

REVISTA IIDH

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



44

**Edición especial
sobre educación en derechos humanos**

Julio-Diciembre 2006

 **Asdi**
AGENCIA SUECA
DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO

 **Agerula Danesa
de Cooperación
Internacional
DANIDA**


**NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS**

REVISTA
IIDH

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

© 2006, 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 y Servicio Editorial del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y Litografía Segura Hermanos 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 escrito a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. Adicionalmente se hará envío del archivo electrónico del mismo, mediante correo electrónico. El archivo electrónico también puede entregarse en un CD-ROM u otro dispositivo de almacenamiento de datos.
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, teléf., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán 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 \$35,00. El precio del número suelto es de US\$ 21,00. 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.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse a la Unidad de Información y Servicio Editorial del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: uinformacion@iidh.ed.cr.

Índice

Presentación

La educación en derechos humanos para el IIDH:
un mandato, una misión y un proceso en marcha..... 7

Introducción

La educación en derechos humanos: Verbo rector
del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.....17
Roberto Cuéllar M.

El derecho a la educación

América Latina en el marco de la globalización:
La apuesta educativa..... 33
Ernesto Ottone

The Protection of the Right to Education
within the Framework of the European Convention61
Therese Comodini Cachia

Aprender a vivir juntos:
Diversidad étnica y diálogo intercultural.
A 10 años del Informe Delors 73
Rodolfo Stavenhagen

IIDH: educación en y para los derechos humanos

Educación en derechos humanos:
Una propuesta para políticas sociales 99
Ana María Rodino

El *Informe interamericano de la educación
en derechos humanos: metodología y resultados* 125
Diego A. Iturralde Guerrero

Comentarios a la <i>Propuesta curricular y metodológica para la incorporación de la educación en derechos humanos en la educación formal de niños y niñas entre 10 y 14 años de edad</i>	167
<i>Juan Carlos Tedesco</i>	
<i>Leonardo Garnier</i>	

Anexos

Extractos de la <i>Propuesta curricular y metodológica para la incorporación de la educación en derechos humanos en la educación formal de niños y niñas entre 10 y 14 años de edad</i>	181
<i>Instituto Interamericano de Derechos Humanos</i>	
Acta de Panamá sobre la Educación en Derechos Humanos.....	221
Resolución de la Asamblea General de la OEA AG/RES. 2321 (XXXVII-O/07) Propuesta para la incorporación de la educación en derechos humanos en la educación formal, para la edad escolar de 10 a 14 años, de acuerdo al Protocolo de San Salvador.....	223

Presentación

La educación en derechos humanos para el IIDH: un mandato, una misión y un proceso en marcha

“Es en épocas recientes que se ha resaltado el papel de la educación como medio para el desarrollo y vigencia real y efectiva de los derechos humanos, a partir de la idea de que, para consolidar el respeto de estos derechos, la labor preventiva es de igual importancia que las diversas formas de protección. Es por ello que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos considera la educación uno de sus objetivos fundamentales”.

Memoria del Primer Seminario Interamericano Educación y Derechos Humanos.

Introducción. IIDH, San José de Costa Rica, 1986.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) se complace en presentar el número 44 de su Revista IIDH, correspondiente al segundo semestre de 2006 y dedicado al tema central del XXIV Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos: la educación en derechos humanos (EDH). Cuatro años atrás el IIDH inauguraba el XX Curso Interdisciplinario con la misma temática. Sin embargo, resalta una diferencia importante entre uno y otro curso: durante el período que los separa fueron múltiples los esfuerzos institucionales en el campo de la investigación y la promoción de este derecho humano. Han sido, asimismo, muchos y muy satisfactorios los frutos de estos esfuerzos: hoy el IIDH cuenta con un sistema de informes anuales sobre este derecho y una propuesta curricular y pedagógica de derechos humanos para la edad escolar entre 10 y 14 años.

El mandato fundacional del IIDH es la EDH. Desde sus inicios en 1980, ha dedicado sus mejores esfuerzos al desarrollo de procesos de asistencia técnica, investigación, capacitación y producción de materiales didácticos dirigidos a los más diversos destinatarios en todo el continente americano, desarrollando su acción educativa directamente en el ámbito de la educación no formal. Ahora bien, desde sus inicios comprendió la enorme importancia de incorporar la filosofía y la práctica de los derechos humanos en el ámbito de la educación sistemática con el fin de alcanzar masivamente a poblaciones

de todas las edades, e impulsar desde la infancia una cultura de conocimiento y respeto de los mismos. Sin embargo, es cuando el tema de los derechos humanos gana visibilidad y legitimidad en los espacios gubernamentales de la región que se crean las condiciones necesarias para que sus propuestas sobre la importancia de educar en derechos humanos empiecen a penetrar el ámbito de la educación formal.

El recuento preparado en el año 2000, con ocasión del vigésimo aniversario de la fundación del IIDH¹, destacó la importancia de la labor institucional de promoción de los derechos humanos y la democracia en la región, sintetizando sus logros bajo el concepto de la dimensión política de la EDH, a modo de ilustrar el esfuerzo desplegado a lo largo de esos años, bajo múltiples formas, con el propósito de instalar el tema de los derechos humanos en las agendas de diversos actores –de los sectores público y no gubernamental– en el escenario regional, así como para apoyar el desarrollo de las capacidades que permitieran a las instituciones gubernamentales y a las organizaciones de la sociedad civil actuar eficientemente en este campo. En los pasados seis años se ha desplegado un renovado esfuerzo destinado a explorar y desarrollar aun más, a partir de las lecciones aprendidas en veinte años, otra dimensión que estaba implícita desde la fundación: la dimensión pedagógica de la EDH, expresión que da cuenta de los aspectos metodológicos y prácticos que deben ser considerados para instalar de manera fuerte y definitiva los temas de derechos humanos en las diversas esferas de la enseñanza.

La EDH: en el origen del Instituto

La primera estructura operativa del IIDH contemplaba cinco programas permanentes: protección jurídica de los derechos humanos; promoción de las instituciones democráticas; derechos económicos, sociales y culturales; cursos y sistemas educativos, y proyectos especiales. La primera actividad cuya convocatoria y organización estuvo enteramente a cargo del Instituto, fue un seminario celebrado del 23 al 27 de agosto de 1982, en San José de Costa Rica, en el marco del *Proyecto sobre la protección constitucional de los derechos humanos en América Latina*. Pero recién para 1983 el Instituto había logrado la capacidad financiera y operativa para realizar actividades

¹ *Veinte años del IIDH: Dimensión política de la educación en derechos humanos 1980-2000*. IIDH, San José, Costa Rica, noviembre de 2000.

con regularidad. Entre las organizadas entonces destaca el *Primer seminario sobre seguridad del Estado, derechos humanos y derecho humanitario en América Latina*, organizado conjuntamente con y bajo el patrocinio del Comité Internacional de la Cruz Roja. Fue una reunión en la que diversos sectores –incluyendo algunos vinculados con las fuerzas de seguridad– consideraron, entre otros temas, las implicaciones de las políticas de seguridad nacional para los derechos humanos.

1983 representa un hito en la historia institucional por otras razones. Fue entonces cuando se pusieron en marcha algunos de los proyectos y programas que habrían de marcar el rumbo de la institución: el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), el Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, y el *Proyecto de apoyo a las comisiones de derechos humanos en Centroamérica*. El otro programa pionero y fundacional del Instituto –dedicado a la educación en derechos humanos–, habría de esperar un año más, cuando se realizó un *Estudio exploratorio acerca de la posibilidad de incorporar al currículum de educación secundaria la enseñanza de los derechos humanos*, semilla del programa dedicado a ese fin, el cual empezó a funcionar en 1985.

En 1985 se llevó a cabo el *I Seminario interamericano sobre educación y derechos humanos*, del 8 al 12 de julio en San José de Costa Rica. Su objetivo fue reunir a representantes de diversos países latinoamericanos, preferiblemente aquellos con procesos electorales recientes, además de los incluidos en el estudio exploratorio antes mencionado, a modo de fomentar el intercambio de opiniones acerca del desarrollo y futuras estrategias para enseñar los derechos humanos. Participaron Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, México, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Este primer seminario marca, pues, el inicio de una misión; aún más, es el hito generador de un proceso en marcha.

A principios de la década del 90, el IIDH desarrolló un programa denominado Centro de Recursos Educativos (CRE) con el propósito de facilitar a las y los docentes la incorporación del tema de los derechos humanos en su práctica cotidiana. El Centro se encargó, mediante dos unidades (documentación y asistencia técnica) de: recopilar materiales producidos en toda la región, sistematizarlos y ponerlos a disposición de las y los usuarios; elaborar catálogos con la información bibliográfica y descripción de los materiales; elaborar directorios de organizaciones, y producir y distribuir materiales didácticos sobre temas o perspectivas poco tratadas.

La institucionalización de la dimensión pedagógica de la EDH tiene una historia larga, que encuentra un punto de partida en la preparación y edición de la primera versión de la *Carpeta de materiales didácticos* del CRE del IIDH, en 1993. Su historia más corta debe un impulso importante al programa de promoción activa de los derechos humanos: acceso a la justicia, participación política y educación en derechos humanos; al esfuerzo desplegado para el *aggiornamento* del Curso Interdisciplinario en las siete pasadas ediciones; y a la incorporación progresiva de una estrategia de aprovechamiento de nuevas tecnologías de información y comunicación para la promoción de los derechos humanos desde 2000.

El Informe interamericano de la educación en derechos humanos

Como parte de este proceso paulatino de incidencia, el IIDH se propuso, para el período 2000-2006, dar especial atención al desarrollo de la plataforma de trabajo sobre la EDH. Así, viene desarrollando una metodología de investigación sobre derechos humanos basada en un sistema de indicadores de progreso sobre tres conjuntos de derechos –el acceso a la justicia, la participación política y la educación en derechos humanos–, enfoque que fue aplicado inicialmente (2001-2002) en 6 países de la región. Esta experiencia dio origen a la preparación anual del *Informe interamericano de la educación en derechos humanos*, que el IIDH presenta cada 10 de diciembre, desde el 2002.

El *Informe interamericano* se refiere a los 19 países 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 se encuentra establecido en el artículo 13 y 13.2 del mencionado Protocolo, y otros convenios internacionales ratificados por los países indicados.

Desde el primer informe se observó en los resultados una tendencia general a un progresivo aumento de estos contenidos en el ámbito curricular de la educación de los niños, niñas y jóvenes del hemisferio. Los cinco primeros informes de la EDH han focalizado sus esfuerzos en distintos aspectos del tema:

- En el año 2002 el primer informe examinó el marco legal que establece y caracteriza a la EDH dentro de la normativa interna de esos países.
- En 2003, el segundo informe, analizó desde la perspectiva de la EDH las variaciones en el diseño y los contenidos del currículo oficial; modificaciones en los planes y programas y los contenidos de los textos escolares para algunos niveles educativos seleccionados.
- En 2004, el tercer informe se centró en los principios, contenidos y orientaciones pedagógicas de los docentes, tanto en su formación inicial como en la capacitación en servicio.
- En 2005, el cuarto informe indaga sobre los progresos que han alcanzado los países de la región en el establecimiento de la EDH como una política de Estado, medidos en el grado de avance alcanzado en la elaboración de los planes nacionales de EDH (PLANEDH), propuestos como un objetivo central del Plan de Acción del Decenio, o en instrumentos equivalentes, que presupongan la toma de decisiones políticas, técnicas y económicas de largo plazo y sostenibles, capaces de movilizar el conjunto de la acción pública y de involucrar a la comunidad nacional.
- En 2006 fue presentado el V Informe, que argumenta sobre dos factores fundamentales para el propósito de incorporar, mejorar y ampliar la educación en y para los derechos humanos y la vida en democracia en la educación formal que ofrecen los Estados de la región: la acertada selección de contenidos que deben hacer parte del currículo y el establecimiento de los espacios adecuados para que tales contenidos puedan ser desarrollados con eficacia.

En 2007 (VI Informe) el IIDH ha iniciado nuevamente el ciclo, a modo de seguir trazando la ruta de progresos en el tema.

La propuesta curricular y metodológica para la incorporación de la educación en derechos humanos en la educación formal

En el proceso de definición de acciones en apoyo a los esfuerzos de los Estados para el mejoramiento de la EDH, y desde finales de los años ochenta, el IIDH ha venido realizando una importante labor de colaboración con los ministerios de educación de la región, para facilitar la incorporación efectiva de los derechos humanos en el sistema educativo formal.

En el marco del XXIV Curso Interdisciplinario el IIDH presentó una propuesta pedagógica especializada y técnica, para incorporar la enseñanza de los derechos humanos en el currículo escolar de niños y niñas entre 10 y 14 años de edad, a efectos de contribuir con la inclusión de contenidos de derechos humanos y democracia o a la ampliación y fortalecimiento de los existentes.

La propuesta fue elaborada a través de un proceso de reflexión interna que consideró la amplia experiencia del IIDH en esta materia; los resultados del *Informe interamericano de la educación en derechos humanos*; la participación institucional en variadas iniciativas educativas; la interacción con contrapartes educativas en todo el continente; los desarrollos de otras instituciones en temas relacionados y la doctrina existente en este campo.

El esfuerzo investigativo del *Informe interamericano* constata avances importantes, pero también limitaciones y lagunas, además de desarrollos muy dispares entre los países. Por esto, la propuesta tiene el objetivo central de contribuir a superar carencias y rezagos, promoviendo una visión amplia, integradora y rigurosa en la incorporación de los derechos humanos en la educación formal.

Del 31 de mayo al 2 de junio de 2007 el IIDH llevó a cabo una actividad que representa el punto de cambio hacia la mencionada dimensión pedagógica de la EDH: el *Encuentro interamericano de Ministros de Educación sobre educación en derechos humanos*. Este evento, conjuntamente organizado por el Instituto y el Ministerio de Educación de la República de Panamá, se enmarca dentro de los lineamientos estratégicos propuestos por el IIDH a partir del 2000, reflejando su misión política de promover la EDH y a favor del fortalecimiento de la democracia en la región. En concreto, marca el inicio de un trabajo mucho más cercano con los 19 ministerios de educación de los países parte del Protocolo de San Salvador.

En la ocasión, la propuesta curricular y metodológica fue dada a conocer a las altas autoridades y equipos técnicos de los ministerios de educación de la región y otras instituciones académicas, como un instrumento que puede ser utilizado como insumo para el desarrollo de políticas, planes y prácticas educativas en este campo, como apoyo al cumplimiento de compromisos adquiridos por los Estados que suscribieron el Protocolo de San Salvador y en atención a los esfuerzos que hacen para cumplir con el Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos (2005-2007), adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas.

