, es de fundamental importancia en el ámbito carcelario, más aún, si se consideran los valores planteados a los alumnos en la encuesta como: la tolerancia, la paz, la participación y la igualdad.

La relevancia de los contenidos sobre Derechos Humanos, la visión de la Pedagogía Crítica y la EDH en lo curricular, permitirá generar en los alumnos el reconocimiento de ser sujetos de derechos y a su vez, reconocer que aquella vulnerabilidad social puede ser reducida en parte a partir de esta toma de conciencia.

Es evidente que esta toma de conciencia no es algo mágico. Pero siempre hay que tener en cuenta que todo proceso formativo conlleva intencionalidad. Hay intención y esta tiene que garantizar el derecho a la educación, como derecho social – humano y a la vez, reconocernos como seres humanos con derechos.

## 5. Rol de las Instituciones de Estado

¿Cuáles serían las acciones del Estado para garantizar el derecho de los detenidos a la educación y a una EDH?

¿En qué consiste la responsabilidad del Poder Judicial, del Servicio Penitenciario, de la Dirección de Cultura y Educación en el caso de la Pcia. de Buenos Aires?

En primer lugar, el Estado deberá dar con políticas integrales, en lo social-económico-legal, que tiendan a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de toda la población. Esto se manifestaría con la inclusión en los presupuestos de fondos reales que garanticen dicha cuestión, logrando el beneficio de reducir procesos de exclusión y marginalidad. Si esto no ocurre es una invitación a que mucha más gente se acerque a la delincuencia o quede retraída tanto en la posibilidad de participación real como en el goce de los bienes culturales de la sociedad, por consiguiente, es necesario que los DESEC se concreten y no sean sólo un enunciado positivo.

También es importante, que el Estado reconozca y haga cumplir las leyes apegadas a las declaraciones internacionales y marco legal nacional y provincial, a favor de estos derechos, en especial al Derecho de Educación en las cárceles, como garantía de una EDH.

Deberá considerar a las cárceles no sólo como penitenciarias, sino como sitios donde los detenidos logren entenderse así mismos y al mundo. Darle impulso a la educación en las cárceles es un requisito para el éxito de la reintegración social de los detenidos, como así también es una contribución al desarrollo real y sostenible de la sociedad que la pone en práctica, siempre en el marco de una EDH.

Son necesarias políticas que tiendan al mejoramiento de las condiciones de detención de los presos; ayudarlos en el proceso de reintegración social; brindar educación en las cárceles y que todos los privados de la libertad tengan acceso a la misma; superar esa reacción negativa de la sociedad a solventar financieramente al mejoramiento de las condiciones básicas de vida de los presos.

Estas políticas públicas del Estado se operativizan por distintas instituciones. De aquí la responsabilidad y compromiso de cada una de ellas para con la garantía real de los derechos de los detenidos. Ellos son el Poder Judicial, el Servicio Penitenciario y la Dirección de Cultura y Educación (para el caso de la Pcia. de Bs. As.).

El Poder Judicial, en lo referente al Derecho a la Educación de los detenidos, tendrá que poner todas las herramientas legales para que

se cumpla la ley. Se dice con esto que, se debería observar con detenimiento la marcha de la educación de los detenidos que están bajo su juzgado. Los Jueces de Ejecución, por ejemplo, podrían visitar los penales y tomar conocimiento de la realidad carcelaria, ver cómo se encuentra la escuela que funciona allí, tener entrevistas con los directores de los penales, de las escuelas de cada penal y los propios presos, asimismo no estaría demás realizar el seguimiento de los liberados que hayan ido a la escuela en los penales para ver qué necesidades tienen una vez que están en la calle. El Poder Judicial, al tomar competencia sobre el estado de la educación en los penales, podrá ser una institución más que exija cambios o fortalezca acciones tendientes a garantizar el Derecho a la Educación de los detenidos. Una acción a considerar podría ser, que el esfuerzo realizado por el detenido para terminar sus estudios, se incorpore como beneficio en las causas penales o se evalúe como componente decisorio en una posible alternativa al encarcelamiento.

El Servicio Penitenciario, deberá acompañar y efectivizar las acciones del Estado y del Poder Judicial, garantizando cuestiones edilicias y de seguridad para que las escuelas funcionen normalmente. Debe concretar que todos los detenidos tengan el acceso a la educación y que no sólo concurra una elite, esto se logra proporcionando a los detenidos información sobre los diferentes niveles de educación y capacitación. Debe aportar acciones conjuntas con las autoridades escolares para sortear dificultades que atenten el normal desarrollo de las clases diarias: que bajen todos los internos a la escuela, que bajen a diario y a horario, garantizar la iluminación, sillas, mesas y pizarrones, que exista un espacio cómodo para tal motivo, que se fortalezcan las bibliotecas, que se realicen convenios con universidades, ONG y la Dirección de Cultura y Educación para incorporar otras carreras de formación general y profesional, realizar actividades culturales, recreativas, deportivas, etc. Es decir, no sólo garantizar el acceso sino también una variada oferta educativa, que exista educación disponible para los detenidos (léase **asequibilidad de la educación**<sup>32</sup>). En definitiva, que la educación no sea sólo un momento de distracción para los internos (léase ocupar el tiempo), sino que sea el motor, la

---

<sup>32</sup> Tomasevki, Katarina. "Contenido y Vigencia del Derecho a la Educación", Ponencia en el XX Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, Julio 2002, SJ Costa Rica.

oportunidad real del mejoramiento de la conducta y los hábitos a favor de una futura reintegración social positiva.

Con respecto a la Dirección de Cultura y Educación, como institución estatal encargada de brindar educación en este ámbito penitenciario, le compete distintas acciones. La primera de ellas es garantizar que existan escuelas (EGB de Adultos) con personal idóneo para tal desarrollo educativo. No basta con que exista la escuela materialmente hablando, es necesario que el personal que tiene a cargo el dictado de las clases sea preparado para ese contexto.

Segundo, si la intención es que todos los internos reciban educación, deberá aportar la cantidad necesaria de cargos docentes para satisfacer la demanda. Por ejemplo, en las cárceles de la Pcia. de Buenos Aires, el 40 % de la población carcelaria no ha terminado la Educación General Básica. Esto se observa en la Unidad Penal N° I, L. Olmos, que tiene una población de 2500 personas; 1000 tendrían que ser atendidas con por lo menos 50 maestros. En la actualidad, sólo hay 24 maestros, quedando 500 internos sin recibir educación. Asimismo, deberá crear o estimular un currículum básico que pueda continuarse en distintas cárceles para que el traslado del detenido no sea un impedimento que no le permita continuar con sus estudios. El mismo deberá corresponder hacia los modelos de educación citados en el apartado cuatro.

Tercero, deberá mejorar la oferta educativa, en diversidad de cursos y programas, como así también coordinar con el Servicio Penitenciario la realización de acciones alternativas al dictado de clases, como programas educativos sobre formación profesional, actividades culturales, concursos, bibliotecas y todo aquello tendiente a fortalecer la acción educativa de las escuelas. Es decir, favorecer la asequibilidad de la educación.

Cuarto, deberá explicitar los beneficios de recibir educación de los detenidos, ya sea por la certificación de los estudios y posible continuación dentro o fuera de la cárcel, sino también por su impacto en el mejoramiento del desarrollo personal y cultural en ellos.

Quinto, la Dirección de Cultura y Educación podría crear un espacio administrativo-pedagógico dentro de su diagrama organizacional que reconozca esta educación en cárceles como una modalidad de educación particular, y proceder a formar y capacitar a docentes que estén en ejercicio o no de la docencia, y desde allí,

realizar aportes teóricos (pedagógicos-didáticos) que ayuden al mejoramiento de la calidad de la enseñanza en las escuelas con sede en las cárceles, tratamiento curricular, organización escolar, etc.

Por último, ampliando lo anterior, ya sea en el ámbito de formación docente como a nivel curricular es necesario incorporar los contenidos y concepciones que conlleva la EDH. Porque, adhiriendo al trabajo de Ana M. Rodino antes citado:

La meta de la EDH es forjar sociedades donde no se atropelle la dignidad humana. No basta con denunciar o castigar los abusos después que han ocurrido. Hay que evitarlos y para ello, es necesario que las personas conozcan sus derechos, los defiendan y, a la vez, respeten y defiendan su ejercicio por parte de los demás. La EDH un medio para promover ese conocimiento y respeto y, de esta manera, se convierte en un instrumento concreto de prevención de violaciones a los derechos humanos. Al mismo tiempo, se propone construir una convivencia pacífica y democrática, cada día más respetuosa de la vida y las libertades individuales, más igualitaria, justa y solidaria para todos y cada uno. En breve: más humana. Vista de esta manera, es un motor de transformaciones individuales y sociales... La EDH es, pues un trabajo ético, crítico y político, situado en contextos reales y concretos, y a la vez militante hacia la construcción de los contextos deseables. A la denuncia de la sociedad actual suma el anuncio de la sociedad posible<sup>33</sup>.

## **6. Conclusiones**

Se reconoce a lo largo de este trabajo que la educación es un derecho, un derecho que todo hombre tiene. A su vez, la EDH es un componente del Derecho a la Educación, y debe de ser condición necesaria para el ejercicio efectivo de todos los DH y para la vida democrática.

Esto impele garantizar a los encarcelados el Derecho a la Educación. Esta necesidad de garantizar a los detenidos el Derecho a la Educación es de vital importancia, no sólo por ser un derecho, que hace a la esencia de todo ser humano, sino también por el

---

<sup>33</sup> A.M., Rodino "La educación en valores entendida como educación en DH", *Selección de textos del XX Curso interdisciplinario de DH*, IIDH, 2002, Costa Rica.

beneficio personal de quién recibe educación y el impacto auspicioso de una EDH en la participación y pertenencia real en la sociedad y en la construcción de la cultura en el marco de los DH.

Se ha reconocido que los encarcelados son los sectores más vulnerables de la sociedad y que se necesitan de políticas sociales integrales por parte del Estado, que restituyan a todos los ciudadanos sus derechos fundamentales, generando así una solución real a los problemas de fragmentación y exclusión social.

Las instituciones del Estado encargadas de garantizar el Derecho a la Educación en el ámbito penitenciario, deben integrarse en una política estatal, que no haga más vulnerable la situación contractual del detenido y busque la reinserción real en la sociedad de tal sujeto.

La acción educativa en la visión de la EDH que se lleva adelante en las cárceles debe:

- apuntar a revertir la vulnerabilidad social de las personas detenidas, que se manifiesta en la falta de **voz** o mejor dicho, en la **pérdida del poder de la palabra**, de **su** palabra. En definitiva, recuperar la **palabra** es ejercer un derecho humano.
- permitir a todos los hombres alcanzar su plenitud personal, sin perder de vista su ejercicio de derechos y responsabilidades, respetando la diversidad cultural y la igualdad de oportunidades.
- atender a sujetos en situación de vulnerabilidad social, intentando que éstos construyan nuevos soportes y anclajes sociales y culturales.
- abrir a los sujetos la posibilidad de acceso a nuevos lugares en lo social y cultural, propiciando la conexión o, en nuestro caso, la re-conexión en las redes de la sociedad de época. Esto se logrará teniendo en cuenta la relevancia la EDH y la Pedagogía Crítica, que permitirá generar en los alumnos privados de la libertad el reconocimiento de ser sujetos de derecho y a su vez, reconocer que aquella vulnerabilidad social puede ser reducida en parte a partir de esta toma de conciencia.