Durante el encuentro se analizó el estado de la EDH en la región, identificando avances y desafíos, con el objetivo de fortalecer los vínculos interinstitucionales para desarrollar acciones futuras que representen un apoyo concreto a la voluntad de los Estados expresada en diversos instrumentos, sobre la base de la propuesta curricular y metodológica. Esta importante actividad hemisférica cerró con la redacción del *Acta de Panamá sobre la educación en derechos humanos*, cuyo punto séptimo expresa:

Reconocer la importancia de fomentar y propiciar el intercambio de experiencias y la cooperación horizontal, bilateral o multilateral, entre los Ministerios de Educación de la región como medio para coadyuvar en este propósito. Asimismo, recomendar a los organismos internacionales, como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, para contribuir con los Ministerios de Educación en esta tarea, especialmente en temas relativos a reforma curricular, formación docente inicial y en servicio y producción de herramientas didácticas.

El número 44 de la Revista IIDH

Esta edición monográfica de la Revista IIDH, dedicada al tema de la EDH, recoge las ponencias de algunos de los docentes del XXIV Curso Interdisciplinario, como se ha hecho en números monográficos anteriores (No. 32-33, acceso a la justicia; No. 34-35, participación política; No. 36, educación en derechos humanos; No. 38, justicia y seguridad; No. 40, derechos económicos, sociales y culturales; No. 42, derechos políticos y participación ciudadana). Mediante los otros artículos y documentos, da cuenta del camino recorrido por el Instituto en los últimos seis años a modo de garantizar el derecho a la EDH en la región.

Las ponencias se incluyen en la primera sección de este número, *El derecho a educación*. La segunda sección, *IIDH: educación en y para los derechos humanos*, incluye, la transcripción de los comentarios que hicieron el Secretario de la Educación de Argentina y el Ministro de Educación de Costa Rica a la *Propuesta curricular y metodológica para la incorporación de la educación en derechos humanos en la educación formal de niños y niñas entre 10 y 14 años de edad*, en el marco del *Encuentro interamericano de Ministros de Educación*. Además, la ponencia inaugural que ofrecí en el marco del XXIV Curso como Director Ejecutivo del IIDH, es la base para la introducción;

la edición cierra con tres anexos: un documento que presenta partes centrales de la *Propuesta curricular*; el *Acta de Panamá sobre la educación en derechos humanos*, y la resolución aprobada en el marco de la XXXVII Asamblea General de la OEA (Panamá, 3 a 5 de junio de 2007), titulada *Propuesta para la incorporación de la educación en derechos humanos en la educación formal, para la edad escolar de 10 a 14 años, de acuerdo al Protocolo de San Salvador*.

Agradecemos a las autoras y autores por sus interesantes aportes y perspectivas; dejamos abierta la invitación a todas aquellas personas que deseen enviar sus trabajos a la consideración del Comité Editorial de la Revista IIDH. Aprovechamos, asimismo, la oportunidad para agradecer a las agencias internacionales de cooperación, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos, con cuyos aportes y contribuciones la labor del IIDH es posible.

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

Introducción

La educación en derechos humanos: Verbo rector del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*

*Roberto Cuéllar M.***

Introducción

Hoy iniciamos las lecciones del XXIV Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos y es la primera ocasión en que este curso, el más importante en la vida institucional del IIDH desde 1983, se realizará en su totalidad en el Aula Interamericana de Derechos Humanos, que a partir de ahora completa el campus del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

El 14 de septiembre de 1983 la ceremonia inaugural del I Curso Interdisciplinario se llevó a cabo en el auditorio de la Corte Suprema de Justicia; fue presidida por el entonces Presidente de la República de Costa Rica, Luis Alberto Monge, acompañado del Presidente del IIDH, Juez Thomas Buergenthal. La primera lección fue dictada por Hernán Montealegre Klenner, primer director del Instituto. Desde entonces, el IIDH asumió su vocación como entidad educativa en derechos humanos para servirle al hemisferio americano. A partir de este momento, el cumplimiento regular del Curso Interdisciplinario tiene su sede propia y ustedes son protagonistas de esta nueva etapa. Por ello, esta lección tiene para mí y mis colegas un emotivo significado: les recibimos por primera vez en la casa de estudios del IIDH lo que marca un antes y un después en la perspectiva histórica de esta entidad regional.

A lo largo de veinticinco años, este Curso se ha convertido en un referente de proyección, de la fortaleza y de la expansión de la educación en derechos humanos como un instrumento esencial para contribuir a la construcción, el desarrollo y la preservación de la democracia en la región. La excelencia académica y la dimensión política del Curso se deben, tanto a la valía excepcional de quienes han dictado sus cátedras y lecciones, como al testimonio del ex alumnado (cerca de 2.500), la mayoría hombres y mujeres que hacen parte de las

* Conferencia inaugural del XXIV Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, 28 de agosto de 2006.

** Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

filas de organizaciones no gubernamentales y de entidades públicas, movimientos civiles y centros de enseñanza e investigación que conforman la amplia red del movimiento por los derechos humanos en las Américas.

Libertad de cátedra y de investigación; libertad de pensamiento y de participación, son los principios del Curso anual del IIDH. Estas perspectivas fomentan la diversidad de temas y de enfoques. La equidad de género, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de nuestros pueblos y el balance de la composición regional de las y los participantes, refuerzan su carácter plural y contribuyen a dar sentido a las investigaciones sobre las tendencias actuales de los derechos humanos y el estado de la democracia hemisférica.

Nueve de cada diez ONG –entre las principales de cada país– han compartido esta experiencia formativa con agentes de la policía y de las fuerzas armadas, con parlamentarios y juezas, con sindicalistas e intelectuales, con funcionarios del legislativo y oficinas de ombudsman, junto a militantes de movimientos sociales y de las iglesias. Así el Curso ha sido, en sí mismo, una escuela interamericana de tolerancia ideológica y un laboratorio de respeto por las ideas, lo que supone una de las facetas más importantes de la dimensión política de la educación en derechos humanos.

Este XXIV Curso está enfocado a los estudios de un campo específico: el derecho a la educación en derechos humanos (EDH). Desde el año 2000, cada edición se ha orientado al estudio de los campos temáticos priorizados por el IIDH: (1) el derecho de acceso a la justicia y la seguridad; (2) el derecho a la participación política y la democratización de procesos electorales; (3) la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en el sistema interamericano; y (4) la EDH como un derecho en sí mismo, respondiendo a un lineamiento de focalización institucional para analizar de manera más eficaz los dramas más agudos de la vida social y política del hemisferio americano.

El Curso que hoy iniciamos tiene sentido en la realización de este derecho propio dentro del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos, y en la necesidad de transmitir los valores de la justicia y de la libertad por medio de la enseñanza para la vida en democracia, si realmente queremos una América en la que crezcan la igualdad y la fraternidad desde la niñez y entre la ciudadanía. Este enfoque tiene hoy un significado y valor real porque

aún tenemos pendiente la tarea de fomentar una moral colectiva basada en la práctica de los derechos humanos que deben enseñarse a través de una pedagogía apropiada a las políticas públicas de la educación, como propone el Art. 13.2 del *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales* (Protocolo de San Salvador).

Aproximación conceptual a la EDH

Muchas veces se habla sobre la EDH partiendo de una idea o una posición más bien intuitiva. No se trata de un error perceptible, puesto que precisamente todo el conocimiento humano se ha sustentado en un dialéctico ir y venir entre el terreno de la intuición y la indagación científica.

Sin embargo, siempre es importante precisar cuáles son los alcances y qué pretende la educación en derechos humanos, precisamente porque de tal respuesta dependen sus implicaciones jurídicas y políticas. El IIDH ha realizado un importante trabajo en la materia, y hemos empleado una concepción bastante descriptiva, y por ello útil, del concepto. El IIDH entiende que la EDH es un proceso de adquisición de determinados conocimientos, habilidades y valores necesarios para conocer, comprender, afirmar y reivindicar los propios derechos, sobre la base de las normas dispuestas en los distintos instrumentos internacionales en conexión con la normativa interna¹. Quienes comienzan este esfuerzo por la EDH coincidirán necesariamente sobre la enorme ventaja operativa que ofrece este concepto. Como todo lo que hacemos en el Instituto, no nos interesa generar abstracciones sobre los derechos humanos. Para el IIDH lo académico es la herramienta principal de la acción política, la herramienta principal de la transformación de la realidad a partir de los derechos humanos, pero sólo eso, una herramienta.

Quiero precisamente destacar los tres elementos centrales que integran tal definición:

- 1. Proceso de adquisición de determinados conocimientos, habilidades y valores...** Como puede advertirse, este elemento parte por reconocer que la EDH es un proceso, y por lo tanto, implica actividad, interacción, dinamismo dialéctico. Entendida como un proceso es posible comprender que no se trata de un

¹ IIDH, *I Informe interamericano de la educación en derechos humanos*. San José, Costa Rica, 2002, pág. 15.

resultado educativo, es decir, no es una traslación mecánica de “conocimientos, habilidades y valores”, sino que es un libro abierto, un edificio en construcción, es vida humana objetiva, es cultura. Este punto marca una diferencia de visión y entendimiento entre la educación tradicional y la EDH, que se manifiesta incluso en el método educativo. En tanto proceso, la EDH implica una interacción social horizontal, donde la experiencia es una base fundamental del entendimiento, donde la realidad posee un sentido de enseñanza, donde la observación de la vida más real de los pueblos americanos debe dar paso a la reflexión escolarizada que estimule las acciones para la superación de las injusticias. Como proceso, pretende la generación de cambios en los pueblos, en las conciencias humanas, que permita una transformación en las condiciones de vida, un cambio, además, hacia un rumbo muy claramente delimitado.

Esta definición no se agota en su carácter instrumental y procesal, sino que tiene un propósito estratégico: la adquisición de conocimientos, habilidades y valores. Se trata, por lo demás, de conceptos deliberadamente escogidos para el conocimiento y la capacidad de transformación de la realidad mediante el estímulo de las habilidades, y el establecimiento de los puntos centrales del marco de referencia –los valores– a partir de los cuales entender la realidad, siempre dinámica y cambiante. No se trata, pues, de una educación pasiva, sino de una educación activa. No se trata tampoco de una educación estática en el tiempo, sino de una que es transtemporal. No se trata de una educación para un momento cualquiera, sino de una educación que dure toda la vida.

2. **...para conocer, comprender, afirmar y reivindicar los propios derechos...** Este es el contenido básico de la EDH, “los propios derechos”, no vistos ni entendidos como los derechos exclusivos de cada persona, en una concepción privatista o personalista de la realidad, sino en un sentido que pretende destacar –y rescatar– lo “humano irreductible”, como lo denominara el catedrático bilbaíno Xavier Etxebarria. Esta alusión a los “propios derechos” es, en síntesis, a los derechos humanos. La EDH tiene un sentido que justifica su existencia, que es precisamente la de permitir la realización de los cuatro verbos centrales referidos en la expresión bajo análisis: conocer, comprender, afirmar y reivindicar. Estos cuatro verbos, como se puede advertir, no son tampoco una yuxtaposición de elementos sino etapas del proceso educativo. Conocer implica hacer saber sobre la existencia de los derechos

humanos; comprender supone un proceso reflexivo profundo, particularmente basado no en la mera tenencia de un conocimiento, sino en la posibilidad de cuestionar la realidad conforme al parámetro que ofrecen los derechos humanos. Afirmar es hacer visibles, hacer presentes los derechos humanos. Ya no es sólo el punto de la reflexión, supone abiertamente una actitud proactiva frente a la realidad. Complementariamente, reivindicar supone el máximo punto de transformación de la realidad, en el sentido de hacer que los derechos sean respetados en aquellos lugares y momentos en los que son violentados.

Como puede advertirse, para el IIDH la concepción y el alcance de la EDH demanda y busca que el sujeto activo, la persona humana, la niñez, sea actor en el entorno social en que se mueve y se educa.

- 3. ... sobre la base de las normas dispuestas en los distintos instrumentos internacionales en conexión con la normativa interna...** Si bien el proceso implicado en la EDH busca convertir en realidad dinámica a los sistemas de derechos humanos, es preciso contestar una pregunta que opera como necesario punto de partida: ¿A cuáles derechos humanos aludimos en la EDH? La respuesta a esta pregunta, para el IIDH, no tiene lugar a confusión. No se trata de lo que cada persona interprete por derechos humanos. Los derechos humanos a los que refiere el IIDH en su concepción sobre la EDH son los contenidos en el sistema normativo –bajo el recaudo o la precaución que impone el principio pro homine, pro persona humana–, según el cual en caso de colisionar una norma interna y una internacional, deberá prevalecer aquella que brinda la mayor protección para la persona humana, sin importar su origen.

De igual manera nos referimos a los derechos reconocidos por las diferentes fuentes del derecho internacional, como la costumbre, y particularmente, la jurisprudencia y los principios del derecho internacional imperativo –ius cogens–.

Si tal es el sentido de la EDH debemos preguntarnos si entre ésta y la educación en general, existe alguna diferencia que obligue a brindarles tratamientos específicos o si, por el contrario, la relación es de complementariedad. Los tres instrumentos que aluden a la existencia del derecho a la educación son coincidentes al destacar que la educación tendrá como fines: el pleno desarrollo de la personalidad humana, de su sentido de dignidad; fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales; favorecer la comprensión, la tolerancia y

la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos; y promover las actividades a favor del mantenimiento de la paz².

En definitiva, las finalidades que se especifican conjuntamente para el derecho a la educación son incluyentes de la que posee la EDH, de manera que nada obsta para poder afirmar que la EDH es un componente del derecho a la educación. Pero también esto nos habilita para poder construir otra idea en la que el IIDH particularmente ha estado trabajando: reconocer que existe un derecho a la educación en derechos humanos. La EDH, en consecuencia, puede ser un componente curricular, y debe ser un componente curricular, pero no se agota en ser un contenido de los sistemas de educación formal que aplican los Estados. Trasciende de una visión meramente didáctica para llegar a convertirse en pedagógica. Trasciende, en definitiva, de un contenido para el conocimiento, para convertirse en un mecanismo de transformación de la realidad social.

La EDH como fuerza de transformación y exigibilidad en el derecho a la educación

Los elementos descritos me permiten advertir muchas consecuencias. Sin duda alguna la más importante de todas parte por reconocer que la EDH es una plataforma política que se hace desde el ámbito educativo. Aclararé los alcances de esta expresión.

Al indicar que la EDH es una plataforma política debo remontarme a la vieja idea de los orígenes etimológicos de la palabra “política”. Platón lo dijo así: “lo que quieras para la ciudad, ponlo en la educación”. No es extraño que la alusión a la política mueva la atención hacia el concepto de ciudadanía, que no es más que el vínculo jurídico con el que se denomina a la posibilidad de participación formal de una persona en las decisiones generales y públicas de su comunidad. Toda forma de participación ciudadana es, por antonomasia, política.