**Pero la EDH:**

no se puede concebir como ‘enseñar los derechos humanos’, a la manera de hacer llegar cierta información (contenidos o datos) a quienes la desconocen. Tampoco hay personas que ‘tienen el saber’,

y están listas para ‘transmitirlo’ a otras personas que lo ignoran. El reto es ir construyendo (en una labor conjunta y paulatina) una visión sobre la persona y las relaciones entre las personas basada en la dignidad y los derechos que le son propios por su condición humana. Se trata, pues, de formar (y formarnos nosotros mismos) en esa visión y para ponerla en práctica<sup>34</sup>.

Darle impulso a la Educación en las Cárceles es un requisito para el éxito de la reintegración social de los detenidos, como así también es una contribución al desarrollo real y sostenible de la sociedad que la pone en práctica.

El derecho al trabajo, a la vivienda, a la justicia, al amor, a la educación, son los factores que las políticas sociales del Estado deberían restituir para que cada vez más se pueda educar fuera de los muros de la cárcel y no tras ellos<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> A.M., Rodino “La educación en valores entendida como educación en DH”, *Selección de textos del XX Curso interdisciplinario de DH*, IIDH, 2002, Costa Rica.

<sup>35</sup> Conclusiones del “*Primer Congreso Nacional de Educación en las Cárceles – Educar tras los muros -*”, Univ. Del Centro, Olavarría, Pcia. de Bs. As. , Octubre de 2000.

## 7. Bibliografía consultada

Ander Egg, “La Educación de Adultos como organización para el desarrollo social”, Entre Líneas, Material seleccionado por la cátedra de Pedagogía especial de Adultos, de la Carrera de Magisterio de Adultos, Inst. Sup. Guido de Andreis, La Plata, 1996

Clarín, A Fondo: Elías Neuman, Criminólogo: “A las cárceles llegan sólo delincuentes fracasados”, sección Opinión, Cap. Fed. 30-4-00.

CONFITEA, “5ta. Conferencia Internacional de Educación de Adultos”, Hamburgo, 1997.

Cuadernillo: *Legislación a favor de la educación de los detenidos*. Selección de artículos de la Constitución Nacional, Provincial y Ley 12.256, elaborado por el tribunal de Casación de la Pcia. de Bs. As. Para el curso de Lenguaje Penal, dictado en La Plata, 1999-2000.

Dirección General de Cultura y Educación, Rama de Educación de Adultos, II Jornadas de Perfeccionamiento Docente, Pcia. de Bs. As. Junio 1993.

Escuela 721 (EGBA), Diagnóstico Situacional, Distrito La Plata. Melchor Romero. U. P. N° 10, año 2001.

Escuela 701 (EGBA), Diagnóstico Situacional, Distrito La Plata. Lisandro Olmos. U. P. N° 1, año 2001.

Escuela 746 (EGBA), Diagnóstico Situacional, Distrito La Plata. Lisandro Olmos. U. P. N° 17, año 2001.

Escuela 721 (EGBA), Proyecto Educativo Institucional (PEI), Distrito La Plata. Melchor Romero. U. P. N° 10, año 2001.

Guía informativa, *XX Curso interdisciplinario de DDHH*, IIDH, 2002, SJ Costa Rica.

Guarinos, A y Moreno Oliver, F; *Alfabetización en el Medio Penitenciario*, Edit. Popular, Madrid, España, 1990.

Instituto de Educación de la UNESCO (UIE), “Manual sobre la Educación Básica en Establecimientos Penitenciarios”, 1994.

Magendzo Abraham K, “Pedagogía Crítica y Educación en Derechos Humanos”, Julio 2002, Instituto Árabe de Derechos Humanos con sede en Túnez, Centro de Información y Capacitación en Derechos Humanos de Marruecos.

Paulo Freire, *“Pedagogía del oprimido”*, Buenos Aires, Siglo XXI, Varias ediciones.

Primer Congreso Nacional de Educación en las Cárceles: “Educar Tras los Muros”, Conclusiones de los grupos de Trabajo, Olavarría, Pcia. de Bs. As., Octubre de 2000.

Procuración Gral. De la Suprema Corte de Justicia de la Pcia. De Bs. As. , Jornadas “Eje Educativo y sistema Carcelario”, La Plata, 1999.

Rodino, A. M. “La educación en valores entendida como educación en DH”, *Selección de textos del XX Curso interdisciplinario de DH*, IIDH, 2002, Costa Rica.

Scarfó, Francisco J., Ponencia “Rasgos identificatorios de las EGBA en las Cárceles de La Plata, para delinear criterios y/o factores que mejoren la calidad de la enseñanza”, en el Primer Congreso Nacional de Educación en las Cárceles: “Educar Tras los Muros”, Olavarría, Pcia. de Bs. As., Octubre de 2000.

Scarfó, Francisco J., “Taller de Comunicación en la Educación, en la Esc. Nº 746, U.P. Nº 17, Lisandro Olmos”, Cátedra Comunicación y Educación – Fac. de Periodismo y Comunicación Social, Carrera Lic. En Ciencias de la Educación, Fac. de Humanidades y Cs. De la Educ., UNLP, La Plata, Pcia. de Bs. As. Junio – Julio de 2001.

Scarfó, Francisco J., “Trabajo final de integración (esquema de trabajo)”, Cátedra Problemática Pedagógica Didáctica, Carrera Lic. En Ciencias de la Educación, Fac. de Humanidades y Cs. De la Educ., UNLP, La Plata, Pcia. de Bs. As. Junio 2000.

Scarfó, Francisco J., Ponencia “Propuestas para la Formación Pedagógica-didáctica de un Magisterio Especializado en Educación en Cárceles”, en el Segundo Congreso Nacional de Educación en las Cárceles: “Educar Tras los Muros”, Olavarría, Pcia. de Bs. As., Setiembre de 2001. (dicho Congreso fue suspendido, pero el trabajo fue seleccionado para presentar como ponencia)

Scarfó, Francisco J., Artículo: “ Educación en la Cárcel: La escuela, un espacio distinto”, en la revista Movimiento Sindical Regional (La Plata, Berisso y Ensenada), La Plata, Abril-Mayo 1999. (como columnista invitado).

Scarfó, Francisco J., Trabajo monográfico: “El Derecho a la educación en las cárceles”, Trabajo ternado para la obtención de beca

de la Dirección de DDHH, UNLP, La Plata, Pcia. de Bs. As., Marzo 2002.

V. Nuñez, “Pedagogía Social: cartas para navegar en el nuevo milenio”, edit. Santillana, Bs. As. 1999.

Tomasevki, Katarina. “Contenido y Vigencia del Derecho a la Educación”, Ponencia en el XX Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, Julio 2002, SJ Costa Rica.

Torres, María Rosa. “*Educación Popular. Un encuentro con Paulo Freire*”. Entrevista a Paulo Freire. Edit. Bibliotecas Universitarias. Centro Editor de América Latina. San Pablo, Brasil, Agosto, 1985.

Wacquant Lóic, “Las cárceles de la miseria”, Paris, Éditions Liber-Raisons d’agir, 1999.

**Aspectos teórico-metodológicos  
de la educación en  
derechos humanos**



## Derechos humanos y currículum escolar

*Abraham Magendzo K.\**

### A manera de apertura

Para los que hemos trabajado por años en educación en derechos humanos, la relación entre currículum y derechos humanos ha estado siempre presente. Relación que se ha caracterizado por ser compleja; complejidad que se ha agudizado con las Reformas Curriculares que están operando actualmente en la totalidad de nuestros países. Me parece importante, entonces, que desde los inicios de esta presentación referida a la relación currículum y derechos humanos abandonemos una cierta postura un tanto “inocente” y digamos sin tapujos que nos estamos introduciendo en un campo tensional, conflictivo y problemático. Conflictividad que nos exige ser mucho más agudos en nuestro análisis, que requiere develar las contradicciones y no ocultarlas, que nos induce a apoyarnos en esquemas teóricos mas bien críticos que funcionales y que, por sobre todo, nos demanda tener un gran nivel de humildad para reconocer que todavía estamos en los inicios de un camino que iniciamos en la década de los ochenta pero que tiene un trecho largo aún que recorrer.

Desearía adicionalmente hacer notar desde un principio que asumiré - para establecer la relación entre currículum y la educación en derechos humanos, una perspectiva crítica del currículum, vinculada a la teoría curricular crítica. En otras palabras, deseo ser muy franco con Uds., y decirles que **no** estoy tomando una postura neutra para comprender la relación entre currículum y educación en derechos humanos, sino que muy por el contrario, la veo como una acción eminentemente política y transmisora de ideologías, que debiéramos, a mi parecer, explicitar.

Establecer una relación estrecha entre el currículum y la educación en derechos humanos, significa, entre otras cosas,

---

\* Chileno. Doctor en Educación. Investigador Educativo, Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación (PIIE); Coordinador de los Temáticas Transversales del Ministerio de Educación de Chile.

incorporar en el proceso de seleccionar, organizar transferir y evaluar el conocimiento curricular, el sentido y el compromiso liberador -emancipador, ético- moral, procurador de justicia social, de responsabilidad solidaria, de empoderamiento personal y colectivo, de construcción de sujeto de derecho, con la que la educación en derechos humanos se ha comprometido. Dicho de otra manera, la educación en derechos humanos se constituye en un criterio importante para tomar decisiones respecto a los objetivos y contenidos del curriculum, entrega pautas para la estructuración del curriculum y orienta los principios de la pedagogía y de la evaluación.

### **Preguntas claves**

Cabe señalar que cuando estamos haciendo referencia al curriculum, estamos definiendo el conocimiento que se espera que los estudiantes accedan y aprendan. El currículum escolar, entonces, representa el conocimiento legítimamente seleccionado y organizado para su enseñabilidad y aprendizaje.

Desde la postura crítica que estamos asumiendo, surgen, entre otras las preguntas, siguientes:

- ¿qué es lo que debe estimarse como conocimiento curricular?;
- ¿cuáles son los criterios para seleccionar el conocimiento?;
- ¿cómo se determina que un conocimiento es más valioso que otro?;
- ¿a quién es atribuible el poder de seleccionar el conocimiento?;
- ¿Quién otorga dicho poder?;
- ¿Cómo se relaciona el control del conocimiento con la distribución del conocimiento?

Estas interrogantes no siempre han estado en la mesa de los que elaboran curriculum. Existe una tendencia por silenciarlas. No hay intención por develar el juego de intereses, ideologías y visiones de mundo diferentes, discrepantes y a veces antagónicas que subyacen en la toma de las decisiones curriculares. Amí parecer, no se desea enfrentar con “honestidad” el rol que le cabe a la educación en la sociedad. Pienso que si deseamos ligar la educación en derechos humanos con el curriculum, responder a estas preguntas es algo ineludible.

## Negociando saberes

Hoy, debemos aprender a “negociar saberes”, buscar consensos en las diferencias, tarea que como todos sabemos no es del todo simple, ya que está de por medio el poder y el control sobre el conocimiento. En el presente intervienen, como nunca antes, una diversidad de actores sociales que antes estaban marginados del proceso de selección del conocimiento curricular. Además de los especialistas y profesores, participan empresarios, trabajadores, padres y madres de familia, apoderados, miembros de la comunidad, estudiantes. Se suman a estos los agentes y las agencias internacionales que desde la perspectiva de un mundo globalizado, tienen sobre el curriculum de los países. Cada uno aporta su muy personal mirada y su posición ideológica, cada uno pone en juego su cuota de poder económico y/o simbólico que posee o que se atribuye. Los conocimientos seleccionados presentan una visión particular del mundo de quienes, por una parte, lo producen y, por otra, de quienes lo reordenan y plasman en programas, textos de estudio, guías didácticas, libros. Existe, por así decir, heterogeneidad de percepciones y valores culturales diversos frente a la cultura, que se expresan en el curriculum.

El conocimiento de los derechos humanos está también en la mesa de las negociaciones, con su cuota de poder debe aprender a negociar saberes.

## Concepciones curriculares y educación en derechos humanos

En la literatura y en la práctica curricular se han manejado diferentes enfoques curriculares que se distinguen unos de otros por sus conceptualizaciones y operacionalizaciones, por los objetivos que se proponen alcanzar, por los valores que enfatizan, por las posturas que asumen frente al conocimiento, al aprendizaje, a las metodologías de enseñanza, a la evaluación y a los roles que deben asumir docentes y estudiantes. Eisner y Vallance<sup>1</sup> y Michael

---

<sup>1</sup> Eisner, E. y Vallance, E. *Five conceptions of curriculum, Their roots and implications for curriculum planning*. En Eisner, E. y Vallance, E. *Conflicting conceptions of curriculum*. Berkeley, Mc Cutchan Publishing Company, 1974, pp.1-18

Schiro<sup>2</sup>, entre otros, han identificado la *concepción académica del curriculum*; la *tecnológica o de eficiencia social*; la *cognitiva*; la *centrada en el estudiante o personalizada* y la de *reconstrucción social*. Eisner las denomina ideologías conflictivas del curriculum. Hoy debemos adicionar las concepciones críticas del curriculum en las que se inscriben autores como Appel<sup>3</sup>, Giroux<sup>4</sup> y ahora último Dona Ferrada con el curriculum crítico comunicativo<sup>5</sup>.

Deseo hacer ver que todas estas concepciones tienen posibilidades de aproximarse e incorporar la educación en derechos humanos como objetivo y contenido, pero sin embargo lo harán desde perspectivas e intenciones distintas, haciendo hincapié en propósitos diferentes. Por consiguiente, no se está descartando ninguna de ellas como posibles de abrirse a la educación en derechos humanos. En la práctica así ha ocurrido y en los hechos todas las concepciones de una u otra forma crean condiciones para que los derechos humanos estén presentes. Pareciera, ser que hoy deseamos alejarnos de las concepciones totalizadoras y totalizantes de hacer curriculum. Hoy existe un intento por establecer aproximaciones y equilibrios en torno a concepciones diversas. Se reconoce y se está abierto a la existencia de orientaciones diferentes respecto a las formas de conceptualizar el conocimiento, el aprendizaje, el sujeto que aprende, la enseñanza, la evaluación. En este proceso no se evitan las preguntas fundamentales referidas a valores, ni tampoco se eliminan las tensiones valóricas existentes entre posiciones curriculares diferentes. Se hace converger posiciones distintas para dar solución a la variedad de problemas que el curriculum confronta en el presente. En una dinámica muy flexible, se constata que cada una de las concepciones, desde su muy particular posición, ofrecen propuestas y alternativas capaces de hacer los mejores aportes para

---

<sup>2</sup> Schiro, M. *Curriculum for better schools*. The great debate, New Jersey, Educational Publications. 1978.

<sup>3</sup> Apple, Michael, *Ideology and curriculum*. Londres: Routledge & Kegan Paul. 1979.

<sup>4</sup> Giroux, H; *Teorías de la reproducción y la resistencia en la nueva sociología de la educación: un análisis crítico*. Cuadernos Políticos, ERA, Julio diciembre, n.44. México. 1985, p.56.

Giroux, H. *Los profesores como intelectuales; Hacia una pedagogía crítica de la enseñanza*. Barcelona. Paidós. 1990.

<sup>5</sup> Ferrada, Dona. *Curriculum Crítico Comunicativo*. España, El Roure Editorial. 2001

atender la complejidad de situaciones curriculares que desafían al currículum.

Es así como, por ejemplo, desde la concepción académica o disciplinaria del currículum y el currículum cognitivo -que dicho sea de paso son las que están hoy en boga en las Reformas Educativas de la mayor parte de los países de América Latina- se han incorporado los derechos humanos como un contenido transversal del currículum. La tendencia general no ha sido crear una asignatura específica de derechos humanos, sino que incluirla en asignaturas como las Ciencias Sociales, la Literatura, las Artes, las Ciencias, la Educación Física, de manera que es el currículum en su totalidad el que se hace cargo del tema. Cabe señalar, sin embargo, que esta modalidad ha tenido que enfrentar serios obstáculos y no ha estado carente de serias tensiones, éstas se generan preferentemente por el hecho que hoy existe una marcada tendencia por darle mayor importancia a los contenidos disciplinarios, que favorecer temáticas como los derechos humanos. Dicho de otra manera, la educación actualmente está más preocupada por entregar conocimientos que favorecen la formación para la producción y la competitividad que por los que tienden a la formación ciudadana.

### **Currículum crítico y educación en derechos humanos**

A mi parecer las posturas curriculares críticas son las que se apropian de la educación en derechos humanos de forma más integral, holística y por que no decirlo de manera más natural. La teoría crítica del currículum parte de la premisa de que las estructuras sociales no son tan racionales y justas como generalmente se piensa. Por el contrario, afirman, las estructuras sociales están creadas mediante procesos y prácticas distorsionadas por la irracionalidad, la injusticia y la coerción y tales distorsiones han calado muy hondo en nuestras interpretaciones del mundo. No se trata, por tanto, de que las estructuras sociales estén deformadas de ese modo, sino de que no percibimos estas distorsiones porque hemos llegado a considerarlas como “naturales”. Desde esta perspectiva, gran parte del trabajo de la teoría crítica sobre el currículum consiste en analizar los procesos mediante los que nuestra sociedad y nuestros puntos de vista sobre ellas se han formado; la comprensión de estos procesos

puede revelar también algunas de las formas en las que están distorsionadas, tanto la vida social como nuestros puntos de vista sobre ella. Cuando dejamos de lado la comprensión de estos procesos, entramos en el campo de la ideología. (Kemmis)<sup>6</sup>. Desde esta óptica el curriculum se liga directamente con el *interés constitutivo del conocimiento emancipador* que apunta hacia la autonomía y la libertad racionales, que emancipan a las personas de las ideas falsas, de las formas de comunicación distorsionadas y de las formas coercitivas de relación social que constriñen la acción humana y social. ( Habermas)<sup>7</sup>.

La modalidad crítica del curriculum hace exigencias por redefinir el sentido de la educación en derechos humanos, así como hacer una comprensión más integral del curriculum, a replantear el rol que le cabe a los docentes y estudiantes y a un reposicionamiento de la pedagogía en donde la problematización de contenidos se convierte en un eje para enfrentar las tensiones propias de la educación en derechos humanos.

### **Redefiniendo sentido**

Intentando redefinir el sentido de la educación en derechos humanos, hay que decir con mucha claridad que ésta debe constituirse en un factor de democratización y modernización de nuestras sociedades. El respeto y vigencia de los derechos humanos forma parte no sólo del área de la democracia política, sino que también del área de la democracia cultural y educacional. Si se desea “ingresar” y “transitar” hacia una sociedad democrática hay que reconocer que la dignidad humana es central y que hay necesidad de potenciar el tejido intercultural de nuestra sociedad. Estos rasgos son las condiciones necesarias para la apertura al mundo globalizado. Sobre dicha base, es posible la construcción de una moderna ciudadanía, en la cual “el sujeto, es ser productor y no solamente consumidor de su experiencia y de su entorno social” y en donde la modernidad, además de progreso económico, tecnológico y social, será sobre todo “exigencia de libertad y defensa contra todo

---

<sup>6</sup> Kemmis, S.; *El Currículum: más allá de la teoría de la reproducción*. Ed. Morata. Madrid, España. 1988. pp.86-88-106-112-113.

<sup>7</sup> Habermas, J; *Knowledge and human interests*. Boston: beacon. 1971.

lo que transforma al ser humano en instrumento o en objeto” (Magendzo, A)<sup>8</sup>.

Adicionalmente, la educación en derechos humanos adquiere su sentido más profundo cuando contribuye con decisión a erradicar la marginación y la exclusión de la vida ciudadana en la que se encuentra la mayoría de la población. Marginación que no se circunscribe sólo a un problema económico que se resuelve con la satisfacción de las necesidades básicas, sino que exige la transferencia de poder ciudadano a las personas para que sean capaces de significar su situación de exclusión y puedan participar en la adopción de decisiones en la vida política, civil, social y cultural. En esta perspectiva, se está ubicando, por un lado, al ser humano como el objeto del desarrollo y por el otro se está haciendo una exigencia de participación ciudadana.

Porque está muy cerca de nosotros la historia de la violación de los derechos humanos fundamentales de las personas, la educación tiene un rol importante que jugar en perpetuar la memoria y contribuir al “nunca más”. Se trata de transmitir a través de la memoria una ética de la atención, una actitud unos medios para que las jóvenes generaciones sean más atentas que sus mayores. La educación en derechos humanos se convierte en un vigilante en el recuerdo para el “nunca más”. Su rol de vigilante no es ni de control, ni de censura sino que de acogida, de hacer del aprendizaje de la memoria histórica un acontecimiento ético existencial, un acto de apertura hacia la historia de los “Otros” en sus penas y sufrimientos. Es disponerse a ser receptivos al devenir trascendente y real de los “Otros”, de sus vicisitudes, de sus valores, de sus inquietudes, de su historia cotidiana y humana. En este acto de recepción, la educación en derechos humanos se carga de los valores de la justicia para los “Otros”, de solidaridad con los “Otros”, de responsabilidad con los “Otros”, de acogida de los “Otros”. Entonces, inspirados en la obra filosófica de Emmanuel Levinas, se podría decir que la acción educativa de los derechos humanos es *la relación con la alteridad en el “nunca más”*. Desde esta óptica de mirar la memoria histórica en el rol vigilante de la educación en derechos humanos, podemos pensar que nunca más se cometerán las crueldades del pasado. Por que he sido “educado en el “Otro”, las

---

<sup>8</sup> Magendzo, A; *Curriculum ,educación para la democracia en la modernidad*, PIIÉ- Chile, Instituto para la Democracia Luis Carlos Galán- Colombia .1996.

violaciones me hieren. Ya nadie volverá la cara y dirá: “esto no me concierne a mí”, “no es asunto mío”, “no hay que inmiscuirse en asuntos ajenos”, “yo cuido de mis derechos, de mis miedos, de mis tormentos, que ellos cuiden de los suyos”. Ahora estoy al cuidado del “Otro”.

Ahora bien, en mi opinión y fundamentado en la teoría del curriculum crítico, el sentido último de la educación en derechos humanos es la formación de un “*sujeto de derecho*” que podemos adscribir a la “*educación para el empoderamiento*” para el cambio personal y social. (Shon)<sup>9</sup>.

- Un sujeto de derecho es capaz de hacer uso de su libertad aceptando los límites de ésta, de reivindicar el ideal de la igualdad reconociendo la diversidad y de valorar la solidaridad desarrollando una actitud de respeto mutuo, es decir de aceptación del otro como un legítimo otro, como un ser diferente de mí, legítimo en su forma de ser y autónomo en su capacidad de actuar y exigir que otros tengan una actitud semejante con él.
- Un sujeto de derecho tiene un conocimiento básico de los cuerpos normativos y de las instituciones que están llamadas a proteger sus derechos y el de los demás y a las cuales puede acudir en caso que sus derechos han sido atropellados. Este conocimiento se convierte en un instrumento de exigencia y vigilancia para hacer vigente los derechos humanos, no es un conocimiento académico sino uno que confiere mayor posibilidades de acción y por lo tanto mayor poder para intervenir en la promoción y defensa de los derechos. En este sentido, por ejemplo, un sujeto de derecho tiene la capacidad de decir “NO” con autonomía, libertad y responsabilidad frente a situaciones que comprometen su dignidad. Tiene el poder de no aceptar demandas arbitrarias, indebidas y extralimitadas que menoscaban sus derechos.
- Un sujeto de derecho tiene la capacidad de defender y exigir el cumplimiento de sus derechos y el de los demás con argumentos fundamentados e informados, con un discurso asertivo, articulado

---

<sup>9</sup> Shor, I., *Empowering Education: Critical Teaching for Social Change*. London: The University of Chicago Press. 1992.

y racionalmente convincente. Hace uso del poder de la palabra y no de la fuerza, porque su interés es la persuasión y no el sometimiento. A un sujeto de derecho las personas le confieren poder y autoridad para formular afirmaciones y juicios y por lo tanto amplían sus posibilidades de actuar frente a las cosas.