Si la EDH busca que los seres humanos puedan conocer, comprender, afirmar y reivindicar sus derechos humanos, en consecuencia es evidente que la relación entre el Estado y sus ciudadanos cambiará

² Cotejo realizado entre los artículos 26.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 13.2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se reconocen más fines a la educación, como derecho; sin embargo, los mencionados son los fines comunes establecidos en esas fuentes.

severamente en la medida en que la población tenga no sólo mejores y mayores niveles de conocimiento sobre sus derechos sino que, lo más importante, pueda analizar su realidad en función del cumplimiento y respeto de los mismos y exigir su observancia plena. De esta manera, la EDH incide en la ciudadanía, la EDH procura y estimula un tipo diferente de ciudadanía, y esto genera un tipo diferente de relación Estado-persona. Esa es la dimensión política de la EDH. Por eso es que la EDH es, en función de su contenido y finalidades, una plataforma política, un escenario que al incidir en la persona humana, permite reconfigurar al Estado. Y lo interesante de la EDH es que esa plataforma se construye, crea e implementa desde los espacios educativos, principalmente desde las aulas educativas, pero que ocupa inevitablemente otros espacios, como la educación informal y la educación no formal.

La EDH fomenta la práctica de hacer exigibles los derechos humanos en su totalidad. Desde un punto de vista estrictamente conceptual puede sostenerse lo anterior. Sin embargo, en el IIDH tenemos un convencimiento no sólo conceptual sobre tal punto, sino también empírico. Durante cuatro años consecutivos hemos realizado un ejercicio de investigación, particularmente en los 19 Estados que han ratificado o adherido el Protocolo de San Salvador.

Nuestro primer informe hizo una panorámica general sobre aspectos normativos y de políticas públicas atinentes o concernidos con la EDH. Ese estudio aplicado a la realidad nos arrojó transformaciones y elementos sumamente interesantes, que deben destacarse para demostrar como la EDH juega un papel dinamizador en la exigibilidad de los derechos humanos, en general, y del derecho a la educación, en particular.

De esta manera, el primer informe advertía que los procesos de reforma educativa impulsados en las dos últimas décadas del siglo XX han ido permeando, de manera gradual, –lentamente–, las leyes relacionadas con el derecho a la educación³. El segundo informe tuvo un alcance mucho más amplio, puesto que se dirigió a examinar la medida en que se han incorporado los contenidos de derechos humanos en los instrumentos y herramientas administrativos y programáticos que dinamizan el proceso educativo⁴. De manera bastante categórica

³ IIDH, *I Informe interamericano...*, pág. 41.

⁴ IIDH, *II Informe interamericano de la educación en derechos humanos*. San José, Costa Rica, 2003, pág. 7.

nuestro informe concluyó diciendo que el estado de la EDH en los Estados parte en el Protocolo de San Salvador puede considerarse un cuadro de pasos graduales “en tanto muestra una tendencia positiva en el sentido de adoptar progresivamente medidas legales, institucionales y pedagógicas que doten a la educación de las calidades que pide el numeral segundo del artículo 13 del mencionado Convenio”⁵.

Es evidente, como lo señaló dicho informe, que los desarrollos y progresos son desiguales entre los Estados, pero debemos reconocer que los progresos en el derecho a la educación se están logrando como resultado de una aceptación paulatina sobre la EDH.

El tercer informe nos ofreció otra perspectiva de investigación sobre la formación, capacitación y entrenamiento profesional del magisterio para que realicen educación en derechos humanos. Algunas asignaturas se han visto programadas e impartidas con cierto grado profesional⁶. De igual manera, encontramos que no existe un aumento significativo en los esfuerzos de las autoridades educativas para introducir elementos vinculados con principios, contenidos y metodologías pedagógicas de la enseñanza de los derechos humanos dentro de la formación de los educadores⁷. Asimismo con relación a las perspectivas de género y las diversidades étnicas y culturales⁸.

Este hallazgo advirtió un relajamiento normativo en lo atinente a la formación de educadores, aunque advirtió algunas señales de progreso en el contenido específico; es decir, en la práctica la formación de los educadores incorporaba algunos elementos de estudio y formación en derechos humanos que dista de una política de profesionalización del magisterio.

En el cuarto informe advertimos, en adición a lo ya expuesto, que el derecho a la EDH comienza a aparecer, con mayor frecuencia, en planes nacionales en derechos humanos y planes nacionales en la educación en derechos humanos, lo que pone de manifiesto que el tema ha comenzado a tocar ampliamente las estructuras mismas de las decisiones políticas⁹.

5 IIDH, *II Informe Interamericano...*, pág. 57.

6 IIDH, *III Informe interamericano de la educación en derechos humanos*. San José, Costa Rica, 2004, pág. 60.

7 IIDH, *III Informe interamericano...*, pág. 61.

8 IIDH, *III Informe interamericano...*, pág. 63.

9 IIDH, *IV Informe interamericano de la educación en derechos humanos*. San José, Costa Rica, 2005, pág. 65.

Sin embargo no quiero levantar falsas expectativas, ni comunicar cosas inciertas. De ninguna manera podemos sentirnos satisfechos o realizados. En materia del derecho a la educación nos falta mucho para alcanzar un nivel adecuado y óptimo. Para decirlo de una manera más notoria, la falta de ingreso y la deserción escolar por razones económicas sigue siendo un severo problema que amenaza el desarrollo humano de las Américas.

Lo que he deseado transmitir, sobre este punto, es algo que puedo afirmar sin temor a equivocarme y con la confianza puesta en la seriedad investigativa del IIDH: que nuestros resultados y tendencias de las políticas educativas ponen de manifiesto el estado del derecho a la educación en una dimensión cualitativa, es decir, en los contenidos y fines de la educación que se han delimitado desde la perspectiva del derecho interamericano de los derechos humanos.

La EDH y el rol del IIDH en la promoción de los derechos humanos en las Américas

La EDH es un mandato para el IIDH, no es una opción, sino lo que justifica su esencia, su existencia y su proyección hacia el futuro. Y puedo indicar que en esto el IIDH ha tenido un rol que en buena medida es pionero, lo que nos permite, como en este momento, ofrecer este Curso Interdisciplinario focalizado sobre la situación de la EDH en las Américas.

La EDH ha tenido varias transformaciones y en algunas el IIDH ha sido un actor protagónico. Desde una perspectiva histórica, la EDH aparece como una estrategia ingeniosa de la sociedad civil para realizar las transformaciones y cambios que generaron una conciencia más crítica y retadora frente a oprobiosas realidades que enfrentaron algunos de nuestros países en las dos décadas de final de siglo XX. La EDH era una forma política de colocar la agenda de derechos humanos en espacios estratégicos de movilización social, y nada más estratégico para un cambio y transformación política que los espacios educativos y, más concretamente, los espacios de la educación no formal y la informal. Las organizaciones sociales, en ese sentido, tienen el mérito de haber identificado y empleado la EDH como un punto central del avance de movimientos sociales y en la lucha por la recuperación de la democracia. En este sentido, el IIDH hizo del espacio educativo la convocatoria a participar de un espacio común, muchas veces en la defensa de la vida y por sociedades libres.

De otra manera, con el tránsito hacia los modelos democráticos, la EDH logra alcanzar a otros actores y otros escenarios: los Estados y los espacios oficiales, es decir, los sistemas de educación formal. La EDH dejó de ser, en ese momento, una herramienta exclusiva de la sociedad civil para ingresar al sistema oficial y posicionarse en la agenda política; eso de por sí es un enorme progreso que no es poca cosa ni tiene que pasarse por alto. Hablando hoy en términos de realidades concretas, si un tema no se posiciona en la agenda de un Estado, no avanzará con la celeridad con la que debe progresar la implantación de ese derecho social. Es así como la EDH pasó de un elemento de promoción de los derechos humanos y de la democracia, desde la sociedad civil, para convertirse en un contenido de los programas nacionales en materia de educación formal.

El IIDH ha realizado una importante contribución al sistema interamericano sobre la EDH, ha favorecido que se le entienda y conciba como un derecho humano. Para el IIDH la EDH no es un contenido más de la currícula, es, principalmente, un derecho humano propio de la ciudadanía, de la persona humana, de la niñez y de los pueblos. Y afortunadamente en esta labor el IIDH está encontrando algún tipo de respaldo en la doctrina más depurada sobre el tema de EDH.

Nuevas perspectivas de trabajo: la necesidad de una propuesta curricular y metodológica

En el IIDH hay siempre una especial preocupación por la EDH, como me parece que resulta evidente. Eso nos ha obligado no sólo a estudiar la realidad de la EDH en las Américas, sino también a implementar un proceso de diseño y preparación de una propuesta curricular y metodológica. Una propuesta que, al mismo tiempo que reconozca las realidades –asimétricas– de los países americanos, pueda lograr el cumplimiento de los fines de la educación que disponen los instrumentos de derechos humanos, recogiendo, igualmente, la exhortación internacional lanzada por la Asamblea General de Naciones Unidas que recientemente contribuyó con la creación del *Programa mundial de la educación en derechos humanos* para el trienio 2005-2007.

Según datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), para el año 2005 el 52% de la población total latinoamericana eran personas menores de 15 años. Lo interesante es encontrar que al dividirlos por grupos etarios quinquenales, los grupos de 5-9 y de 10-

14 suman cerca del 36% de la población latinoamericana¹⁰. Es decir, las áreas poblacionales de máxima influencia del sistema educativo formal, los grupos pedagógicamente más influenciados, el sector de la pre-ciudadanía, suma hoy más de la tercera parte de la población latinoamericana. Es urgente, en consecuencia, hacer un golpe de timón curricular si queremos transformar la realidad política, económica y social de la región. Es urgente, dicho en otros términos, completar la tarea de introducir la EDH en los sistemas formales en la edad escolar entre 10 y 14 años, como lo ha propuesto el IIDH desde el año 2000.

De no hacerlo nuestros pueblos profundizarán indefectiblemente en un desencanto mayor con la democracia y con la educación en derechos humanos. Cada vez que se produce un hecho criticable y se daña gravemente la convivencia –con consecuencias humanas y personales–, surgen reclamos a la educación. Las sociedades exigen acciones rápidas de enseñanza que fomenten el conocimiento “express” de valores y de principios que detengan la ola de violencia. Cuando la violencia cobra una nueva víctima se pide una respuesta inmediata y, por supuesto, policial y legalmente dura, pero sobre todo una acción educativa para hablar de la seguridad personal.

Todas estas exigencias y reclamaciones que vemos en las diferentes realidades políticas y sociales de las Américas, en unas más que en otras pero casi sin excepción, son las señales de un problema serio, pero no suponen un diagnóstico adecuado, puesto que se limitan a aspectos y hechos concretos sin abordar a profundidad en las causas ni en los perfiles. Toda esa fenomenología de la violencia y de la exclusión son parte de un problema que abarca las dimensiones que debe de tratar y de considerar la pedagogía de la educación sobre derechos y democracia.

La adhesión razonable a los valores principales de un sistema democrático, desde la idea de la dignidad humana hasta la libertad, igualdad y solidaridad y sus realizaciones, como la tolerancia, el repudio a la violencia y la oportunidad de promover la solución pacífica del conflicto, son parte del consenso educativo. En la formación de la ciudadanía la educación es un instrumento indispensable porque supone vivir los derechos humanos desde la primera edad escolar, a través de una formación pensada, estable, oficial y sistemática. ¿Qué debe de enseñar la educación para que la niñez y la ciudadanía

¹⁰ Datos obtenidos de http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/perfiles/documentos/poblacion1_2.xls (disponible a febrero de 2008, fecha de publicación de esta revista).

no solo reconozcan sus derechos sino que acepten cumplir con sus obligaciones?

Necesitamos una propuesta curricular en los valores propios de los derechos humanos que no puede ser improvisada ni coyuntural, ni oportunista sino sistemática, completa y adecuada a la edad escolar que exige una estabilidad profesional y una permanencia del magisterio para conseguir las metas del consenso educativo.

Con su implantación curricular se despejarán varios prejuicios. En primer lugar, se le debe colocar en el punto más importante de la agenda política porque es la mejor inversión democrática que da resultados al corto y mediano plazo. En segundo lugar, se debe de preparar profesionalmente al magisterio, con estatus de materia principal y de cuerpo estable que cubra unos programas exigentes y profundos, a partir de los cuales se oficialice el contenido de derechos humanos desde la primera formación de la niñez. Hay que dejar hablar al magisterio, porque son ese contingente humano que todos los días libra una larga lista de situaciones difíciles de las que nadie les ha preguntado. Y en tercer lugar, hay que hablar de la calidad de la enseñanza más que de la cantidad escolarizada que, por cierto, es un espacio en que se han conseguido logros muy llamativos.

Lo único que pretende esta propuesta curricular del IIDH, que debe ser atractiva y lúdica, es que la niñez tenga una formación básica en derechos humanos, que conozca la realidad en la que se mueve y que sepa defender sus derechos como practicar sus obligaciones ante cualquier situación, con la dignidad en alto. En esto consiste el éxito de la escolarización de los derechos humanos. Educar es, pues, en este sentido, enseñar a hablar sobre los valores humanos y a respetarlos. Es leer, jugar y escribir repetidamente las líneas del derecho a la libertad y las obligaciones que implica; y esto solo es practicable a través de los programas regulares para comprender y conocer, estudiar y conversar sobre los problemas de derechos humanos en el aula escolar.

Reflexión final

Para formar a la ciudadanía desde la niñez son necesarios dos tipos de contenidos, a unos les llaman “saberes y conocimientos” y a los otros, como lo dice la definición del IIDH, “habilidades”. Los primeros ayudan a entender la realidad y a darle sentido, pero hay uno esencial que no puede quedar fuera: el análisis de las situaciones que presentan dificultades más acuciantes y, finalmente, aquellas orientaciones que

ayudan a la niñez a comprender críticamente la realidad humana y social.

El segundo grupo del esquema conceptual, las “habilidades”, se refiere a la práctica de destrezas dentro del ámbito escolar, entre otras, cómo sensibilizar al alumnado ante la injusticia, la capacidad de razonamiento en el uso de los derechos humanos –comprendiendo que no siempre tenemos razón–, practicando la virtud de escuchar y de esforzarse por entender los reclamos y puntos de vista de los otros o de tratar los conflictos desde las obligaciones cívicas y de la legalidad democrática.