- Finalmente, un sujeto de derecho tiene la capacidad de fundar sus juicios asumiendo una postura crítica y flexible, ha aprendido a ver que los éxitos de los demás y los fracasos propios no son necesariamente productos de una injusticia sino que en el poder de actuar en el mundo, en la capacidad de conferirle sentido y valor a su existencia y no vivir de juicios ajenos, es decir no delega en los demás la autoridad para emitir los juicios que le importan. De esta forma un sujeto de derecho es alguien que no orienta sus actuaciones con el fin de complacer a otros y de que sean ellos en los que tenga el poder de discernir si su vida tiene o no-sentido. Es capaz de tejer su futuro, de autoafirmarse y de auto estimarse, de “pararse sobre sus propios pies”, de situarse como ciudadanos en su sociedad, comprometido con el bien común, con lo “público”.

### **Curriculum explícito y oculto**

Señalamos con anterioridad que desde la perspectiva crítica la educación en derechos humanos opera tanto en el curriculum explícito como implícito u oculto de la escuela. Es decir, no sólo se lo intenciona deliberadamente en los objetivos y contenidos de las distintas asignaturas, sino que hay preocupación por que este vigente en el curriculum oculto, en la cultura escolar, en su clima organizacional, en el sistema de relaciones personales. No tendría sentido o sería altamente contradictorio y antitético que, por un lado, desde el curriculum explícito se entregaran mensajes tendientes al respeto de la dignidad de las personas, a favorecer la libertad y la autonomía a establecer relaciones democráticas, y por el otro, desde la cultura escolar, de manera consciente o inconsciente, abierta o incubierta imperara un sistema discriminatorio e intolerante, autoritario y no participativo. (Magendzo, A.)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Magendzo, A. *La educación en derechos humanos en América Latina : Una mirada de fin de siglo en Experiencias de Educación en Derechos Humanos en América Latina* , Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, pags 13-30

## Problematización

La problematización constituye un imperativo a enfrentar en la educación para los derechos humanos dado que los derechos humanos se han construido en la historia dramática y conflictiva que los pueblos han tenido para abrirse paso en el devenir social. Esta historia está saturada, como es sabido, de luchas intensas e incesantes y de conflictos que los hombres a través del tiempo han dado y confrontado para hacer vigentes sus derechos. Desde esta visión la educación en derechos humanos es educación ético-política. Se propone ligar a la educación con los grandes problemas que enfrenta la sociedad como son nuestras democracias frágiles e inestables, la pobreza, la injusticia social, el fenómeno de la violencia, la cultura de la impunidad y la corrupción, la discriminación y la intolerancia, etc. (Magendzo, A; Donoso, P)<sup>11</sup>.

Creemos firmemente que es importante que los derechos humanos se presenten a los estudiantes en sus tensiones y conflictos; que perciban las contradicciones valóricas, de intereses y de juegos de poder que están comprometidos; que tomen conciencia de los obstáculos que presenta el contexto político, económico, social y cultural para hacer vigente los derechos humanos; que problematicen en torno a la transición democrática; que problematicen en torno a las contradicciones que el modelo económico social de corte neoliberal, impulsor de mercado, privatizador, descentralizador, globalizador económica y culturalmente; que enfrenten y analicen con altura de miras como la impunidad ha mermado la fe de la gente, en la denuncia existiendo un cuadro de complicidad que se sostiene en un silencio aceptado; como existe una marcada tendencia a crear situaciones de “punto final” y de negación de la historia reciente

Desde la metodología problematizadora, es preciso que hacer ver que en nuestros países hay más reconocimientos normativos de los derechos humanos que acciones. Hay ordenamientos jurídicos que favorecen los derechos humanos, junto a la pérdida en las prácticas sociales. Hay todavía violaciones que se desarrollan en la plena impunidad, pese que los cuerpos normativos, en muchos casos están

---

<sup>11</sup> Magendzo, A; Donoso, p. *Diseño curricular problematizador en la enseñanza de los derechos Humanos*. Cuadernos de Educación en y para los derechos humanos n.4. IIDH-PIIE. Santiago, Chile, 1992.

plenamente desarrollados. La ley está antes de la vigencia de los derechos.

En esta línea, el profesor o la profesora debe conjuntamente con los y las estudiantes detectar los problemas que ellos y ellas perciben y viven en su actuar cotidiano, cómo, por ejemplo se exige el cumplimiento de ciertas obligaciones (restricciones a la libertad) con el fin de mantener un orden establecido (bien común); se inculpa a un ladrón (justicia) que robó para darle de comer a sus hijos hambrientos (derecho a la vida); se mantiene la vida de un enfermo terminal (derecho a la vida) pese a sus sufrimientos (misericordia); se castiga con la pena capital (bien común) violando un derecho más capital: el derecho a la vida; se da pleno derecho a los empresarios para que decidan el destino de sus empresas (derecho a la propiedad) pese a que esto significa dejar muchos cesantes (derecho al trabajo), se permite que los trabajadores se sindicalicen pero se los aleja de sus trabajos cuando reclaman sus derechos; se reafirma el derecho a la libre expresión e información y se establecen límites por asuntos de seguridad.

Desearíamos, sin embargo, hacer una advertencia realista al respecto de la educación en derechos humanos y la problematización. La educación históricamente ha evitado las situaciones conflictivas y tensionales, el conocimiento se presenta a los estudiantes de manera acrítica, neutra y descomprometida. En este sentido, existe, consciente o inconscientemente, en la educación una tendencia hacia el silencio, el conformismo, la complacencia, a la condescendencia. Asumir que la educación en derechos humanos es en esencia crítica, cuestionadora, problematizadora, significa, entonces, entrar en conflicto con el discurso y la práctica oficial de la educación.

### **A manera de cierre**

Creo no equivocarme al sostener que hoy, a diferencia del pasado, el curriculum está impelido a aceptarla multiplicidad de problemas y temáticas que la sociedad del conocimiento, la sociedad informatizada y la sociedad en estado de crisis y tensiones permanente en que vivimos, le está planteando. Un curriculum que le dé la espalda a la diversidad de nuevos y renovados temas que emergen constantemente, los desconozca y no tenga la capacidad de

ir integrándolos al conocimiento disciplinario, está condenado, a mi parecer, a la obsolescencia, a la impertinencia y a la irrelevancia.

La educación en derechos humanos es, por cierto, una oportunidad de enriquecimiento de la educación y el curriculum y constituye un desafío para un curriculum crítico, porque no hay nada más cercano a la educación que preocuparse, la transformación social y por la dignidad de las personas. Se ha recorrido un camino, pero sentimos que es mucho lo que queda por hacer.

## Bibliografía

Apple, M. *Ideology and Curriculum*. Londres: Routledge & Kegan Paul. 1979.

Eisner, E. y Vallance, E. *Five conceptions of curriculum, Their roots and implications for curriculum planning*. En Eisner, E. y Vallance, E, *Conflicting conceptions of curriculum*. Berkeley, Mc Cutchan Publishing Company, 1974, pp.1-18

Ferrada, Dona. *Curriculum Crítico Comunicativo*. España, El Roure Editorial.2001.

Giroux, H. *Teorías de la reproducción y la resistencia en la nueva sociología de la educación: un análisis crítico*. Cuadernos Políticos, ERA, Julio diciembre, n.44. México. 1985, p.56.

Giroux, H. *Los profesores como intelectuales; Hacia una pedagogía crítica deñá'rendizaje*. Barcelona, Paidós. 1990.

Habermas, J. *Knowledge and human interests*. Boston: Beacon. 1971, p.310.

Magendzo, A., Donoso P. *Diseño Curricular Problematizador en la enseñanza de los Derechos Humanos*. Cuadernos de Educación en y para los derechos humanos n.4. IIDH-PIIE. Santiago, Chile, 1992.

Magendzo, A. *Curriculum, educación para la democracia en la modernidad*, PIIE - Chile, Instituto para la Democracia Luis Carlos Galán - Colombia, 1996.

Magendzo, A. *La educación en derechos humanos en América Latina : Una mirada de fin de siglo en Experiencias de Educación en Derechos Humanos en América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000, pags 13-30

Schiro, M. *Curriculum for better schools. The great debate*, New Jersey, Educational Publications, 1978.

Shor,I. *Empowering Education: Critical Teaching for Social Change*. London: The University of Chicago Press, 1992.



# La metodología de la educación en derechos humanos

*Rosa María Mujica\**

## 1. El rol de la educación en la conquista de los derechos humanos

Hace un par de décadas, cuando el trabajo por la conquista y la defensa de los derechos humanos era un trabajo fundamentalmente legal y eran los abogados los que se encargaban de manera preeminente del trabajo, los educadores asumimos nuestra responsabilidad e iniciamos la tarea de educar en derechos humanos en nuestro continente. Fuimos conscientes de que el trabajo legal, reconociendo su enorme importancia, no era ni es suficiente para revertir las graves violaciones de los derechos humanos que se habían convertido en prácticas cotidianas en muchos de nuestros países y que tendían a agravarse. Descubrimos, entonces, que resultaba indispensable asumir la tarea educativa como un medio eficaz para difundir los derechos humanos fundamentales, ya entonces reconocidos por las declaraciones internacionales y por muchas de las leyes nacionales, derechos que eran -y siguen siendo-, sin embargo, desconocidos por las mayorías más pobres de nuestros países.

Ya en esos años fuimos conscientes de que para ser eficientes en la tarea educativa, lograr una verdadera toma de conciencia de los derechos y despertar una actitud de defensa de los mismos, teníamos que trabajar para desarrollar la convicción acerca de que todos los seres humanos, sin importar su condición, somos seres dignos y, por lo tanto, valiosos y poseedores de derechos fundamentales. Reconocer la propia dignidad y la dignidad de las personas que nos rodean y de todos los seres humanos, tanto a un nivel racional como afectivo, se convirtió en piedra angular de todo los procesos educativos.

---

\* Peruana. Licenciada en Educación. Miembro del Consejo Directivo del Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz -IPEDEHP-.

Mucho hemos avanzado desde entonces y hoy podemos decir, sin falsa humildad, que en la mayoría de nuestros países contamos con propuestas educativas bastante sólidas e innovadoras. Hoy, 20 años después, los educadores en derechos humanos contamos con una teoría articuladora, cientos de materiales educativos producidos para los más diversos sectores sociales, y muchas experiencias en curso.

¿Esto quiere decir que hemos cumplido las metas?, ¿qué ya los derechos humanos han dejado de violarse y hoy son vigentes en nuestros países y respetado por nuestros gobiernos?. Decididamente que no. Todos y todas sabemos que la vigencia de los derechos humanos sigue siendo tarea inconclusa. Hemos avanzado, no hay duda, pero queda muchísimo por hacer. Hoy podemos observar que se reconoce, por lo menos a nivel de las declaraciones públicas de nuestros gobernantes, la importancia de respetar los derechos de todas las personas sin excepción alguna, pero, en contradicción con esto, los activistas siguen enfrentando amenazas y están expuestos a situaciones de alto riesgo ya que, desgraciadamente, siguen siendo considerados como personas peligrosas para los intereses de algunos grupos y de algunos gobiernos.

Una preocupación que tenemos algunos de los que trabajamos por los derechos humanos, es que esta contradicción entre reconocimiento formal de los derechos, por un lado, y su verdadero cumplimiento, por otro, esconde la tendencia a sustraerle a la lucha por la vigencia de los derechos humanos su capacidad transformadora, para convertirla en parte del sistema, banalizando su contenido y convirtiendo los derechos humanos en un aprendizaje más, que los estudiantes de las escuelas, de las universidades y de los espacios no formales deben realizar, pero apelando más a lo teórico, racional y abstracto que a lo vivencial y práctico. Esto hace que los educandos logren, en algunos casos, una aceptación intelectual de los derechos humanos, lo que está bien, pero quedan rezagados los elementos educativos que están relacionados con los afectos y con las actitudes, lo que significará que pierdan su potencialidad vital y su fuerza transformadora.

Cuando hacemos un diagnóstico de nuestras realidades, y nos referimos a datos como “maltrato a las mujeres”, “niños en la calle”, “escuela violenta”, “racismo”, “segregación”, “violencia”, “asesinatos”, “xenofobia”, “niños desnutridos”. “niñas violadas y/o prostituídas”, y sigue una larga y nefasta lista, estamos reconociendo

que los derechos humanos no se respetan y no forman parte de las vidas de la mayoría de las personas de nuestros países. Si los derechos humanos son tan sólo una teoría más o menos interesante, pero que no sirven para transformar nuestras vidas y para llenarlas de sentido, si no nos tocan de tal manera que transformen nuestra manera de relacionarnos con los otros y las otras, de pensar, de sentir, de vivir en suma, poco o nada interesan y se convierten en discursos huecos, carentes de implicancias prácticas.

Este desfase entre teoría y práctica, entre discursos y realidades, nos hace recordar al entrañable Luis Pérez Aguirre cuando nos decía “Sucede que fuimos, y muchos somos todavía, “analfabetos” en derechos humanos. Estamos mal educados para los derechos humanos. Superar esta incultura supone partir de lo más inmediato, de lo más íntimo, de lo más cotidiano y doméstico, para luego remontarnos a lo más amplio, complejo y estructural”,<sup>1</sup> y Pérez Aguirre tiene razón, ya que lo que hemos hecho es crear una superestructura de conocimientos y teorías, finalmente abstractas para el común de las personas de nuestros pueblos, pero con demasiado pocos correlatos prácticos, concretos, que los hagan inteligibles porque tienen un significado de impacto en la propia vida cotidiana de las personas, ya que no les ayuda para recuperar su autoestima, ni para sentirse más dignos ni sujetos de estos derechos, ni les cambia su manera de relacionarse consigo mismos o con los que los rodean, ni les permite ser más humanos y vivir, entonces, mejor.

## 2. Educar vs instruir

¿Quién no recuerda esa extraordinaria frase de Sigmund Freud “*Hay tres tareas imposibles: gobernar, educar y curar?*”. Tal vez esta frase de Freud nos ayude, en el caso concreto de los educadores, a no sentirnos omnipotentes y dueños absolutos de las soluciones y de recetas mágicas que transformen la humanidad para, con humildad, disponernos a realizar lo posible, a pesar de que a veces nos parezca imposible

Vale la pena recordar a nuestros viejos maestros universitarios que nos decían que educar es distinto a instruir. Tal vez lo que nos

---

<sup>1</sup> Pérez Aguirre, Luis. “*Los valores democráticos en la educación y la transformación social*” en IIDH, 1999.

está sucediendo –y lo podemos ver al observar el abismo entre teoría y práctica, entre la propuesta de los derechos humanos y las realidades que vivimos- es que hemos dedicado nuestros esfuerzos a instruir, a transmitir conocimientos, a construir grandes edificios conceptuales. Recuerdo, a propósito de esto, las veces que los maestros con los que trabajamos representan las formas o maneras como ellos y ellas enseñan a conocer los derechos humanos a los niños y jóvenes en nuestras escuelas, representaciones de clases -y exámenes- sobre la declaración universal de los derechos humanos, o sobre la declaración de los derechos de los niños y las niñas, y encontramos que éstas se realizaban con un palo o regla en la mano para golpear al niño o niña distraída, o un lapicero rojo, listo para poner un gran “0” al asustado alumno que no es capaz de repetirlos de memoria o a quien, por el susto, la mente se le ponía en blanco.

Luis Pérez Aguirre, ese extraordinario educador uruguayo que tanta falta nos hace a los que pretendemos ser educadores en derechos humanos, decía “será siempre un camino errado acercarse al acto educativo desde una teoría o desde una doctrina. Para que la acción educativa sea eficaz, para que no se desoriente o se pierda por el camino (largo y arriesgado), deberá partir, no de una teoría, sino de una experiencia, de una situación ajena sentida como propia. El primer movimiento pasa entonces por la sensibilidad del “corazón”... Es necesario afirmar este principio de la sensibilidad, porque venimos desde hace siglos, embarazados de una nefasta influencia cultural que nos desvió calamitosamente del corazón”<sup>2</sup>.

También decía “Estamos afirmando algo que para el educador es fundamental: que en el origen no está la razón, sino la pasión... Y que la misma razón actúa movida, impulsada por el eros que la habita”<sup>3</sup>.

Educación en derechos humanos es imposible, si se plantea hacerlo desde la fortaleza inexpugnable del que se considera superior a los otros, desde el castillo de una autoridad mal entendida, asumida como autoritarismo, como fuerza y como poder.

Para ser educadores en derechos humanos y en democracia no basta que tengamos ideas claras o conocimientos teóricos sobre estos temas, es fundamental cumplir con una serie de condiciones

---

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

indispensables que son, entre otras: el sentirnos afectivamente convencidos de su decisiva utilidad para la construcción de una sociedad más humana; que nos comprometamos afectivamente tanto con el proyecto de sociedad que queremos construir como con las personas con las que trabajamos; que creamos en su capacidad de impacto transformador en las vidas de las personas; que tengamos fe en que todos los seres humanos, hasta el último día de nuestras vidas, podemos cambiar, podemos ser mejores personas, mejores sujetos, mejores humanos.

Los educadores en derechos humanos debemos revisar a fondo nuestros pensamientos, sentimientos y actitudes. Esto implica desarrollar la capacidad de mirarnos a nosotros mismos críticamente y la disposición a cambiar aquellos pensamientos, sentimientos o actitudes que hemos ido asimilando en nuestro propio proceso de formación y que son un obstáculo no sólo para lograr nuestro propio desarrollo integral, sino que también son un obstáculo para el desarrollo de las personas que nos rodean, con las que vivimos o con las que trabajamos.

Debemos superar, también, la manía de concentrar la enseñanza-aprendizaje en la palabra y en lo “razonable”. Tenemos que superar la tendencia de racionalizar las cosas y de bloquear la expresión de los sentimientos, asumiendo conscientemente que es imposible bloquearlos, ya que los sentimientos son, en definitiva, los que nos impulsan al interés y a la acción. Los educadores debemos reconocer que estamos más acostumbrados a “pensar” que a sentir, y, lo que es más grave, a ser conscientes de lo que sentimos.

“La tragedia de muchos educadores es que han buscado eliminar la compasión y el dolor, educar, no desde el corazón sensible que encuentra los medios pedagógicos adecuados, sino desde otras “razones” y lo único eficaz que han encontrado es anestesiar la lucidez y profundidad del corazón para no sentirlo”<sup>4</sup>.

Los educadores, que queremos asumir conscientemente nuestra misión, que reconocemos la importancia de nuestro rol y que estamos comprometidos con nuestra opción de ser promotores de los derechos humanos, debemos generar las condiciones que nos ayuden a facilitar el desarrollo de personalidades equilibradas, libres y autónomas, tanto porque esto es un derecho fundamental que

---

<sup>4</sup> Ibid

tenemos todos los seres humanos, como también porque sólo los hombres y las mujeres libres, autónomos y equilibrados, serán capaces de vivir en el respeto activo a los derechos humanos. Si este es nuestro objetivo, entonces tenemos la obligación de buscar, de manera permanente, diferentes técnicas de enseñanza-aprendizaje que nos ayuden a cumplir mejor nuestro papel. “En pedagogía, la teoría es el método. Aún cuando se cuente con valiosos contenidos, si no se los pone en juego dentro de un método rico en expresión y comunicación, no se llega muy lejos”<sup>5</sup>.

Pérez Aguirre también nos decía, “Ser educador será eso, hacerse y convertir a los demás en vulnerables al amor. Transmitir actitudes nuevas y transformar las realidades injustas sólo se puede hacer desde esa misma vulnerabilidad, donde el amor se vive seria y naturalmente. Porque será inútil decir que no mentimos, habrá simplemente que decir la verdad, ser veraz. Lo eficaz no será predicar la justicia y la tolerancia, sino ser simplemente justos y tolerantes”<sup>6</sup>.

### **3. La pedagogía de los derechos humanos recupera la centralidad de la persona**

A veces pensamos que la pedagogía de los derechos humanos es una pedagogía “contra-corriente”, que en medio de una sociedad globalizada -que ha puesto como valor central el dinero y la posesión de bienes materiales; el tener más que el ser; que valora la educación en la medida de la cantidad de conocimientos que transmite que son siempre un “medio” para otros fines casi siempre de índole económico- pone como centro del proceso educativo a la persona con todo lo que esto significa; es decir, al sujeto individual, único e irrepetible, que tiene sentido y vale por el simple hecho de ser persona, sin importar las condiciones materiales, sociales, culturales ni de ningún otro tipo.

La concepción central de la educación en derechos humanos será necesariamente una concepción humanizadora, porque lo que busca es recuperar y afirmar a la persona y el respeto a su dignidad. Sólo la persona es sujeto de derechos, autor de su propia realización y quien decide su vida personal y social.

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

Lo que buscamos los educadores en derechos humanos, es una educación que contribuya a que los seres humanos conquisten su derecho a ser personas, y desarrollen su capacidad para crear condiciones donde los derechos humanos sean una realidad vigente. Una educación que, valga la redundancia, eduque en la práctica y en la defensa de los derechos humanos, así como en la experimentación de estilos de convivencia democrática en la escuela, en la familia, en la comunidad, que puedan convertirse en los estilos de vida que necesitamos los seres humanos para ser y vivir más como humanos.

### **a. Centralidad de la persona y aprendizaje significativo**

Siempre es bueno recordar a Paulo Freire, ese extraordinario educador brasileño y universal, cuando decía que no era posible el proceso educativo “sin fe en los hombres, en su capacidad de hacer y rehacer, de crear y recrear”<sup>7</sup>. La educación en derechos humanos apuesta desde la fe en los seres humanos, desde la plena confianza de que somos seres autónomos, competentes, capaces de participar en la determinación de nuestro propio desarrollo, y por lo tanto, capaces de apropiarnos de nuestros derechos, construir nuestra historia y apostar por un mundo y una sociedad diferente, donde el hombre no sea un lobo para el hombre, sino un compañero de camino, un hermano, un amigo, un humano.