¿Está en condiciones de enfrentar esos problemas la educación pública de los países de América hoy? ¿Están preparados para hacerlo los docentes y maestras con la formación que tienen hoy para ejercer el magisterio? Junto a esas grandes tareas muy pertinentes y necesarias para llevar adelante la reforma del pénsum escolar y para la implantación de la propuesta curricular en derechos humanos, al menos en 19 países firmantes del Protocolo de San Salvador, resulta imprescindible colocar en un lugar central el protagonismo del magisterio, en primer lugar, con tiempo y recursos suficientes para la capacitación profesional en la doctrina de los derechos humanos. En segundo lugar, con espacio y foro suficiente que convierta al magisterio en punto de referencia ante la opinión pública, para asegurar y demostrar que los centros escolares son de alta calidad cuando ponen en práctica la educación en derechos humanos y la formación de la ciudadanía.

Sin duda alguna, esta tarea de derechos humanos tiene un costo político y financiero, pero es una obligación aceptada por 19 Estados Parte del Protocolo de San Salvador que, además de ser de cumplimiento obligatorio, es una inversión rentable para la democracia hemisférica.

Ese debate, ese compromiso, esas definiciones, son las que queremos estimular en esta vigésimo cuarta edición del Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, al cual les doy a Ustedes, la más cálida bienvenida, y les transmito la más sincera y profunda felicidad por recibirlos en esta Aula Interamericana, pero sobretodo, expresarles la reafirmación de compromiso del IIDH por la defensa de la libertad, el fomento de la democracia, y el respeto por los derechos humanos.

¡Muchas gracias!

El derecho a la educación

América Latina en el marco de la globalización: La apuesta educativa

*Ernesto Ottone**

La ambivalencia de los cambios

Se ha dicho con alguna razón que el siglo XX no terminó en el 2000, sino que concluyó en 1989 con la caída del muro de Berlín. Algo hay de cierto en esa afirmación, al menos considerando la enormidad del cambio de los parámetros políticos que ese momento cristalizó y que rediseñó el conjunto de la arquitectura política del planeta.

Este enorme cambio se realizó en el marco de la consolidación de un nuevo paradigma productivo en cuya base estuvo la aceleración del conocimiento científico tecnológico y una progresiva globalización de los mercados y las comunicaciones como asimismo de una exacerbación de la competitividad.

La visión inmediata de que estos profundos cambios serían “para mejor” ha debido ser revisada de manera menos optimista por la experiencia de los años siguientes. Hoy en día dichos cambios aparecen dotados de una mayor ambivalencia pues han generado una realidad llena de potencialidades pero también de peligros reales.

En efecto, cuando nos acercamos a una década de la caída del muro podemos constatar que las promesas de paz y prosperidad que se asociaron al fin de la guerra fría se han cumplido sólo muy parcialmente. La construcción democrática de los países del Este presenta aún hoy no pocos interrogantes y en el plano económico la situación recesiva de la economía de los países desarrollados sólo se modificó moderadamente. Esa limitada recuperación no ha podido revertir ciertos problemas como el desempleo, cuyas altas cifras se han vuelto persistentes.

Los países en desarrollo, si bien se han convertido en el sector más dinámico de la economía mundial, presentan una enorme heterogeneidad en sus resultados. Algunos efectivamente han tenido importantes éxitos y han disminuido su brecha respecto a los países

* Sociólogo chileno, Secretario Ejecutivo Adjunto a.i. de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

desarrollados; otros la han aumentado dramáticamente. Como bien sabemos las cifras de pobreza, miseria y exclusión para millones de personas continúan siendo altísimas en el mundo.

En el plano político, la situación no se desarrolló de manera más alentadora. Aun cuando algunos conflictos internacionales tendieron y tienden a debilitarse y otros a concluirse con el fin de la tensión Este-Oeste, un número de conflictos basados en rivalidades étnicas, en surgimiento de nacionalismos exacerbados y en lógicas fundamentalistas, se transformaron en guerras abiertas de insospechada crueldad en territorios que antes constituían un solo país. Nuevos y viejos fanatismos adquirieron grandes dimensiones y generaron situaciones incontrolables en regiones enteras.

Como bien lo señala Jean Daniel¹, “Nos dirigimos sin brújula y sin estrellas hacia un futuro mundialista, pero nos dirigimos entre las más tumultuosas convulsiones”. Ello está obligando a todos a pensar el futuro como una construcción cuidadosa y frágil que no está predestinada ni a un inevitable progreso ni a la catástrofe. Como una construcción tan difícil que Dahrendorf identifica la obtención de prosperidad, democracia y ciudadanía para todos con la “cuadratura del círculo”².

Tomando en cuenta la situación antes descrita, Alain Touraine³ ha caracterizado recientemente las sociedades contemporáneas por un doble proceso. De una parte por la disociación creciente del universo instrumental y el universo simbólico de la economía y las culturas, y de otra, por la existencia de un poder difuso que no se orienta a crear un orden social y que acciona solo en dirección al cambio, al movimiento y a la circulación de capitales de bienes de servicio y de información generando un vacío político y social. Él llama a esto “el proceso de desmodernización”.

Este proceso de desmodernización, de no revertirse, puede generar cada vez más sociedades separadas con élites modernas atrincheradas frente a masas excluidas y donde los excluidos tienden a conformar comunidades que no se limitan a consensos cívicos nacionales sino que se refugian en la pertenencia a tradiciones locales, regionales, étnicas, carnales y/o religiosas.

1 Daniel, Jean, *Voyage au bout de la Nation*. Seuil, Paris, 1995, pág. 171.

2 Dahrendorf, Ralf, “*Quadrare il cerchio*”, *Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*. Laterza, Bari, 1995.

3 Touraine, Alain, “*Pourrons-nous vivre ensemble?*” *Egaux et défférents*. Fayard, Paris, 1997.

El proceso de globalización resulta entonces un proceso ambivalente, lleno de promesas y posibilidades, capaz de permitir a los países en desarrollo saltarse etapas antes impensables para alcanzar nuevos niveles de desarrollo y bienestar, y al mismo tiempo producir hechos enormes de desigualdad al interior de los países y entre las naciones. El hecho que ha marcado el inicio de la actual fase oscura de la globalización es una paradoja terrible de la propia globalización. Paradojas siniestras... “sin que nadie se diera cuenta, terroristas argelinos, somalíes y libaneses fueron adiestrados en los campos de Afganistán, enviados después a un politécnico en Hamburgo o a una escuela de pilotos en California, para después conducir aviones de línea desde Boston contra las Torres Gemelas del World Trade Center. La globalización es también esto; un cambio que ve las esperanzas de los años noventa transformarse en miedo. La gran oportunidad de las fuerzas nuevas se transforma en una gran amenaza”⁴.

Es además un proceso irreversible. Los avances científicos y tecnológicos que están en su base no tienen vuelta atrás, no volverá atrás el cambio en la percepción de la realidad que ha transgredido la relación tradicional tiempo-espacio y que la ha reinventado bajo condiciones de aceleración exponencial: la compresión de la categoría de lo real por vía de la micro-electrónica que hace circular una cantidad inconmensurable de “bits” a la vez en un espacio reducido a la nada por la velocidad de la luz con que operan estas unidades comunicativas.

Tal aceleración temporal y tal desplazamiento espacial se dan con especial intensidad en dos ámbitos donde la micro-electrónica se aplica: en la circulación del dinero y de las imágenes.

Si algo no tiene precedentes es el de masa monetaria y de imágenes que se desplaza sin límites de espacio y ocupando un tiempo infinitesimal. Se podrá quizás regular tal desplazamiento, jamás volverlo a los tiempos y espacios de antes.

Sin embargo, un tercer elemento necesario a tener en cuenta es la ausencia de univocidad para vivir la globalización. La globalización puede ser vivida de manera activa o pasiva por quienes no están en sus centros vitales, no oponerse a las fuerzas de cambio no significa renunciar a actuar sobre la sociedad.

Es en este contexto ambivalente que se sitúa América Latina hoy en día.

⁴ Dahrendorf, Ralf, “*Quadrare il cerchio*”...

América Latina: en medio de la globalización

Como bien sabemos, los cambios que provocó el proceso de globalización en la economía mundial afectaron severamente a América Latina, que los percibió con retraso. Ello explica el por qué la región fue tan vulnerable en la crisis de los años 80 cuando colapsó el financiamiento externo y se estremecieron las economías de la gran mayoría de sus países, debiendo ellos reorientar su estrategia de desarrollo para no desengancharse de un mundo que cambiaba rápidamente, en el marco de un rudo e inevitable ajuste cuyo costo social fue altísimo.

Tan dura fue esta readecuación de América Latina que CEPAL llamó a la década de los años 80 la “década perdida” y al menos parcialmente fue así, las economías no crecieron y los indicadores del progreso social se desplomaron. Sin embargo, nos parece que engloba mejor lo sucedido en esos años caracterizarla como los años del “aprendizaje doloroso”, pues también esos años fueron escenario de un proceso creciente de democratización de los sistemas políticos y de avances en el pluralismo democrático.

Transcurrida más de la mitad de la década del 90, el balance de las transformaciones económicas en la región mostraba avances y rezagos. La mayoría de los países de la región habían logrado una recuperación económica moderada con una expansión promedio del 3.2% entre 1991-1996, significativos avances en cuanto a la estabilidad macroeconómica, un crecimiento dinámico y una creciente diversificación de las exportaciones, el acceso a mayores niveles de financiamiento externo y un marcado incremento de la interdependencia económica de los países de la región, impulsado por una nueva generación de acuerdos formales de integración.

Sin embargo el nivel de crecimiento todavía distaba de ser el necesario para abordar los rezagos tecnológicos y sociales, las economías mostraban todavía un alto grado de vulnerabilidad, un incremento demasiado lento del ahorro interno, una expansión insuficiente de la inversión total y una agudización de la heterogeneidad estructural característica de los sistemas productivos de la región.

En relación con la pobreza, las diferencias nacionales eran muy profundas. Durante los primeros cinco años de los 90 la incidencia de la pobreza disminuyó de 41% a 39%, avance importante pero insuficiente para contrarrestar el incremento del decenio anterior que fue de 35% a 41% y para superar en términos absolutos el número de pobres.

La medianía de los avances realizados por la región hacia la mitad de los años 90, se volvieron cada vez más frágiles. La crisis del Tequila del 95 y posteriormente la crisis asiática y rusa fueron aciagas para las economías latinoamericanas. En efecto, las fases posteriores de la globalización trajeron perturbaciones que resultaron devastadoras para la región.

Los primeros años del siglo XXI se caracterizaron por una profunda crisis tanto económica, como política y social. El Producto Interno Bruto de la región mostró un recorrido negativo. Si bien en el 2000 hubo una corta recuperación en el crecimiento (3.7%) el 2001 fue de 0.4%, el 2002 de -0.4% y el 2003 del 1.5%, cifras promedio que esconden situaciones de gravísima caída en varios países. Es así como Argentina cayó en el 2002 en -10.8%, Venezuela -9%, en 2002 y 9.5% en 2003 y Uruguay -10.7% en 2002, según cifras de CEPAL. Pero de alguna manera todas las economías fueron golpeadas: Brasil corrió grandes riesgos, México sufrió estancamiento (6.7% el 2000, -0.3% el 2001, 0.8% el 2002 y 1.3% el 2003) e incluso la experiencia de crecimiento sólido y prolongado de Chile sufrió desaceleración (4.2% el 2000, 3.2% el 2001, 2.1% el 2002 y 3.2% el 2003).

Esta situación, cuya causa principal se encuentra en el funcionamiento de la economía mundial y particularmente en la volatilidad de los mercados financieros, produjo naturalmente retrocesos en la caída de la pobreza y aumento de la brecha de distribución del ingreso.

En relación a la pobreza, siempre siguiendo las cifras de CEPAL, los avances alcanzados en los años 90 fueron perdiéndose. En el 2003 la pobreza llegó al 43.9% y en números absolutos a 225 millones de pobres. Se produjeron en muchos países cifras desacostumbradas, como es el caso de Argentina con un 40% de pobres y un 20% de indigencia. El único caso que se mantuvo con un alto grado de excepcionalidad ha sido el de Chile que logró mantener y disminuir en los años 90 una baja del 40% al 18.8% de la pobreza y el 14% al 4.7% en indigencia, gracias sobre todo a su capacidad de aplicar políticas contra cíclicas.

Esta situación comienza afortunadamente a revertirse a partir del nuevo ciclo económico mundial que surge a partir del 2004. En efecto, la economía de América Latina y el Caribe creció un 6% en el 2004, un 4.5% el 2005 y se espera que crezca a tasas en torno al 5% en el 2006⁵. Ello ha permitido fuertes recuperaciones de las economías más afectadas por el ciclo negativo anterior (Venezuela 17.9% el 2004, 7%

⁵ CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006*. Santiago de Chile, julio de 2006.

el 2005 (p), y 4.5% el 2006 (p), Uruguay 12.4% el 2004, 6.2% el 2005 (p) y 4% el 2006 (p) y Argentina 8.5% el 2004 y 7.3% el 2005 y 4.5% el 2006.

Este nuevo ciclo permite un respiro en el corto plazo y en él influye fuertemente un escenario externo favorable, las bajas de las tasas de interés, la revaloración temporal de las materias primas causadas por la eclosión de fenómenos nuevos, como son la enorme demanda de economías gigantescas como China e India.

Pero sería miope cantar victoria; este respiro sólo será útil si América Latina es capaz de atesorar esta bonanza pasajera a través de cambios sistémicos que abarquen las economías, la política y la situación social, que marquen una situación distinta para enfrentar los ciclos negativos haciéndolas definitivamente menos vulnerables.

Debemos tener presente que el reciente documento de la CEPAL “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, nos señala que en relación al compromiso mundial para combatir la desigualdad hacia el 2015, cuando han transcurrido cinco años el balance es más bien mediocre. Así, en relación a la reducción de la extrema pobreza sólo Chile la ha reducido a la mitad, y cinco países, Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay, han logrado avances importantes. Cabe notar que los países con más altos niveles de pobreza extrema son los que menos han progresado.

Por lo tanto, pese a esta mejor situación el panorama latinoamericano no deja de ser preocupante, pues a la fragilidad económica y social se acompaña una fuerte fragilidad política y hasta de cierta desafección al sistema democrático, resurgimientos de atmósferas sociales que pueden minar los sistemas de negociación de los conflictos y favorecer las ofertas populistas de origen corporativo, de reacciones identitarias antimodernas de distinto signo, que se caracterizan por ser simplistas, esencialistas y unilaterales y no captan la necesidad de apreciar el mestizaje cultural de la región, que permita entender nuestra identidad de una manera no estática ni dogmática sino de asumir su continua transformación e historicidad.

La aguda percepción de injusticia social de que quienes pagan las crisis son “los de abajo”; la visión en varios países de las élites políticas como élites corruptas y de la globalización como una conspiración de los países ricos para explotar a la región, es una realidad que se refleja en el incremento de posiciones nacionalistas y extremas, como asimismo en el descrédito de muchos de los gobernantes en la opinión

pública, en el desprestigio de los partidos políticos y en la extrema volatilidad del voto.

Estamos entonces frente a una realidad compleja, donde si bien la región ha superado los rasgos más graves de la crisis de los 80, y no se encuentra ni descolgada de la economía global ni es el “último de la clase”, como región tampoco está entre los primeros, sus resultados son más medianos que buenos y los elementos de dinamismo económico en base a la incorporación de progreso técnico, de equidad y sustentabilidad y solidez democrática que conllevaría una capacidad de “competitividad auténtica”, se encuentran todavía muy distantes.

Esta realidad compleja calza perfectamente con la doble demanda que se le hace a la educación como factor de modernización y como factor de equidad y democracia, de allí que también en América Latina la educación es vista como la gran herramienta de cambio para una vida mejor.

Antes de analizar lo hablado, lo hecho y lo por hacer en esta materia, conviene analizar más en profundidad cómo se plantea la apuesta educativa en la actualidad. Ya sabemos que tiene dos caras, una más “instrumental” y otra más “humanista”; partamos por la “razón competitiva”.

La apuesta educativa

Cada vez más, los análisis coinciden en señalar que para incrementar su competitividad el mayor desafío que enfrentan las naciones es la transformación de la calidad educacional.

Resulta abundante la evidencia que muestra una alta correlación entre el esfuerzo educativo y la capacidad de conjurar los peligros más graves de desigualdad y exclusión y de producir avances históricamente acelerados en términos de un desarrollo equitativo⁶.

Sin embargo, y paradójicamente, en términos generales hay igual consenso en señalar que los sistemas educacionales presentan un fuerte desfase entre las esperanzas que en ellos se depositan y su realidad.

Ellos aparecen como hijos de la sociedad industrial que está en rápida erosión, con estructuras y orientaciones más ligadas al siglo XIX que al siglo XXI.

⁶ Ver CEPAL y Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, agosto de 1992. Particularmente páginas 50-60; 75-79; 87-88 y 127-130.

En consecuencia, su funcionamiento responde a las necesidades que tuvieron dichas sociedades de generar una jerarquía correspondiente a la industria, producir un fuerte credo en torno al progreso ascendente de la ciencia y la técnica, producir una cobertura que permitiese la existencia de una mano de obra calificada, de técnicos capaces de operar maquinarias complejas y de una élite que dirigiera y orientara la sociedad. Junto a ello la educación estaba llamada a construir los consensos ideológicos básicos que permitieran la integración social.

Tales sistemas fueron fundamentales en toda la construcción de la sociedad industrial, fueron factor de integración y movilidad social y conformaron los ejércitos productivos, formaron los espíritus de la escuela primaria con “ideas claras y distintas” reduciendo lo complejo a lo simple, separando lo ligado, unificando lo múltiple y eliminando “el desorden y las contradicciones del entendimiento”⁷. Inspirada en la mecánica, su orientación metodológica se basó sobre todo en los valores de la disciplina, el raciocinio lineal, la precisión y la exactitud. Como señala Gaudin⁸, “En breve, ellas privilegian netamente las cualidades de orden y método en detrimento de las capacidades creativas”.

La eficacia de los sistemas educacionales comenzó a anularse en la medida en que el paradigma productivo de la sociedad cambió y pasó a tener nuevos requerimientos.

Tal pérdida de eficacia se expresa en el tema de la calidad educacional, donde recientes investigaciones comienzan a mostrar, en las sociedades más desarrolladas, nuevas formas de iletrismo y de manejo insuficiente de códigos básicos de habilidades y capacidad de comprensión de jóvenes que han pasado doce o más años por la escuela, una notable falta de preparación para acceder al mercado del trabajo y falta de respuesta a sus demandas y una inversión de la capacidad integradora de los sistemas educacionales que presentan una tendencia cada vez más segmentadora, reproduciendo y aumentando las desigualdades.

América Latina no escapa a los problemas señalados anteriormente pese a los notables esfuerzos realizados desde la posguerra. Ellos se plasmaron en una fuerte reducción del analfabetismo absoluto, un progreso cuantitativo espectacular en la educación básica, cuya cobertura alcanza en la actualidad un promedio de 90% de los niños de

⁷ Morín, Edgar, Gian Luca Bocchi y Mauro Ceruti, *Un Nouveau Commencement*. Ed. Seuil, París, 1991.

⁸ Gaudin, Thierry (ed.), *2100 Recit du Prochain Siecle*. Payot, Paris 1991, pág. 426.

la región y un fuerte crecimiento también en la educación secundaria y superior.

Sin embargo, hoy en día a los problemas de cobertura que aún enfrenta un número de países menos desarrollados, se suma en todos los graves problemas relativos a la calidad y a la pertinencia de la educación, la tasa de repitencia se encuentra entre las más altas del mundo, concentrándose en los primeros grados y un alto porcentaje de los niños escolarizados abandona la escuela antes de finalizar la educación primaria. Las diferencias tienden a hacerse más profundas como asimismo los desequilibrios urbano-rurales.

Todo ello hace que el sistema educativo pase a ser hoy más segmentador que integrador, que se aleje cada vez más de los requerimientos productivos y se vuelva cada vez más inadecuado frente a las demandas del mercado de trabajo.

Por ello la transformación educativa es visualizada como un tema clave para responder por un lado a los nuevos requerimientos de la sociedad del conocimiento y para detener, por otra parte, los procesos de desintegración social.

Se trata entonces de generar una educación que prepare personas que vivirán en un proceso productivo cambiante, menos jerárquico y más basado en una organización de redes, con carreras que no serán lineales y cuyas fronteras no serán las de un país sino las del mundo, donde se requerirá más iniciativa que docilidad, más creatividad que orden. Tal como lo señala Reich⁹ la educación que prefigura las funciones de futuro deberá tender a generar: capacidad de abstracción, desarrollo de un pensamiento sistémico complejo e interrelacionado, habilidad de experimentación y capacidad de colaboración, trabajo en equipo, interacción con los pares. En suma, una educación fluida e interactiva que genere una mente escéptica, curiosa y creativa. Estos requerimientos del nuevo proceso productivo se entrelazan con las virtudes ciudadanas de democracia y participación. Todo el esfuerzo de la transformación educativa para responder a un futuro que sea moderno, democrático y sustentable será el de no hacer de la competitividad sinónimo de barbarie y exclusión y de la solidaridad sinónimo de pasividad e ineficiencia.

En verdad, durante los años 90 esta propuesta ha concurrido con otras de inspiración común, para alentar reformas educativas en

⁹ Reich, Robert B., *The Work of Nations*. Alfred Knap, New York, 1991.

América Latina, incidiendo en decisiones públicas sobre: contenidos y procesos de enseñanza; el financiamiento del sistema y los mecanismos de asignación de recursos; el papel educativo reservado al Estado y al mercado; la capacitación de los docentes; la modernización y descentralización de la gestión educativa; el monitoreo de la calidad de la oferta educativa; y el acercamiento de la oferta educativa a las condiciones socioculturales de los beneficiarios y a la demanda posterior de capacidades en el mundo del trabajo. Todos estos componentes de las reformas educativas en curso han apuntado a mejorar la calidad de los procesos de aprendizaje en el sistema de educación básica y media; mejorar la eficiencia y la eficacia en el uso de recursos para la educación; y, por distintas vías, hacer más equitativo el acceso a una educación de calidad y los mayores logros educativos.

Por cierto, el contenido y ritmo de las reformas también han dependido fuertemente del perfil educativo de cada país. Esto no sólo alude a niveles de analfabetismo, tasas de escolaridad y logros en continuidad educativa, que pueden variar mucho entre los países de la región. También han influido en las orientaciones de la reforma la infraestructura física y tecnológica de las escuelas, la capacidad y compromiso docente, la valoración de la educación formal por parte de la comunidad, las estructuras institucionales que rigen los sistemas educativos y la pertinencia en contenidos y métodos pedagógicos que se utilizan.

Tales reformas han conllevado al aumento del gasto en educación, en términos reales y como porcentaje tanto del gasto público total como del producto interno bruto. En segundo término, y de igual o quizás mayor significación, en algunos casos se han logrado adelantos significativos en la introducción de sistemas de medición de calidad, la reducción de la repitencia, la descentralización de la gestión y la modificación de los programas.

Sin embargo, estos procesos se han enfrentado a diversos obstáculos que han limitado los logros. Tales obstáculos son tanto técnicos como políticos. Los primeros residen en la dificultad para capitalizar con mayor eficacia el aumento de recursos movilizados en las reformas educativas. Los segundos se relacionan, entre otras cosas, con la resistencia de los profesores a cambios que perciben como externos a su situación laboral y remunerativa; la resistencia al aumento de la carga tributaria con destinos sociales; la redistribución del gasto en educación; y los procesos de descentralización administrativa y financiera.

Al respecto Tedesco¹⁰ señala que una evaluación crítica de los procesos de reforma educativa en curso requeriría analizar al menos tres aspectos en los cuales las experiencias desarrolladas hasta ahora resultan discutibles. Uno es el impacto de los procesos educativos en la equidad social donde la información que se posee pareciera indicar que la educación difícilmente puede tener impacto equitativo si no se genera un esfuerzo sistémico para alcanzar niveles básicos de equidad social. Un segundo elemento es la excesiva uniformidad de la secuencia de la reforma al haber comenzado en todos los países por la reforma institucional y más específicamente por la descentralización y la creación de sistemas de medición de resultados. Esta opción uniforme en realidades muy distintas ha provocado que algunos actores pierdan de vista el “sentido” de esos procesos y queden en segundo plano estrategias centradas en el cambio pedagógico y políticas dirigidas a la profesionalización docente. Un tercer elemento sería la necesidad de definir estrategias de acciones específicas entre la escuela, la familia, los medios de comunicación y la empresa.

Equidad, competitividad y ciudadanía¹¹

En términos de los contenidos sustantivos de la transformación educativa quizás lo más importante sería evaluar los procesos en curso en función de la pregunta: ¿Qué acervo educativo y qué capital cultural, son los más idóneos para potenciar un modelo de desarrollo en que se concilien saltos productivos con incorporación acelerada de valor agregado a la economía, modernización institucional del Estado (político, de manejo macroeconómico y de gestión de política social), apertura competitiva a la economía global, mayor equidad social en la forma de la apertura y del crecimiento, un ejercicio más difundido de la ciudadanía, y una sociedad que incorpora dinámicamente los nuevos elementos de comunicación e información?

Al plantear la pregunta en estos términos, su respuesta –si la hay– supone conjugar, como esencia y producto del proceso educativo, los siguientes rasgos en el educando: un sujeto capaz de insertarse oportunamente en la globalización económica y en los intensos procesos de cambio productivo, capaz de dialogar activamente en espacios decisorios, y capaz de ejercer sus derechos políticos en una

¹⁰ Tedesco, Juan Carlos, *Desafíos de las reformas educativas en América Latina*. IPE, Buenos Aires, 1998.

¹¹ Esta sección corresponde a una versión modificada del texto “Educar para una democracia moderna” escrito conjuntamente con Martín Hopenhayn.

democracia participativa. Capacidad para insertarse con mejores ingresos en el mundo laboral, capacidad de gestión y organización, capacidad para discernir información estratégica, capacidad para comunicar en espacios públicos, capacidad para aplicar conocimientos básicos con fines productivos: todas estas son destrezas o códigos que la educación debe estar hoy en condiciones de infundir.

Todo lo anterior sugiere que existe hoy la tendencia a revalorizar el campo educativo como llave maestra para abrir las sinergias entre dinamismo productivo, bienestar social e institucionalidad democrática. Ya no es cuestión de pensar el desarrollo en la lógica del *chorreo* o *trickle-down*, sino en una perspectiva integrada donde el desarrollo social no puede divorciarse de la transformación de las estructuras productivas; donde dicha transformación requiere también de un salto en la educación y producción de conocimientos; y donde finalmente esos mismos saltos en educación, impulsados con criterios de equidad en acceso y oferta educativa, son fuente directa de mayor desarrollo social.

Para ello conviene reflexionar a la vez en torno a tres preguntas claves: ¿Podrá la transformación educativa contribuir a generar sociedades más equitativas con una mayor integración social, con igualdad de oportunidades para todos sus integrantes y con capacidad de superar la transmisión generacional de la pobreza? ¿Será la transformación educativa capaz de contribuir a generar sociedades más productivas, con mayor capacidad de insertarse de manera protagónica en el nuevo orden globalizado? ¿Será la transformación educativa capaz de contribuir a generar sociedades de una ciudadanía extendida, de consolidar en el tiempo sistemas democráticos y participativos?

En torno a estas interrogantes giran las consideraciones que siguen:

a) El desafío de la equidad

Aun en una estructura ocupacional con grandes diferencias de ingreso, es posible aumentar la equidad si se aumenta la igualdad de oportunidades entre hijos de familias de estratos altos, medios y bajos, para acceder a mejores puestos de trabajo. Una mejor distribución de activos simbólicos hoy (como son los conocimientos y destrezas útiles), siembra una mejor distribución de activos materiales mañana (ingresos, bienes y servicios). Los activos simbólicos son capacidades que, transmitidas de manera equitativa, permiten centrar la competitividad futura sobre la base de mayor igualdad en las opciones para competir.

En este mismo sentido, señala la CEPAL y el IIDH,

En las sociedades modernas en general, y en aquellas en que la asignación de recursos se rige por mercados competitivos en particular, el acceso a ciertos bienes sociales como la educación, la salud, la información, la capacidad laboral, y así en adelante, tienen sentido no sólo como consumos finales, sino como posibilidades capacitantes para obtener otros recursos de manera autónoma incluyendo por cierto los consumos esenciales (...) y en la medida en que un bien adquiere su sentido principal no en tanto satisfactor inmediato, sino en tanto requisito para participar en otras redes de intercambios y valorización social, la definición de sus mínimos irreductibles no puede hacerse a partir de niveles absolutos individuales, sino de participaciones relativas al nivel mínimo competitivo para permanecer en dichas redes de intercambios –que podamos asimilar– al “umbral de ciudadanía”¹².