La construcción de esta apuesta va en contra de concepciones educativas que consideran a la educación como un proceso que se realiza de afuera hacia adentro; que parte de la verdad conocida por el educador-emisor y quien aspira a transmitir-enseñar literalmente a la mente del educando, como si éste fuera incapaz de ser autor de sus propios procesos. Estas concepciones olvidan, incluso, la etimología de la palabra Educación, que viene del latín e-ducere que significa aflorar, llevar o conducir desde dentro hacia fuera, donde se reconoce que hay algo (o mucho) adentro de cada persona, que tan sólo necesita la motivación y el acompañamiento para sacarlo y para tomar conciencia de su existencia.

Nuestra propuesta asume que el aprendizaje es un proceso que parte de la persona y se fundamenta en su propia interioridad. Cada

---

<sup>7</sup> Freire, Paulo “*Pedagogía del oprimido*”

persona es el eje de la educación, cada ser humano es constructor de sus aprendizajes. La práctica educativa en derechos humanos, por tanto, debe recoger los intereses, las necesidades, los sentimientos y competencias de cada uno para que tenga sentido y, desde allí, construir juntos el futuro.

Si los educadores reconociéramos que todos aprendemos mejor lo que nos interesa, que aprendemos mejor cuando realizamos actividades, cuando exploramos, hacemos preguntas y buscamos soluciones, cuando dialogamos y construimos, definitivamente nuestra metodología cambiaría. Si reconociéramos, también, que aprendemos mejor cuando no tenemos miedo, cuando se nos anima a pensar y ensayar respuestas por nosotros mismos, cuando se reconoce y valora nuestras propuestas y opiniones, cambiaríamos la forma de ser maestros.

La educación en derechos humanos busca construir aprendizajes significativos. El aprendizaje es significativo, cuando la persona construye un significado propio o personal para un objeto de la realidad o contenido que pretende aprender. El aprendizaje de un nuevo contenido es, en último término, el producto de una actividad constructiva mediante la cual, la persona incorpora a su experiencia, los significados y representaciones referidos a un nuevo conocimiento. Para esto, debemos aceptar que el sujeto es el principal constructor del conocimiento y que construye significados cuando hace uso de experiencias y conocimientos previos, cuando tiene interés y disponibilidad y cuando recibe la orientación oportuna y efectiva del educador en el marco de una situación interactiva, situación que nos toca crear y promover.

Y lo que es más importante, no olvidemos que el aprendizaje es significativo cuando lo aprendido llega a formar parte de los sentimientos y afectos e influye en el desarrollo de nuestras actitudes. Los educadores en derechos humanos, entonces, necesitamos promover aprendizajes significativos sobre el yo, el tú y el otro; sobre la vida y el mundo, sobre el futuro y la esperanza.

### **b. La integralidad de la persona**

El aprendizaje de los derechos humanos es un aprendizaje, como bien dice Abraham Magendzo, holístico<sup>8</sup>, es decir, un aprendizaje que compromete al ser total: su intelecto, su cuerpo, su afectividad, su ser vivencial, su ser individual y social.

Sólo si asumimos esa integralidad, y si reconocemos que las personas somos seres fundamentalmente sociales, que vivimos con los otros (y para los otros), entonces aceptaremos que los derechos humanos no sólo se interiorizan sino que se viven en la interacción con las otras personas. Comprometen la experiencia individual y colectiva y todo el ser y el quehacer de la persona.

Si buscamos producir aprendizajes significativos relacionados con los derechos humanos será necesario, entonces, crear las condiciones para que las personas vivencien sus derechos. Es decir, no basta poner en juego las inteligencias y las razones, habrá que provocar un movimiento integral, humanizar la práctica educativa creando condiciones para que las personas aprendan a ser solidarias, viviendo la solidaridad; a ser justas, viviendo experiencias de justicia; aprendan a estimarse y a estimar a los otros, siendo estimadas y queridas.

## **4. Los educadores para la paz y los derechos humanos**

Ser educador en derechos humanos implica asumir no sólo un marco conceptual, un conjunto de valores llamados “los valores de los derechos humanos”; implica, también, asumir un “estilo”, una “forma” de ser educadores, una práctica pedagógica que tiene características especiales.

Pérez Aguirre escribía, y ya lo señalamos líneas arriba, que “la trampa en la que cayó esta cultura globalizada es la de haber cedido la primacía al LOGOS sobre el EROS, desembocando en mil cercenamientos de la creatividad y gestando mil formas represivas de vida. Y la consecuencia de esto es que se sospecha profundamente del placer y del sentimiento, de las razones del corazón”. Y entonces ya nada nos conmueve, sólo campea la frialdad de la lógica, la falta de entusiasmo por cultivar y defender la vida, campea la muerte de

---

<sup>8</sup> Magendzo Abraham, “*Bases de una Concepción Pedagógica para Educar en y para los Derechos Humanos*”

la ternura. Esto, para el acto educativo transformador y liberador -que debería ser siempre profundamente erótico- es letal”<sup>9</sup>.

Se ha dicho que la pedagogía es “el arte de educar a los niños”. Este arte se plasma en la práctica cotidiana, en las relaciones humanas que establecemos como educadores con las personas que nos rodean. La pedagogía de la educación en derechos humanos es lo que llamamos “pedagogía de la ternura”, es decir, ese arte de educar y de enseñar con cariño, con sensibilidad, que evita herir, que intenta tratar a cada uno como persona, como ser valioso, único, individual, irrepetible.

Esta pedagogía, al asumir que todos los seres humanos somos diferentes en características, pero iguales en dignidad y en derechos, evita la discriminación ya que acepta y valora la diversidad como parte de la riqueza de las relaciones humanas. La diferencia de razas, sexos, idiomas, culturas o religiones es reconocida, aceptada y valorada positivamente por el educador, quien no sólo las reconoce intelectualmente, sino que demuestra en la práctica, que nadie vale más que el otro o que los otros, y tampoco menos; y que en la diversidad, las diferencias enriquecen la interacción de las personas.

La pedagogía de la ternura va claramente a contracorriente de la pedagogía de la violencia, que considera y asume que el golpe enseña, que la violencia física o psíquica son medios aceptables y hasta valiosos para educar, en especial a los niños y a las niñas, concepción que tanto influye en nuestras culturas, al afirmar que se golpea porque se quiere; o se justifica, se tolera y se acepta el maltrato “por amor”. Desde nuestra opción, en cambio, se rechaza todo aquello que hiere a las personas, que las hace sentirse disminuidas en su autoestima y en su dignidad.

El pedagogo que se compromete con esta propuesta, se convierte en un “psicólogo descalzo”<sup>10</sup> que asume el trabajo educativo como una construcción y reconstrucción de la autoestima de las personas, que busca la superación de los complejos de inferioridad que se han ido tejiendo a lo largo de nuestra historia y que han devenido en la marginación de grandes mayorías de nuestro país. Para esto, se

---

<sup>9</sup> Perez Aguirre, Luis. “Los valores democráticos.....”

<sup>10</sup> Cussianovich, Alejandro. “Apuntes para una pedagogía de la ternura”. Pág 9. Materiales del IPEDEHP. Lima, 1990.

orienta a forjar identidades individuales y colectivas sólidas, con clara conciencia de la dignidad personal y de las propias capacidades.

Pero no nos equivoquemos, la pedagogía de la ternura no debe confundirse con debilidad, ni con el espontaneísmo pedagógico, ni puede significar falta de consistencia. Por el contrario, ella se fundamenta en lo que llamamos “el afecto pedagógico”, es decir el afecto que nos lleva a buscar lo mejor en cada persona, y que implica ser exigentes con el sujeto de la educación, porque busca finalmente que cada uno y cada una encuentre su propia felicidad y la felicidad de los que lo rodean. En este sentido, no promueve el “dejar hacer, dejar pasar”, ni el caos, ni el desorden o la indisciplina; por el contrario, promueve la construcción de normas de manera colectiva, que partan de las propias convicciones, de los propios sentimientos y que suponen la motivación necesaria- y contar con los instrumentos más eficientes- para que ellas se cumplan. Esto requiere, también, que los educadores tengan fe en las posibilidades de los educandos y en sus capacidades para actuar por convencimiento de lo que hay que hacer, para asumir responsabilidades, para actuar con justicia y democráticamente.

“La pedagogía de la ternura finalmente tiene que ser una pedagogía agresiva:, fíjense ustedes: ternura y agresividad van juntas, porque la ternura tiene que tener la capacidad de salir al encuentro ante la pérdida de una conciencia humanitaria. No se trata de blanduras”<sup>11</sup>... “Porque lo que busca el cariño y el afecto es dar la seguridad al otro de que se le ama, y que éste lo sienta. Sólo así esa criatura podrá reconocer, sin temor, sus debilidades, su situación de marginado, y sentirse capaz de hacer, de construir, de cambiar”<sup>12</sup>.

Para asumir todas las demandas que esta pedagogía nos plantea, es necesario que los educadores trabajemos con nosotros mismos, superemos nuestros propios complejos, y reforcemos nuestra propia autoestima, porque nadie puede dar lo que no tiene. No sólo es necesario pensar, creer y aún sentir que amamos a los niños y jóvenes con los que trabajamos, es indispensable demostrarlo y que ellos lo sientan. Este paso no es automático. Lograr que los chicos y

---

<sup>11</sup> Ibid. Pág 14

<sup>12</sup> Ibid. Pág 16.

las chicas sientan que los queremos, y sientan que, porque los queremos, los corregimos y les exigimos, implica una actitud y una comunicación muy estrecha entre maestros y alumnos.

Pero aún hay más: no es posible querer a alguien y aceptar que se le maltrate, o se le hiera. Cuando se quiere, se exige lo mejor para el ser amado y se lucha para cambiar todas aquellas condiciones que impiden su felicidad. Por esto, Alejandro Cussianovich nos dice muy bien: “Sólo pueden tener capacidad de ternura los que tienen capacidad de indignación frente a la injusticia y la explotación. La ternura no es parte del sistema; cuando éste la copa, se convierte en un discurso espiritualista que no cambia nada”<sup>13</sup>.

Afirmar que alguna persona es educador en derechos humanos, es afirmar que él o ella apuestan por la vida, por la realización de las personas, por la humanización de nuestra sociedad, y esto no es fácil en nuestros países. Los educadores en derechos humanos se convierten necesariamente en contestatarios de un sistema que deshumaniza al ser humano, en personas incómodas que no aceptan ni toleran el abuso y la injusticia, ni siquiera en nombre de la propia tolerancia; en luchadores de todas las causas nobles, que nunca considerarán pérdidas, que se les presenten.

## **5. Desde todo esto, ¿cuál metodología proponemos?**

Debemos afirmar que la metodología es algo fundamental en el proceso de educar en derechos humanos. Ella no constituye un “añadido”, ni puede ser algo accidental y tampoco es cierto que cualquier metodología vale para esta tarea.

### **Construyendo una metodología de la educación en derechos humanos con elementos comunes y elementos diferenciados**

Todo lo dicho hasta aquí nos enfrenta, necesariamente, con el tema de la metodología. Veremos, en primer lugar, los elementos comunes que creemos deben estar presentes en la metodología que empleen los educadores en derechos humanos, sea cual sea el grupo o el sector con el que se trabaje.

---

<sup>13</sup> Ibid. Pág 20.

Es claro que se trata de una metodología distinta a la tradicional forma de enseñanza-aprendizaje: proponemos una metodología que nos haga primero vivenciar las cosas, sentir las, para recién después pasar a teorizarlas; proponemos una metodología que rescata el valor pedagógico del juego, del encuentro, una metodología que apuesta por el impacto terapéutico del afecto. Estamos convencidos que una sola vivencia, una experiencia, puede más que miles de palabras. “Lo que no se siente, no se entiende” decía Don Simón Rodríguez, ese gran educador venezolano, maestro de Simón Bolívar, y nosotros añadimos que lo que no se entiende, no interesa.