De allí la importancia decisiva de la educación, como activo simbólico, sobre la equidad. Visto desde esta perspectiva, un desafío pendiente subyace a todas las reformas, a saber, el impacto potencial de las mismas sobre la equidad en la oferta educativa, en el rendimiento escolar, y en las posibilidades de inserción productiva a futuro. Criterios emergentes como la descentralización, el subsidio a la demanda, el financiamiento compartido y las reformas curriculares, si bien pueden garantizar mayor eficiencia en el uso de recursos, no aseguran mayor equidad en educación. Para esto último se requiere mayor impacto sobre los logros educativos en los sectores pobres, lo que implica trabajar tanto sobre las condiciones de oferta educativa como de la demanda. La equidad exige aquí un doble desafío. Por un lado es necesario intervenir en el sistema formal de educación para hacer menos segmentada la calidad de la educación que se ofrece entre distintos estratos sociales. Y por otro lado, implica apoyar las condiciones de demanda de los sectores más desfavorecidos, vale decir, las condiciones de acceso al sistema educativo en los sectores más rezagados y las posibilidades que dichos sectores tienen para capitalizarse a través del sistema.

Esto parece requerir un conjunto diversificado de políticas que cada país debe calibrar a la medida de sus propias inequidades. En este menú es posible encontrar ya elementos recurrentes orientados a favorecer a los grupos más vulnerables: extender medidas compensatorias hacia zonas de menor rendimiento escolar; generar programas intersectoriales

¹² CEPAL/IIDH, *La igualdad de los modernos. Reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*. San José, Costa Rica, 1997, pág. 41-42.

que tengan un impacto más sistémico sobre las condiciones de acceso de los pobres a la educación formal; reforzar e incrementar los programas focalizados cuyo apoyo al rendimiento educativo de los grupos más vulnerables logre efectos sostenidos en el tiempo; y movilizar a la propia comunidad para mejorar las condiciones de la demanda educativa de los pobres.

El apoyo para mejorar logros educativos en los sectores pobres es prioridad en materia de equidad social, y los resultados se miden sobre todo en términos de continuidad educativa de aquellos grupos que más tienden a los bajos logros. Dicha continuidad se expresa en tres aspectos: asistencia efectiva a clases, progresión efectiva a lo largo del proceso (minimización de la repitencia), y permanencia en el sistema (minimización de la deserción). En esta materia son fuertes los contrastes entre continuidad si se comparan niños y jóvenes por nivel de ingreso familiar, y especialmente contrastantes son los índices rural vs. urbano. A modo de ejemplo, “en Costa Rica la población rural de 25 a 34 años de edad con 12 y más años de estudio no supera el 10%, frente al 26% urbano; en Venezuela no supera el 6% frente al 20% urbano; y en Brasil no supera el 2% frente al 14% urbano”¹³.

Los esfuerzos e inversiones destinados a incrementar la continuidad educativa serán eficientes y eficaces en más de un sentido.

Primero, porque optimizan el uso del gasto de inversión en cobertura educativa aumentando el logro promedio, el uso real de la oferta escolar a lo largo del año, y la inversión anual en educación, imprimiendo mayor eficiencia al conjunto del sistema educativo.

Segundo, porque dado que la discontinuidad educativa más aguda se da en los grupos más vulnerables (pobres y, sobre todo pobres rurales), el apoyo a la continuidad beneficia a estos grupos y tiene, por ende, un sesgo redistributivo progresivo.

Tercero, porque existen significativos retornos intergeneracionales de la mayor continuidad educativa, dada la alta incidencia del nivel educativo de los padres en el rendimiento educativo de los hijos. Mejorar por esta vía el clima educacional de los hogares cuyos jefes futuros serán los actuales educandos, produce un efecto favorable en el desempeño educacional de niños y jóvenes de la próxima generación, reduce los niveles de deserción y repetición y aumenta la cantidad y oportunidad de los años de estudio cursados.

¹³ CEPAL, “El impacto de invertir más y mejor en la educación media”, en: *Notas sobre la economía y el desarrollo*, No. 592-3. Santiago de Chile, junio-julio 1996, pág. 3.

Cuarto, existe una correlación evidente entre mayor educación de las mujeres pobres y mejores condiciones de salud de sus familias a futuro, pues la escolaridad de las mujeres es determinante en reducir la mortalidad y morbilidad infantiles, mejorar la salud y nutrición familiares, y disminuir las tasas de fecundidad¹⁴.

En promedio, poco más de la mitad de los hogares pobres de América Latina está encabezado por una persona que no completó los seis años de educación primaria y sólo un 8% de los jefes de hogares pobres tiene 12 años de estudio cursados.

Cabe destacar que el promedio de años de estudio del jefe del hogar está estrechamente relacionado con el nivel educativo del resto de los adultos que componen el hogar –mayoritariamente mujeres– respecto a su pareja, particularmente en los países con menores tasas de pobreza. No obstante, esta situación, que es mucho más generalizada en las familias no clasificadas como pobres, no significa que las mujeres de familias pobres hayan podido incorporarse en condiciones más favorables al mercado de trabajo o que puedan aspirar a mejores remuneraciones.

En el estudio del vínculo entre la pobreza y la educación es muy importante analizar la transmisión de las desigualdades educacionales, es decir en qué medida el nivel de educación de los padres condiciona el de los hijos. En este contexto, es muy útil el indicador que muestra las diferencias entre los años de estudios cursados por los hijos mayores de 25 años y por el jefe del hogar. En el caso de los hogares pobres en los que el jefe ha cursado entre 0 y 5 años de estudios, se observan diferencias que fluctúan entre los dos años, en Guatemala, hasta más de cinco, en Argentina, Chile, Perú y Uruguay.

Por consiguiente, si bien se observa que la nueva generación supera con creces el capital educativo de sus padres, sólo en Argentina y Chile esto les ha permitido superar el umbral de los doce años, mínimo necesario para que se reduzcan notablemente las posibilidades de caer en la pobreza. Por otra parte, cuando se incluyen en el análisis los hogares encabezados por una persona con seis o más años de educación, las diferencias disminuyen considerablemente e incluso son negativas en algunos países. Esto indicaría que el incremento del capital educativo de los pobres ha obedecido más a la ampliación del grado de escolaridad mínima que al aumento de los años de estudio en los niveles educativos medio y superior.

¹⁴ CEPAL, *La brecha de la equidad*. Santiago de Chile, 2000.

Cabe señalar que la brecha educativa entre los hogares pobres y los demás, analizada con base en los años de estudio promedio de ambos grupos, seguramente se agravaría si se tomara en consideración la calidad de la educación, ya que de hecho algunos estudios muestran diferencias importantes entre el rendimiento escolar de los alumnos de escuelas públicas y los de las privadas¹⁵. Si se desea que la educación ofrezca efectivamente una base sólida para la superación de la pobreza, el perfeccionamiento de su calidad debe recibir particular atención en la formulación de políticas públicas¹⁶.

En 13 de 16 países, menos del 5% de los niños de 7 a 12 años de edad no asisten a un establecimiento educativo, y en otros dos casos dicho porcentaje no supera el 12%.

En el campo educativo se registraron importantes mejoras. Entre 1992 y el 2004 la proporción de personas entre 15 y 19 años que han logrado culminar la educación primaria ascendió de un 84% a un 90%, y entre 1990 y el 2005 la tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más descendió de un 15% a un 10%.

Las tasas de asistencia escolar y de culminación de la escuela primaria de los pobres son más bajas que las de los ricos. La asistencia escolar en áreas urbanas de niños y jóvenes de hogares del quintil de mayores ingresos siempre supera a las de los del quintil más pobre.

Las tasas de conclusión de la educación primaria del quintil más rico son superiores a las del quintil de menores ingresos, aunque la magnitud de la brecha varía considerablemente según los países.

Asimismo, sobre la base de datos de encuestas de hogares, se puede determinar que las tasas de conclusión de la educación primaria de los niños y niñas pertenecientes a etnias originarias son menores que las de los jóvenes no originarios.

Las oportunidades de concluir el nivel primario de educación de los menores que residen en zonas rurales son muy inferiores a las de los que viven en zonas urbanas. De hecho, la tasa de no conclusión de la educación primaria en áreas rurales es entre dos (Costa Rica, Ecuador, México, República Dominicana) y cinco veces (Bolivia y Panamá) más alta que en las zonas urbanas¹⁷.

¹⁵ UNESCO, 2003.

¹⁶ CEPAL, *Panorama social de América Latina 2004*. Santiago de Chile, noviembre de 2004

¹⁷ UNESCO, 2004. Ver también CEPAL, *Panorama social de América Latina 2005*. Santiago de Chile, noviembre de 2005.

Lo anterior pone en evidencia el papel crucial de la educación para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza. En esto, el impacto educativo es triple: mejora el clima educacional de hogares futuros y con ello el rendimiento educativo de las futuras generaciones, mejora la salud reproductiva e infantil, y permite mayor movilidad socio-ocupacional ascendente en quienes egresan del sistema educativo. A mayor nivel de educación formal, menor probabilidad de ser pobre o devenir pobre. Más aún, la educación constituye el principal resorte para superar tanto la pobreza como las causas estructurales que la reproducen: baja productividad en el trabajo, escaso acceso a las herramientas de la vida moderna, marginalidad sociocultural, mayor vulnerabilidad en la salud de las familias, y discontinuidad y bajos logros en la educación de los hijos.

Las probabilidades de superar condiciones de pobreza por vía de la educación aumentan conforme la población adquiere más y mejor educación formal. De allí que la continuidad educativa a lo largo del ciclo básico y medio de educación formal constituye el principal resorte para hacer de la educación el instrumento más eficaz para superar la pobreza. Tanto más importante resulta privilegiar dicha continuidad dados los altos niveles de repitencia y deserción escolar que padecen los niños en la región, y dado, sobre todo, el alto índice de niños de familias pobres en el total de desertores. Con ello se reproduce el círculo vicioso de la pobreza de una generación a la siguiente. En el quiebre de ese círculo está la clave de una respuesta eficiente al desafío de la equidad.

Sin embargo, junto con tener las tremendas potencialidades que tiene la educación para el logro de sociedades más equitativas, tal cual lo hemos reseñado en líneas anteriores, resulta necesario tener presente que en la experiencia latinoamericana reciente se puede advertir que el aumento generalizado del número promedio de años de estudio tanto de los jefes de hogar como de los miembros ocupados del hogar, que para el período examinado (1987-1996) ha sido de seis meses a un año aproximadamente, no ha generado por sí solo un proceso que influya de manera apreciable en una más equitativa distribución del ingreso.

En consecuencia, siguiendo a Tedesco¹⁸:

Es necesario considerar que si bien la educación es un factor de equidad social, ciertos niveles básicos de equidad social son necesarios para

¹⁸ Tedesco, Juan Carlos, *Desafíos de las reformas educativas en América Latina*. IPE, Buenos Aires, 1998.

que sea posible educar con posibilidades de éxito (...) No se trata solamente de preguntarnos cuál es la contribución de la educación a la equidad social sino, a la inversa, ¿cuánta equidad social es necesaria para que haya una educación exitosa?

Las condiciones materiales de vida de los alumnos son un factor fundamental del éxito educativo. Todas las mediciones sobre logros de aprendizaje y sobre desempeño educativo coinciden en señalar que los resultados están asociados al status social y al nivel de ingresos de las familias. Pero estas mediciones también indican otro fenómeno menos obvio que el anterior: por debajo de la línea de subsistencia, los cambios institucionales o pedagógicos tienen un impacto muy poco significativo en los resultados escolares.

Esta situación sugiere que una parte de la explicación del problema de las dificultades para elevar los resultados de la acción escolar está vinculada con el deterioro de las condiciones de educabilidad con las cuales los alumnos ingresan en la escuela. El concepto de educabilidad se refiere, a dos tipos de factores distintos: (a) un desarrollo cognitivo básico, que se produce en los primeros años de vida y está vinculado a una sana estimulación afectiva, buena alimentación y condiciones sanitarias adecuadas, y (b) una socialización primaria mediante la cual los niños adquieren los rudimentos de un marco básico que les permita incorporarse a una institución especializada distinta a la familia, como la escuela.

Las informaciones disponibles sobre el desarrollo social en las últimas dos décadas indican que las familias, en una proporción importante, no estarían en condiciones de garantizar a sus hijos las condiciones materiales de vida que permitan el desarrollo cognitivo básico. Pero, además, también se habrían deteriorado las posibilidades de garantizar la socialización primaria sobre la cual se apoya el aprendizaje escolar.

Si bien el tema de la socialización primaria ha sido poco estudiado hasta ahora, existen numerosos indicios que justifican la necesidad de prestarle mayor atención, en el marco de un análisis acerca del papel de la dimensión cultural, en los procesos de desarrollo social.

El primer indicador de este fenómeno es que la pobreza se ha urbanizado. La urbanización de la pobreza implica mucho más que un mero fenómeno de migración espacial. En muchos casos implica la ruptura de las redes tradicionales de solidaridad y de protección y la pérdida de buena parte del capital social existente. Una de las expresiones más visibles de este fenómeno para el caso de niños de origen popular es la aparición de lo que se ha denominado “niños de la calle”, que están hoy más solos que nunca.

En segundo lugar, es necesario advertir que el deterioro de las condiciones de educabilidad no afecta sólo a sectores pobres

tradicionales sino a los “nuevos pobres”, provocados por los procesos de reconversión y modernización productiva.

En síntesis, es necesario reconocer que el objetivo de lograr mayor equidad social a través de la educación, no depende sólo de cambios en la oferta pedagógica. La equidad es un fenómeno sistémico y, por lo tanto, sin modificaciones substanciales en los patrones de distribución del ingreso –a través de acciones convergentes en los campos ocupacional, demográfico y patrimonial– será muy difícil avanzar en los logros educativos que permitan a la población tener acceso a niveles de educación adecuados para su incorporación productiva a la sociedad.

b) El desafío de la competitividad

Este desafío se debe analizar al menos en dos dimensiones. La primera es la de la competitividad en el sistema educativo. En la actual sociedad del conocimiento gran parte de la adquisición de información y comunicación transcurre fuera de cualquier estructura organizada o institucional, y por ende de la escuela. Tal proceso ocurre mediante interacción creciente e inevitable en el mundo de las comunicaciones, incluyendo los medios de masas y de redes. Si el sistema educativo no se recrea y fortalece a partir de esta realidad, tenderá a perder relevancia y valor; y las personas buscarán habilidades y conocimientos fuera del sistema formal, probablemente de modo desordenado y aleatorio. El sistema educativo sólo puede, pues, retomar su centralidad en la medida que incorpore a tiempo el lenguaje de las nuevas tecnologías, y refuerce por esa vía una propuesta para formar a los individuos destrezas indispensables para desempeñarse en ocupaciones competitivas. La difusión de lenguajes informáticos, y de familiaridad con las nuevas formas de producir, seleccionar y usar información, resultan capitales en este sentido.

Un elemento muy importante de esta nueva situación está constituida por la televisión; al respecto Savater nos señala¹⁹ que:

La televisión tiene una fuerza irresistible de transmisión de conocimientos e información con un gran poder desmistificador y que a través de ella se ha perdido la dosificación, la gradualidad y por ende el control de los mayores, ya sean padres o maestros, sobre el conocimiento de los niños respecto a las “realidades del mundo”. La televisión rompe todos los tabúes (...) Los niños ven en las pantallas escenas de sexo y matanzas bélicas, desde luego pero también asisten

¹⁹ Savater, Fernando, *El valor de educar*. Editorial Ariel, Buenos Aires, 1997, págs. 70-71.

a agonías en hospitales, se enteran que los políticos mienten y estafan o de que otras personas se burlan de cuanto sus padres les dicen que hay que venerar. Además para ver la televisión no hace falta aprendizaje alguno especializado: se acabó la trabajosa barrera que la alfabetización imponía ante los contenidos de los libros²⁰.

Frente a esta realidad resultan inútiles los improperios contra la “caja tonta” si no más bien tomar conciencia de que ella multiplica la dificultad de la escuela, ya que ésta debe realizarla no sólo reemplazando una socialización familiar muchas veces deficiente “sino en competencia con la socialización televisiva, hipnótica y acrítica que están recibiendo constantemente sus pupilos”.

El maestro antes podía jugar con la curiosidad de sus alumnos, deseosos de llegar a penetrar en los misterios que aún les estaban vedados y dispuestos para ello a pagar el peaje de saberes instrumentales de adquisición a menudo trabajosa. Pero ahora los niños llegan ya hartos de mil noticias y visiones variopintas que no les ha costado nada adquirir (...); que han recibido hasta sin querer. El maestro tiene que ayudarles a organizar esa información, combatirla en parte y brindarles herramientas cognoscitivas para hacerlas provechosas o por lo menos no dañinas. Y todo ello sin convertirse él mismo en un nuevo sugestionador ni pedir otra adhesión que la de unas inteligencias en vías de formación responsable hacia su autonomía. Empresa titánica (...) remunerada con bajo sueldo y escaso prestigio social²¹.

Si el sistema educativo no se construye tomando en cuenta esa realidad para fortalecerse y desde allí desarrollar su función, tenderá a perder significación real y se devaluará aún más, las habilidades y los conocimientos tenderán a ser adquiridos por fuera de manera desordenada, generando más bien bárbaros con habilidades y conocimientos que ciudadanos educados.

La otra dimensión es la competitividad desde el sistema educativo. La merma en la capacidad de los sistemas productivos competitivos para generar empleo suficiente es un fenómeno de carácter global y sobre ello la literatura se expande día a día. Por cierto el problema tiene en la región sus características específicas y distintas a las que se observan en países industrializados con graves problemas de desempleo. Esto, dado que el tipo de reestructuración productiva que siguió a los ajustes, los cambios de los precios relativos y la liberalización comercial, no han incidido en generar más empleo en los sectores más productivos.

²⁰ Savater, Fernando, *El valor...*

²¹ Savater, Fernando, *El valor...*, pág. 73.

La mayor parte de los nuevos puestos de trabajo que se generan en la región corresponden al sector informal y son de baja productividad, a la vez que requieren bajos niveles de capital humano.

Complementariamente, se observa una relativa concentración del desempleo en los niveles de menores ingresos, reforzando el círculo vicioso que une la pobreza al desempleo. Sin duda la educación constituye una de las principales áreas de intervención para cortar este círculo vicioso, pero para ello se requiere un esfuerzo intensivo en la transmisión de destrezas productivas pertinentes en los sectores de menores ingresos. Para esto el sistema educativo deberá institucionalizar un estrecho vínculo con la dinámica de los mercados de trabajo, incorporando como co-agente al sector empresarial, y contribuyendo significativamente a la movilidad ocupacional de los sectores más rezagados. Esto implica expandir posibilidades de acceso al empleo productivo a través del mérito, revalorizando la credencial educativa y disminuyendo la actual segmentación en la calidad de la educación. Por otra parte, y de acuerdo con estimaciones de la CEPAL, resulta más oportuno invertir en recursos humanos dentro del ciclo medio de educación formal que tener que hacerlo más tarde en programas compensatorios de capacitación. Baste mencionar que²² “los programas de educación para adultos, que buscan suplir cuatro años de educación secundaria, aun reduciendo el ámbito de formación, entrañan costos que en general duplican, triplican y a veces quintuplican los costos de cursos regulares de la enseñanza media”. De modo que resultan mucho mejores, en el cálculo de costos y beneficios y en el manejo de los tiempos en el ciclo productivo de las personas, las inversiones en capital humano que se concentran en el sistema de educación formal.

Por último, resulta necesario impulsar la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación en materia científico-tecnológica. Se trata en este terreno de generar fuertes vínculos entre la actividad de investigación y la actividad productiva, con vistas a desarrollar la adquisición eficiente de tecnología extranjera para reducir la brecha entre la mejor práctica local y el nivel internacional, de usar y difundir la tecnología de manera eficiente, especialmente para reducir la dispersión de la eficiencia económica entre empresas en diferentes sectores y entre sectores, de mejorar las tecnologías para mantenerse al día con los avances más recientes y de formar los recursos humanos capaces de llevar a cabo lo anterior.

²² CEPAL, “El impacto de invertir más y mejor...”, pág. 1.

c) El desafío de la ciudadanía

La centralidad progresiva del conocimiento y la educación para el desarrollo inciden significativamente en la dinámica de un orden democrático. Esto, dado que la base material y simbólica de las democracias ya no descansa exclusivamente en un tipo de economía o de institucionalidad política, sino también en el uso ampliado del conocimiento, la información y la comunicación. En este marco, y como ya se ha señalado, la difusión de códigos de modernidad permiten mayor capacidad de adaptación a nuevos escenarios productivos, mayor participación del intercambio comunicativo de la sociedad, y un acceso más igualitario a la vida pública. De allí, pues, la estrecha relación entre la educación y la promoción de ciudadanía moderna.

Para ser ciudadanos en una sociedad de información y de gestión, se precisan activos que las personas tendrán que adquirir mediante distintas fuentes de producción/difusión de conocimientos. Combinaciones variables entre la educación formal y la industria cultural deberán constituir la oferta para difundir progresivamente las referidas destrezas o “códigos de modernidad”.

Todo esto llevará, posiblemente, a un desplazamiento en las expectativas difundidas de integración social. Tal integración no se buscará tan sólo en el acceso a bienes materiales, sino que se concibe, cada vez más, como un equilibrio entre este acceso a bienes materiales y el acceso más difundido a los bienes “simbólicos”. Junto a la demanda de vivienda, de atención en salud y de diversificación del consumo, se agrega con especial fuerza la demanda de información, de conocimientos útiles, de transparencia en las decisiones, de mejor comunicación en la empresa y en la sociedad, y de mecanismos de representatividad política y de visibilidad pública. Este acceso mayor a los bienes simbólicos se ve estimulado tanto por los actuales procesos de democratización, que abren canales de participación pública, como por el impacto cada vez más profundo de la industria cultural, que integra a la sociedad por el lado del consumo simbólico.

Un sistema educativo que se plantee por objetivo educar para la modernidad supone, en este sentido, asumir el desafío de conciliar funciones instrumentales con compromisos éticos y políticos. Por cierto, la racionalidad instrumental, la eficacia productiva, el progreso técnico y la capacidad de respuesta a las aspiraciones de consumo son elementos constitutivos de la modernidad. Pero ellos no garantizan la vigencia de elementos valóricos tales como los derechos humanos, la

democracia, la solidaridad y cohesión social, la sustentabilidad y la afirmación de memorias y proyectos históricos. De allí el imperativo de imprimirle a los procesos de adquisición de destrezas y conocimientos, un complemento sustantivo.

Hemos señalado la necesidad de transmitir códigos de modernidad que capaciten para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna. Esto no es incompatible con el rescate de la identidad cultural, de la promoción de ciudadanía y de una ética universalista. Lo instrumental, lo local y lo universal deben convivir en el espacio de la educación. Poner el énfasis en la modernidad o en la ciudadanía deja de ser una opción alternativa y bien puede verse como complementaria.

Formando en códigos de modernidad

Los tres grandes objetivos u horizontes antes reseñados subyacen tanto a las estrategias de desarrollo como al horizonte de la educación. Es claro que la educación, si bien constituye un resorte oportuno para compatibilizar estos objetivos no es el único del cual dispone una sociedad. Más aún, los esfuerzos destinados por el sector educativo pueden ser infructuosos, y muy frustrantes, si no se complementan con esfuerzos en otros espacios de la vida societal en que se definen oportunidades y capacidades, tales como el mercado de trabajo, los pactos entre actores productivos, la institucionalidad que rige los agentes económicos y políticos, la idoneidad del sistema político, las condiciones de inserción externa, y otros.

Además, al interior del propio sector educativo las políticas orientadas a la consecución progresiva de estos tres grandes objetivos varían con el tiempo. Si hace cuatro décadas la equidad parecía inseparable de una gestión centralizada y uniforme, hoy se asocia más con la gestión descentralizada y la pertinencia de la oferta desagregada según las especificidades de la demanda. Si en la posguerra la ciudadanía en materia educativa suponía contar con conocimientos básicos sobre el código civil, hoy día está más ligada al aprendizaje en la participación política, el uso de espacios comunicativos y la co-participación de la comunidad en la propia gestión educativa. La competitividad, actualmente, no se materializa tanto en adquirir conocimientos enciclopédicos o de oficio, sino en incorporar capacidad para generar y procesar información y para adaptarse a los cambios en los procesos productivos.

La difusión de códigos de modernidad requeridos para lograr saltos en competitividad, ciudadanía democrática e igualdad de oportunidades, puede ser la bisagra que desde la educación compatibilice tres grandes objetivos que la modernidad le ha impuesto históricamente a la educación: la producción de recursos humanos, la construcción de ciudadanos para el ejercicio en la política y en la vida pública, y el desarrollo de sujetos autónomos. Utilizamos aquí deliberadamente las palabras producción, construcción y desarrollo, para aludir respectivamente a recursos humanos, ciudadanos y sujetos autónomos. Este detalle semántico diferencia y a la vez complementa los componentes instrumentales, políticos y éticos en el desafío de educar para la vida moderna. La modernidad alberga en su historia y en sus promesas, precisamente esta triple dimensión para sus moradores: crecer en productividad, en ejercicio ciudadano y en autonomía personal.

Las nuevas destrezas definidas como códigos de modernidad no son mera “programación sobre una tabla rasa”. No consisten en unidades de información que colman un recipiente vacío y pasivo. Por el contrario, involucran cambios actitudinales en todos los actores del proceso de transmisión de conocimientos, cambios consistentes con el espíritu de un sujeto moderno que va elaborando su propio destino. No sólo se trata de adquirir conocimientos, sino de hacer del aprendizaje un proceso interactivo de gran protagonismo por parte del educando, y donde el énfasis está mucho más en la producción de nuevas síntesis cognoscitivas en el estudiante que en la adquisición de información acabada.

Entre las destrezas destaca la iniciativa personal, la disposición al cambio y capacidad de adaptación a nuevos desafíos, el manejo de racionalidades múltiples, el espíritu crítico en la selección y el procesamiento de mensajes, la capacidad interactiva y de gestión, la capacidad de traducir información en aprendizaje, la capacidad para emitir mensajes a interlocutores diversos, la capacidad para trabajar en grupos, y otros. Todo esto sugiere protagonismo, interacción y espíritu crítico. La misma redefinición del aprendizaje en la transmisión de estos códigos de modernidad supone un cambio cultural: de la memorización a la comprensión; de la incorporación de información a la discriminación de mensajes; de la adquisición enciclopédica a la adquisición selectiva; del aprender al aprender a aprender.

Lograr un consenso educativo

Una transformación educativa que responda a las expectativas que se han cifrado en la educación como factor determinante de sociedades más justas y prósperas es un proceso de una dimensión tal que requiere para convertirse en realidad de una fortísima voluntad política. Por su dimensión no es una tarea que pueda hacerse en un marco de fuertes disensiones y conflictos y responder a intereses de una parte. La transformación educativa requiere de un amplio consenso societal que cristaliza en un consenso político.

Los tiempos de transformación educativa son largos tanto por el esfuerzo a realizar como en la espera de sus frutos, por ello normalmente no coinciden con los tiempos de la contingencia política y de los calendarios electorales.

Se trata por lo tanto de alcanzar acuerdos nacionales capaces de atravesar cambios de gobierno y las turbulencias del normal debate político. Como bien lo señala Tedesco²³, “en una sociedad diferenciada y respetuosa de las diferencias, pero también cohesionada a partir del acuerdo sobre ciertas reglas de juego básicas, la concertación acerca de las estrategias educativas permite por un lado superar la concepción según la cual la educación es responsabilidad de un sólo sector, y por otro garantizar un nivel adecuado de continuidad que exige la aplicación de estrategias de mediano y largo plazo”.

Sin ello, no podrá hacerse realidad pues requiere de un compromiso financiero fuerte, de una vinculación importante con el mundo empresarial, de una participación muy activa de la comunidad en torno a la escuela. Tales acuerdos tenderán, en otro orden de cosas, a favorecer la superación de conflictos históricos que marcaron el debate educativo en la sociedad industrial como la contradicción público-privado que ante los desafíos de hoy ya no tienen sentido; asimismo a superar de manera positiva las tendencias conservadoras y rutinarias que muchas veces generan reflejos defensivos y corporativos en las asociaciones de los docentes y escasa apertura al cambio.

Sin duda en estos reflejos pesan de manera importante los problemas de pérdida de protagonismo de la profesión docente, a su consiguiente desmedro económico y social en muchos países y a la caída de sus niveles de profesionalización.

²³ Tedesco, Juan Carlos, *El nuevo pacto educativo*. Ed. Grupo Anaya, Madrid, 1995, pág. 183.

Incorporar a los educadores al cambio educacional es un elemento fundamental del consenso educativo, pasa por un esfuerzo decisivo por romper todo pacto de mediocridad y fortalecer la profesión docente elevando sus responsabilidades, generando nuevos incentivos, formación permanente y evaluación del mérito.

En la medida en que se viven diversas experiencias de las reformas educativas, el tema de los docentes y su receptividad a las transformaciones educativas ocupa una importancia creciente. No pocas veces la actitud de los docentes o de los sindicatos de maestros es visualizada como uno de los obstáculos mayores de los procesos de transformación educativa.

Sin duda hay razones para ello. La caída del prestigio de la profesión docente resulta paradójica en relación a la centralidad adquirida por la educación y el conocimiento en las sociedades contemporáneas. Sin embargo ello no es así. Esta caída se liga al desfase del sistema educativo existente con las demandas que se le hacen hoy a la educación y con los símbolos de éxito de la sociedad actual.