Debe ser una metodología que tome en cuenta el valor de la persona, que tome en cuenta lo afectivo y lo lúdico, que busque el enriquecimiento personal de cada uno y de cada una, que se base en la interacción y en el convencimiento de que todos y todas tienen algo que enseñar y, al mismo tiempo, algo que aprender; que promueva la autoestima, con la seguridad de que es la piedra angular para todo proceso de realización personal; que estimule la valoración de los demás y el respeto por el otro, piedra angular para el respeto a los derechos humanos; que permita el disfrute y la alegría, reconociendo que son el eros y la pasión, las fuentes de la vida, del aprendizaje y de la felicidad, y que todos y todas tenemos derecho a ser felices, que rescate el valor pedagógico del juego y lo recupere no sólo para los niños, sino también para los adultos.

Una metodología que asuma que nadie aprende solo, sino que todos aprendemos de todos, por lo que el interaprendizaje tiene que estar en su propia base. Una metodología que tome en cuenta a toda la persona, integrando las dimensiones “sentir-pensar-actuar”, esto es: lo afectivo, intelectual y psicomotor; que genere y mantenga una actitud positiva, necesaria para alcanzar las metas propuestas y no deje que las dificultades y miedos nos bloqueen, desvíen o anulen; una metodología que reduzca las exposiciones largas y tediosas, para dar lugar a la participación activa de todos y de todas, a través de dinámicas, juegos, diálogo y debate, lo que permitirá recoger las opiniones, ideas y sentimientos de las personas.

Una metodología que, convencida de que aprendemos equivocándonos, aproveche los errores como fuente de futuros aprendizajes.

Una metodología, finalmente, que sea el medio necesario que nos ayude a ir completando la conquista de los derechos humanos para que, algún día, estos sean una realidad en nuestra vida y en la vida de toda la humanidad.

## **6. Algunas ideas fundamentales en torno a la metodología de la educación en derechos humanos**

### **a. Una metodología que parte de la realidad de los y las participantes**

Para educar en derechos humanos es fundamental partir de la realidad, esto es de las características, necesidades, intereses y problemas de las personas con las que trabajamos, así como de su experiencia de vida, sus posibilidades y sus limitaciones, y de las características del contexto socio-económico y cultural en el que se desenvuelven. Creer que todas las personas son iguales, y que los procesos educativos se pueden desarrollar indistintamente con cualquier grupo y en cualquier tiempo y lugar, es desconocer su individualidad y su diversidad, negándoles su condición de personas.

Partir de la realidad de las personas supone entonces abordar los contenidos de cada taller, de cada curso o de cada actividad educativa, incorporando las experiencias y conocimientos previos de los que participan en ellos.

Esto nos exige adaptarnos a cada realidad, estar abiertos a las percepciones que cada uno y cada una tienen de la misma y que asumamos que las personas pueden no percibir ni vivir un hecho de la misma manera. Esto significa que debemos asumir –y estar dispuestos a aceptar– que no hay una sola “*verdad*” sobre la realidad, porque es sentida y vivida de manera personal y, por eso distinta.

Toda experiencia de aprendizaje debe partir de los conocimientos que los y las participantes traen, si deseamos que valoren, se interesen y aprendan lo nuevo que se les ofrece. Partir de las expectativas y necesidades que traen es fundamental, porque si no se responde a sus inquietudes y preguntas, sentirán que no se les toma en cuenta provocándoles la frustración y el aburrimiento, el desinterés y la desmotivación.

### **b. Una metodología que enseñe a “aprender a aprender”**

Una metodología que responda a las necesidades del momento actual y que promueva el respeto a la dignidad del ser humano, debe capacitar a la persona para que “*aprenda a aprender*”. Esto significa que en la educación en derechos humanos el aprendizaje debe partir

de la experiencia directa de las personas promoviendo su actividad de tal manera que sean capaces de buscar información, de organizar sus ideas, reflexionar, sintetizar y construir opinión y conocimientos, pasando de ser receptores pasivos a productores de conocimientos. Hay que recordar que la historia de la ciencia y del conocimiento de la humanidad, la han escrito no los que reciben, retienen y repiten, sino los que observan, investigan, descubren, construyen y crean.

El conocimiento es algo que siempre se va haciendo. Donde sólo hay acumulación pasiva no hay verdadero conocimiento. Por ello, para que un proceso de enseñanza-aprendizaje sea exitoso, lo más importante no es la acción del que enseña, sino la del que aprende. El rol del educador es crear las condiciones propicias para que la persona “aprenda a aprender”. Se debe promover que las personas pasen de la acción dirigida y programada por el educador a la acción libre, aprendiendo a asumir las consecuencias de sus actos. Sólo actuando con libertad y decisión propia frente a situaciones diferentes, y autoevaluando sus acciones, las personas ejercitan su capacidad para tomar decisiones. Debemos asumir que son los educandos los protagonistas del proceso de aprendizaje, y que incorporando la experimentación, la búsqueda de información, el debate y todas las alternativas metodológicas que permitan la participación libre y responsable de las personas, se estará educando en derechos humanos.

Los educadores debemos tener la convicción de que nadie es poseedor de la verdad y que, permanentemente, todos aprendemos y todos enseñamos. Por ello, la receptividad del educador a todas las dudas, ideas, opiniones y preguntas, y la renuncia a creer que todo lo sabe y que los educandos sólo pueden aprender de él o de ella, y no por sí mismos, es fundamental. Por ello hay que aceptar y promover la iniciativa de las personas y asumir que las equivocaciones y los errores también enseñan y estar dispuestos a renunciar al protagonismo que le da “dictar clases” y decidido a convertirse en acompañante del proceso de aprendizaje de los participantes.

Es necesario, asimismo, combinar la actividad individual con la grupal para promover el interaprendizaje, el contraste de opiniones y experiencias y, propiciar el ejercicio democrático en la toma de decisiones colectivas. El convencimiento de la importancia del trabajo grupal, cuando tiene metas claras, organización adecuada y acompañamiento y estímulo, es central en la metodología de educar en derechos humanos.

### c. El diálogo como método privilegiado

Un aspecto fundamental para educar en derechos humanos es el desarrollo de una comunicación horizontal entre los sujetos involucrados en el proceso educativo. Para que haya comunicación horizontal es necesario que las personas se reconozcan diferentes pero iguales en dignidad y derechos.

El *diálogo* es un medio privilegiado para lograrlo, dialogar es reconocer y afirmar la igualdad de los seres humanos. Cuando dos o más personas dialogan, todo su ser, sus pensamientos, sus sentimientos y sus emociones están comprometidas en una relación de mutua valoración y de respeto. Dialogar es más que “*conversar*”, más que “*informar*” y más que “*yo pregunto y ustedes responden*” o “*ustedes pregunten y yo contesto*”. Sólo pueden dialogar quienes están seguros que todas las personas valen igual y que es posible aprender unos de otros. Para dialogar es necesario saber escuchar, con la certeza de que escuchando al otro lo ayudamos en su afirmación personal y en el crecimiento de su autoestima.

Sólo dialogando será posible que los educadores conozcan y comprendan a los educandos y estén en posibilidad de ayudarlos. Para dialogar se debe estar dispuesto a cambiar o modificar las propias opiniones. Enseñar a dialogar, es enseñar a pensar en lo que se quiere decir, a expresarlo de manera clara y sencilla, y a saber escuchar antes de juzgar.

El diálogo constituye un espacio que permite expresar las diferentes posturas, opiniones o sentimientos frente a un hecho o a una situación.

El diálogo hace posible el aprendizaje activo, por eso debe ser el método y el procedimiento educativo por excelencia. Si se aprende a dialogar se estará mejor preparado para una convivencia democrática.

Sin embargo, para que haya diálogo los educadores debemos crear un auténtico clima de confianza; aceptar emocionalmente a cada persona; escuchar, antes que reaccionar; reconocer y respetar los intereses y sentimientos de educandos y educadores; flexibilizar las exigencias; buscar soluciones en lo posible, satisfactorias para todos; ser tolerantes reconociendo y aceptando las diferencias personales y culturales.

#### **d. Una metodología que promueve la criticidad**

Criticidad es aquella actitud que permite dar una opción justa; juzgar ideas, personas y hechos, con equilibrio y profundidad. Criticidad es igual a sensatez o a “*sentido común*” y es opuesta a la superficialidad, la obstinación, el apasionamiento y la intolerancia.

La palabra crítica provoca confusión, porque a menudo se le entiende como *oponerse, condenar, destruir* o hablar *en contra*. Mas bien, *criticar* es discriminar para diferenciar lo verdadero de lo falso, lo esencial de lo accesorio. Criticar es no dejarse llevar por la mayoría, o por la propaganda. El hombre y la mujer, al tener capacidad de criticar y evaluar, puede negarse a hacer las cosas que considera incorrectas y buscar mejores soluciones.

Tiene sentido crítico aquel que sabe reconocer lo positivo y lo negativo; que está atento a lo que ocurre a su alrededor, que utiliza su creatividad e imaginación para buscar soluciones, en lugar de quedarse en la queja y en el lamento inútil. Quien tiene una actitud crítica no puede ser fácilmente manipulado ni engañado.

La persona crítica es capaz de juzgar con actitud positiva; por ello no sólo emite juicios sino que abre espacios de discusión y, en lo posible, propone alternativas y soluciones.

Los participantes deben aprender a distinguir, comparar, evaluar y proponer, para tener juicios propios, correctos y justos.

La actitud del educador es fundamental en este caso. Si es la de aquel que todo lo sabe y no se equivoca nunca, no fomentará en el participante la posibilidad de cuestionar lo que aprende pues se lo presenta como verdades acabadas.

Para desarrollar la capacidad crítica es necesario privilegiar la información que parte de la realidad, tratando siempre de regresar a ella para transformarla; favorecer la reflexión, el análisis y la interpretación de la información adquirida; promover la autocrítica (la autoevaluación) tanto del educador como del participante; integrar teoría y práctica.

#### **e. Una metodología que promueva la expresión y el desarrollo de afectos y sentimientos**

Si las personas expresan libre y conscientemente sus sentimientos, y se les acompaña a crecer y madurar en ellos, se puede

decir que se está tomando en cuenta a la persona. Sólo es posible el aprendizaje de *valores* si el educador en sus métodos y procedimientos, toma en cuenta los sentimientos de los educandos.

Se tiene como punto de partida la convicción de que la afectividad de las personas es un aspecto fundamental y base de la propuesta de educar en derechos humanos. Sin embargo, la expresión de los sentimientos en el proceso educativo exige tener presente que expresar los sentimientos no puede ser una obligación y que los sentimientos se expresan en todo momento: en los juegos y en las dinámicas, en el trabajo de grupos y en las intervenciones orales, en los momentos de descanso y en los de trabajo.

También es importante que asumamos que los sentimientos expresados no tienen necesariamente que agradarnos y que, a pesar de que no nos agraden, debemos ser respetuosos y atinados con los sentimientos expresados, ayudándolos a comprenderlos. Los educadores en derechos humanos debemos estar atentos a las reacciones y sentimientos de los participantes frente a las palabras, gestos, actitudes y frente a la misma metodología que se esté utilizando. El analizar las reacciones nos ayudará, por un lado, a conocer mejor a los y las participantes y, por otro, nos permitirá identificar aquellos aspectos en los que debemos intervenir para tratar de mejorarlos.

#### **f. Una metodología que promueva la participación**

La *participación* es una característica fundamental en una convivencia democrática. Esta es mayor, y permite mejores resultados cuando es y se hace *organizadamente*. Promover la participación es motivar a los y las participantes a tomar parte activa en todas las actividades planificadas en el proceso educativo, para que dejen de ser espectadores, para ser protagonistas. Cuando los y las participantes participan, se comprometen con las iniciativas que tomen, asumen sus responsabilidades y descubren su capacidad para tomar decisiones.

Cuando en una experiencia educativa hay participación, se puede ver, de manera evidente, que ellos y ellas expresan y defienden su opinión con espontaneidad y libertad, lo que sólo se conseguirá cuando ellos/ellas pueden hablar libremente acerca de lo que piensan y sienten, sin el temor a ser reprimidos y/o condenados por lo que

digán. Se nota, también, que plantean sus discrepancias sin temor, atreviéndose a contradecir si es necesario, lo que el educador propone. Esto demanda del educador y educadora una actitud de apertura, dominio del tema y, una sólida autoestima, que le permita entender y sentir que la discrepancia no pone en riesgo su prestigio, sus conocimientos o su autoridad; sino que, por el contrario, son conscientes que los educandos valoran y respetan al educador que se atreve a reconocer sus limitaciones y sus errores.

Esta metodología, cuando es verdaderamente participativa, promueve la toma de decisiones, estimula que se hagan críticas, que se propongan alternativas, que se den sugerencias y que se acepten las decisiones, críticas y sugerencias de sus compañeros y compañeras. Los y las participantes asumen responsabilidades por propia iniciativa y no por imposición o decisión del educador, y se comprometen con las tareas acordadas siendo conscientes de las consecuencias de sus actos y las aceptan. Esto sólo se podrá conseguir paulatinamente y después del ejercicio sistemático de formas de autoevaluación y de evaluación grupal en las que el acompañamiento del educador es fundamental.

Al abrir el espacio a la participación, los educadores debemos tener en cuenta que las personas participarán con su identidad, su manera de ser y de expresarse. Es decir, lo más probable es que lo hagan en un lenguaje no formal y planteen inquietudes y propuestas, las que a veces nos pueden parecer parezcan poco pertinentes. Si el interés en la participación es genuino, entonces es preciso respetar las diferencias culturales.

Las experiencias educativas en derechos humanos, de cualquier tipo, que se desarrollen deben propiciar espacios para la organización de las personas y que, de esta manera, asuman responsabilidades y resuelvan sus dificultades. Es probable que ellos y ellas se organicen de muchas formas distintas, de acuerdo a sus características y a sus posibilidades. La organización debe ser estimulada y apoyada por el educador, impulsando que los miembros muestren actitudes democráticas: se agrupen por intereses comunes, discutan propuestas y tomen acuerdos que luego llevarán a la práctica, afronten las dificultades que se les presente, programen actividades, etc.

### **g. Una metodología que promueva la Integralidad**

Como ya lo hemos dicho, los educadores en derechos humanos asumimos a la persona como una unidad biológica, psicológica y social, lo que significa que es poseedora de potencialidades intelectuales psico-afectivas, socio-afectivas, orgánicas y motoras, que deben ser atendidas con igual intensidad y preocupación.

En este sentido, promover el desarrollo integral de la persona exige asumirla como valiosa en sí misma, única y diferente, que tiene características propias y originales. Significa, también, que en cada espacio educativo, debemos promover el conocimiento y comprensión del cuerpo, valorándolo positivamente y aceptando los cambios que se producen en él en el transcurso de la vida.

La metodología de la educación en derechos humanos propicia el desarrollo orgánico y psicomotor tomando en cuenta las características y posibilidades de cada persona; estimula la capacidad de conocer, comprender, crear, construir, descubrir, cuestionar, proyectar, valorar y trascender; crea las condiciones necesarias para el desarrollo, para la expresión de los sentimientos y afectos y de su capacidad estética; promueve el desarrollo del juicio moral, estimulando la capacidad de diferenciar el bien del mal, el desarrollo de la tolerancia, del sentimiento de igualdad de los seres humanos, de la solidaridad y de todos aquellos valores que hagan posible el logro de la justicia, la democracia y la paz.

Además, esta metodología propicia la valoración de la identidad cultural y social, reconociendo y respetando las diferencias que existen entre los diversos grupos sociales y culturales presentes en nuestro país y en el mundo, desarrollando actitudes y capacidades que les permitan participar en la construcción democrática de la sociedad.

## **7. ¿Cuál es rol de las técnicas participativas en la metodología de la educación en derechos humanos?**

Las técnicas participativas o dinámicas de grupo, son instrumentos, herramientas, que se utilizan en un proceso educativo y que pueden ayudar a generar aprendizajes que parten de lo que las personas saben, viven y sienten. Las dinámicas se han impuesto en

la educación, y en especial en la educación en derechos humanos, pero corren permanentemente el riesgo de convertirse en una moda, en un fin en sí mismas, desprovistas de contenido y de intencionalidad. Las técnicas participativas o dinámicas de grupo se deben usar en función del proceso educativo en marcha y de lo que queremos conseguir en el mismo. Cuando se les utiliza simplemente como divertimento, o como un recurso útil para “despercudir” a los participantes que se encuentran aburridos, se pierde toda su potencialidad educativa. Las dinámicas, cuando son bien seleccionadas y usadas, cuando se hacen las preguntas motivadoras claves, cuando se estimula con ellas al análisis y a la reflexión, se convierten en una poderosa herramienta educativa y pueden, fácilmente, reemplazar varias conferencias magistrales. Bien usadas, se convierten en uno de los instrumentos metodológicos claves cuyo éxito está demostrado y cuyos resultados nos debe animar a utilizarlas y difundirlas para ayudar al éxito de la educación en derechos humanos.

Las técnicas participativas en sí mismas no tienen carácter pedagógico ni formativo, para que lo sean deben ser utilizadas en función de objetivos concretos, de acuerdo a los temas que se están trabajando y de acuerdo a los participantes sujetos del proceso pedagógico.

Son numerosas las técnicas participativas que han sido creadas por educadores populares. Hay que mencionar el esfuerzo sostenido en este campo por instituciones latinoamericanas como el IMDEC de México y ALFORJA de Costa Rica, ambas pioneras en este tema. Las técnicas deben ser seleccionadas cuidadosamente en función de nuestros objetivos al educar en derechos humanos.

### **¿Qué debemos tener en cuenta al seleccionar y utilizar las técnicas participativas?**

#### **A. Los objetivos que queremos alcanzar**

Cada dinámica nos permite alcanzar uno o varios objetivos concretos, sin embargo al elegir una técnica debemos tener muy claro qué objetivo queremos lograr, esto nos permite guiar la discusión posterior al uso de la técnica de tal manera que asegure que el objetivo sea cumplido. Por eso, tan importante como la técnica en

sí misma, son las preguntas que el educador plantee al fin de la misma. Son estas preguntas las que permitirán que los participantes se aproximen al objetivo y tomen conciencia de él.

En el proceso de análisis pueden surgir muchos temas de parte de los participantes y estos no deben ser cortados por el educador, pero sin, este pierda de vista a donde quiere llegar.

#### B. El grupo con el que trabajamos y el tiempo del que disponemos

La persona que dirija la técnica debe hacerlo en función del número de participantes con los que esté trabajando y del tiempo disponible. No es lo mismo desarrollar una técnica con un grupo pequeño que con uno grande; tampoco es lo mismo trabajar con adultos que con niños o jóvenes, y, por supuesto, el tiempo del que dispongamos influirá sobre sus resultados, permitiendo éste que el análisis, sea más o menos profundo.

#### C. Tener muy claro el procedimiento que debemos seguir para su aplicación

Es importante que conozcamos bien la técnica, que sepamos cómo utilizarla, seamos conscientes de los momentos adecuados para su aplicación y que sepamos qué preguntas vamos a formular para su análisis posterior, siempre teniendo presente el objetivo que queremos lograr. Esto nos ayudará a no perdernos en superficialidades, ni a desviarnos de los temas centrales.

#### D. Usar la imaginación y la creatividad.

Muchas veces las técnicas deben ser modificadas o adaptadas en función de la situación que se está viviendo. A veces también es necesario que seamos capaces de inventar técnicas nuevas de acuerdo a los desafíos que el grupo nos plantea.

Esto quiere decir que las técnicas no deben ser un *corset* ni una camisa de fuerza. Lo importante no son las técnicas, sino el proceso educativo que se está desarrollando y al que las técnicas pueden contribuir.

E. Sugerencias para los educadores en el uso de las técnicas:

1. Definir claramente el objetivo que se quiere lograr.
2. Conocer las características del grupo con el que se va a trabajar.
3. Seleccionar la técnica que más se adecua al tema, al grupo y a los objetivos.
4. Definir el procedimiento que se va a seguir en la aplicación de la técnica, calculando el tiempo del que se dispone.
5. Seleccionar las preguntas que se van a formular en el análisis posterior
  - Es importante que la primera pregunta sea siempre ¿Cómo se han sentido? Y hacer un esfuerzo para que los participantes la respondan. El educador debe insistir en que es importante expresar los sentimientos.
  - Después de que han expresado lo que han sentido, se pasa a preguntar lo que han visto, han observado, en fin, lo que ha pasado en el desarrollo de la dinámica.
  - Luego se relaciona la dinámica con la realidad, mediante preguntas como: ¿qué relación tiene lo que han vivido con la realidad?; ¿han vivido situaciones similares en su vida?; ¿en qué se parece esta dinámica con...(la escuela, la familia, etc), etc.
  - Finalmente se pregunta: ¿Qué conclusiones podemos sacar de esta dinámica?, etc.

Evidentemente todas estas preguntas son flexibles, son sólo una orientación para el educador. En el proceso de análisis surgirán otras preguntas de acuerdo a la participación y a los comentarios que surjan.

El desafío de elegir y usar bien las dinámicas, sigue siendo un desafío presente. Por nuestra experiencia, los educadores en derechos humanos no hemos logrado, todavía, extraer de ellas todo lo que ellas pueden dar. El aventurarnos a usarlas, el romper el miedo, el evitar el facilismo y la improvisación, serán elementos que contribuyan a convertirlas en una herramienta pedagógica excepcional al servicio de los objetivos de educar en derechos humanos.

## Bibliografía

Alforja. *Técnicas participativas para la educación popular*, Costa Rica

CUSSIANOVICH, Alejandro. “*Apuntes para una pedagogía de la ternura*”. Materiales del IPEDEHP. Lima, pág.9, 1990

FREIRE, Paulo... “*Pedagogía del oprimido*”

IPEDEHP. *Aprendiendo a Educar en derechos humanos y en democracia*. Lima, 1996

IPEDEHP. *Algunas pautas metodológicas para la educación en derechos humanos*. Lima, 1987

IPEDEHP. *El Reto de Educar en Derechos Humanos*, Módulo 1997

MAGENDZO, Abraham. *Bases de una concepción pedagógica para educar en y para los derechos humanos*.

MAGENDZO, Abraham. *Educación en Derechos Humanos, Apuntes para una nueva práctica* PIIE, Chile 1994

MUJICA, Rosa María. *El reto de educar en derechos humanos: Una experiencia de trabajo*. En Nueva América 1994

MUJICA, Rosa María. *Aportes de una Educación en Derechos Humanos a la búsqueda de nuevos caminos para la transformación*. IPEDEHP, 1990

PÉREZ AGUIRRE, Luis “*Los valores democráticos en la educación y la transformación social*” En IIDH 1999

PRIETO, Daniel. *El Canelo* Volumen 5, 1990

RED PERUANA DE EDUCACIÓN EN DERECHOS HUAMNOS Y LA PAZ...

“*Educación en Derechos Humanos. Reflexiones a partir de la experiencia*”. Lima 1991