Los profesores son percibidos como parte de una estructura burocrática ineficiente, corporativamente protegida que sobrevive en un pacto de mediocridad, “gana poco pero no se evalúan sus resultados” y quienes ingresan a la carrera docente, salvo unos pocos “extremistas vocacionales” son visualizados como aquellos que no han podido optar por profesiones más prestigiosas ya sea por sus antecedentes académicos o sus escasos recursos, y las más de las veces por ambos a la vez.

Si bien esta percepción contiene elementos verdaderos resulta tremendamente injusta y paralizante y justifican las expresiones de Savater²⁴ cuando señala “Quienes asumen que los maestros son algo así como ‘fracasados’ deberían concluir entonces que la sociedad democrática en que vivimos es también un fracaso porque todos los demás que intentamos formar a los ciudadanos e ilustrarlos, cuantos apelamos al desarrollo de la investigación científica, la creación artística o al debate racional de las cuestiones públicas dependemos necesariamente del trabajo previo de los maestros”.

La mirada de los maestros frente a la realidad existente podría ser completamente opuesta. Mal retribuidos y poco apreciados, con medios escasos para realizar docencia en un mundo donde los estudiantes están atiborrados de información desordenada, deben realizar otras

²⁴ Savater, Fernando, *El valor de educar...*, pág. 9.

actividades para sobrevivir; por lo tanto su reflejo natural es proteger lo poco que se tiene –la seguridad– y desconfiar de una transformación educativa que cambie las rutinas y los hunda en la incertidumbre.

Es una visión comprensible pero miope, la profesión docente sólo se reubicará en la sociedad del conocimiento, si es percibida como parte de ella, como portadora de futuro, y ello significará necesariamente una transformación profunda en el quehacer del aula, la adquisición de nuevas habilidades y una estructura de carrera, ligada al mérito y por tanto, al riesgo. La compensación económica indispensable y de la cual el conjunto de la sociedad debe tomar conciencia, deberá relacionarse a esa nueva estructura de carrera.

En conclusión, la apuesta educativa como factor de un desarrollo diferente, tiene que cumplir con fuertes exigencias y tener lugar en compañía de un conjunto de cambios en otras esferas que le permitan tener un verdadero impacto en la transformación social. En definitiva, lograr una mejor calidad de desarrollo, con capacidad de generar niveles de equidad en que operan consideraciones ciudadanas que vayan más allá del poder de compra de cada individuo y establezcan una “línea de civilización” por sobre la cual se encuentre el conjunto de la sociedad, significa mucho más que una batería de políticas públicas por justas que ellas sean.

Significa generar espacios públicos más amplios de voz ciudadana que dote a todos los sectores sociales de mayores oportunidades y establecer una relación contractual que pueda determinar de manera regulada el alcance, el ritmo y la profundidad de las transformaciones económicas y sociales. Significa también defender y potenciar la existencia de un ámbito público y republicano que conviva con el mercado y la globalización generando regulaciones y transferencia de beneficios y asegurando la igualdad de oportunidades y una red mínima de protección frente al infortunio.

Al mismo tiempo debe propender a superar la dialéctica de la negación del otro y a expandir la multiculturalidad, pues sólo en el potenciamiento de nuestro tejido intercultural se encuentra nuestro particular resorte para acceder a los desafíos universalistas de la modernidad. Sólo así, me parece, pueden revertirse los procesos de fragmentación social en curso y fortalecerse el sistema democrático en la región.

The Protection of the Right to Education within the Framework of the European Convention

*Therese Comodini Cachia**

Framework

The right to education is here considered in the light of the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms under the framework of the Council of Europe. The European Convention was originally opened for signature on the 4th November 1950 and entered into force on the 3rd September 1953. Currently there are 46 countries that are signatures to the Convention. Although the original rights recognized by the Convention were such rights as are traditionally thought of being civil and political rights, yet with the introduction of Protocols other rights have also been recognized.

Any Member Country upon becoming a signatory automatically assumes the responsibility of abiding with the rights mentioned in the Convention and the relative Protocols and of ensuring protection for such rights to persons found within its territory. The Convention establishes a system of protection giving the individual a right to directly petition a judicial organ established by the Convention. Before petitioning the Court the individual alleging a violation of one of the rights protected under the Convention or in its Protocols must first take his/her complaint before the domestic courts – the State being bound to ensure the provision of an effective remedy. It is only after all domestic remedies have been exhausted that an individual's complaint may be presented to the Court established under the Convention.

At present the only body forming part of the enforcement mechanism is the Court, however this 'new' procedure has come into being with Protocol 11 which came into force on the 1st November 1998. One main difference between the procedural aspects as in force prior to the amendments introduced by Protocol No. 11 was the division of responsibilities between the European Commission and the European Court. Prior to 1998 an application was first considered by the European Commission. The Commission was responsible to examine whether the application was admissible or not in the light of various criteria. If it

* Abogada maltesa, profesora en la Facultad de Derecho de la Universidad de Malta en cursos de derecho de los derechos humanos.

considered the application inadmissible, then the application would not have been considered at all by the Court. However, in the case where the Commission considered the application admissible, then the Commission would deliver an opinion on whether the complaint did constitute a violation of the rights enshrined in the Convention or not. After the delivery of this opinion, and if the parties did not reach a friendly settlement, then the application would be sent to the European Court for its considerations and judgments.

However, with the introduction of the amendments of Protocol No.11, the European Commission no longer exists and an application is immediately considered by the European Court, or one of its chambers or committees.

Recognition of the Right to Education

This right is given recognition in the *First Protocol to the European Convention* under Article 2 in the following terms:

No person shall be denied the right to education. In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching, the State shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions.

As stated the right binds the State not to deny a person of the possibility of obtaining an education. Furthermore the State is not only bound to consider the right of parents to choose to educate their children according to their own religious and philosophical convictions, but is actually bound to respect such right of parents. In this manner, the State does not only have responsibilities for providing an opportunity of education but such education is to be respectful of the person's religious and philosophical convictions.

Unlike other rights the recognition of this right is not stated in a two paragraph article, such as for example the right to freedom of expression. It is a particularity of some of the rights as recognized under the Convention to be stated in two tiers; first the recognition of such right, followed by the limitations that may be imposed on the exercise of that right. For example the right to freedom of expression is expressed in the following terms:

1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

Article 2 of the First Protocol does not state exceptions or permitted limitations and in this manner resembles the structure of other articles such as Articles 2 and 3 of the Convention, which together are held to enshrine the most fundamental values of the democratic societies making up the Council of Europe. "In a democratic society, the right to education, which is indispensable to the furtherance of human rights, plays such a fundamental role that a restrictive interpretation of the first sentence of Article 2 of Protocol No. 1 would not be consistent with the aim or purpose of that provision"¹. The right to education is also a right recognized in other international instruments such as the Universal Declaration of Human Rights (Article 26), the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Article 13), the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Article 5(e) (v)), and the Convention on the Rights of the Child (Article 28).

Although Article 2 of the First Protocol does not state recognized limitations to the exercise of such right, yet an analysis of the case law indicates that it is not all encompassing. A definition of the protection offered by Article 2 of the First Protocol to the Convention is best obtained from a consideration of the judgments delivered by the Court.

Scope and Purpose of the Right to Education

The Court has defined the process of education by stating that "the education of children is the whole process whereby, in any society, adults endeavor to transmit their beliefs, culture and other values to the young, whereas teaching or instruction refers in particular to the transmission of knowledge and to intellectual development."² As indicated below this vision of the right to education has left few areas related to education which fall out of the ambit of Article 2 of the First Protocol to the Convention.

¹ Leyla Sahin v. Turkey (Application Number 44774/98) 29 June 2004.

² Campbell and Cosans v. The United Kingdom (Application no. 7511/76; 7743/76) 25 February 1982.

In examining the application of this article to any given complaint, the Court while considering the article as a whole has distinguished the article between its first and second sentence yet at the same time has repeatedly stated that the article is to be considered as one. In the case of *Kjeldsen, Busk Madsen & Pedersen v. Denmark*³ the Court interpreted the right to education in the following terms: “As is shown by its very structure, Article 2 (P1-2) constitutes a whole that is dominated by its first sentence. By binding themselves not to ‘deny the right to education’, the Contracting States guarantee to anyone within their jurisdiction ‘a right of access to educational institutions existing at a given time’ and ‘the possibility of drawing’, by ‘official recognition of the studies which he has completed’, ‘profit from the education received.’ ”

Extent of the Right to Education

a. Applicability to all or some levels of education

The first sentence of the right as stated may be taken to refer only to the education of minors, that is, to primary and secondary education, and not to higher education. The first judgments on the right to education in fact interpreted this right as so limited by repeatedly stating that: “[T]he right to education envisaged in Article 2 is concerned primarily with elementary education and not necessarily advanced studies such as technology.”⁴

However this interpretation has evolved to encompass within the scope of the right of education also tertiary or higher education. In this sphere the Commission has considered a number of issues related to university education which include an examination of certain restrictions on access to institutions of higher education⁵ and an examination of suspension or expulsion from educational institutions⁶. At the same time the Court has stated in the case of *Leyla Sahin v. Turkey*⁷ that “While the first sentence of Article 2 essentially establishes access

³ *Kjeldsen, Busk Madsen & Pedersen v. Denmark* (Application no. 5095/71; 5920/72; 5926/72) 7 December 1976.

⁴ *X. v. the United Kingdom*, no. 5962/72, Commission decision of 13 March 1975, DR 2, p. 50; and *Kramelius v. Sweden*, no. 21062/92, Commission decision of 17 January 1996.

⁵ *X. v. the United Kingdom*, no. 8844/80, Commission decision of 9 December 1980.

⁶ *Yanasik v. Turkey*, no. 14524/89, Commission decision of 6 January 1993; *Sulak v. Turkey*, no. 24515/94, Commission decision of 17 January 1996.

⁷ See footnote 1.

to primary and secondary education, there is no watertight division separating higher education from other forms of education.”

The case of *Leyla Sahin v. Turkey* is an interesting case to consider when examining the scope of the right to education. One of the complaints brought by Leyla Sahin before the Court was that the lack of access to her university on the basis that she was wearing a headscarf was in violation of her right to education as protected by Article 2 of the First Protocol to the Convention. In seeking to establish the limits of the sphere of the right to education the Court in these proceedings also considered the work of the Council of Europe in the field of education and sought to define the extent of this right in the light of developments explaining that: “The Court does not lose sight of the fact that the development of the right to education, whose content varies from one time or place to another, according to economic and social circumstances, mainly depends on the needs and resources of the community. However, it is of crucial importance that the Convention is interpreted and applied in a manner which renders its rights practical and effective, not theoretical and illusory. Moreover, the Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions...”

While the Court has in these proceedings established that institutions of higher education fall within the scope of the first sentence of Article 2 of the First Protocol to the Convention, yet it seems that this first sentence does not make it obligatory on the State to provide such institutions of higher education, however if so established, then the State is bound with the responsibilities that this Article imposes upon it in providing education. In this light the Court stated that: “Although that Article does not impose a duty on the Contracting States to set up institutions of higher education, any State so doing will be under an obligation to afford an effective right of access to them. In a democratic society, the right to education, which is indispensable to the furtherance of human rights, plays such a fundamental role that a restrictive interpretation of the first sentence of Article 2 of Protocol No. 1 would not be consistent with the aim or purpose of that provision.”

b. Is it a right limited to access to education?

Having established that the right to education refers to all levels of education it is furthermore important to consider whether the right to education is only a right to access to such educational institutions. In practice, were the scope of this right be limited to a right to access

to any such academic institution, the individual would have only a limited right to education without any protection in practice once such access is granted. For that right to be effective, access to the academic institution must be accompanied with the possibility for the individual who is the beneficiary to have the opportunity “of drawing profit from the education received, that is to say, the right to obtain, in conformity with the rules in force in each State, and in one form or another, official recognition of the studies which he has completed.”

c. Method of Education

It is the second sentence of the stipulation of the right to education that has given rise to most of the complaints examined by the Court in the light of this Article. In applying this right to the circumstances that have been brought before it, the Court has had to clearly define the extent of a number of terms used in this second sentence, such as “functions which it assumes in relation to education and to teaching” and “religious and philosophical convictions.”

d. “State’s Functions”

In considering the extent of the State’s functions the Court has had to consider whether for example the teaching of sex education⁸ or the participation of students in activities related to the celebration of a National day⁹ or the exercise of disciplinary measures¹⁰ fall within the responsibility of the State under this Article. When any such functions are held to fall within the ambit of this Article, then that State is bound to ensure that such practices and measures are respectful of the parents’ religious and philosophical convictions and of those of the student.

In considering the second sentence of the right to education it is important that one does not forget that under the Convention an individual enjoys freedom of conscience and religion and that parents are entitled to offer their children an upbringing in line with their convictions. In this light, the State in offering academic institutions cannot ignore these rights and is consequently directly by way of Article 2 of the First Protocol and also indirectly in education matters

⁸ Kjeldsen, Busk Madsen & Pederson v. Denmark, (Application no. 5095/71; 5920/72; 5926/72) 7 December 1976.

⁹ Efstathiou v. Greece, (Application no. 24095/1994) 18 December 1996.

¹⁰ Campbell and Cosans v. United Kingdom, (Application no. 7511/76; 7743/76) 25 February 1982.

as an effect of Article 9¹¹ of the Convention bound to ensure that such academic institutions are not managed in such a way that conflicts with the religious or philosophical convictions of the person receiving that education.

The extent of the applicability of this second sentence and its interpretation is best seen through a consideration of a number of judgments delivered by the Court. The case of *Campbell and Cosans v. United Kingdom*¹² considered whether the term “functions” in relation to education and teaching encompasses also disciplinary measures that are adopted by the schools in disciplining students. In these proceedings, the parents complained of the use of corporal punishment as a disciplinary measure used in State schools in Scotland attended by their children alleging that their rights under the second sentence of this Article (P1-2) were violated. The Government here submitted that measures of discipline do not fall within the ambit of the functions mentioned in the second sentence of Article 2 (P1-2) arguing that this is only a matter of internal administration and is only ancillary to such functions. However the Court rejected this argument concluding that the obligations imposed by this Article are “binding upon the Contracting States in the exercise of ‘each and every’ function that they undertake in the sphere of education and teaching, so that the fact that a given function may be considered to be ancillary is of no moment in this context.”

Consequently, the Court in adopting a less restrictive interpretation of such terms has brought about a situation whereby the obligations of the State do not stop at making educational institutions available but a State is also responsible for issues that fall within the administration of such institutions. However, this is not to say that every day issues that arise within the administration of a school are the direct responsibility of the State, as the Court clearly distinguished this in saying that:

It may be true that the day-to-day maintenance of discipline in the schools in question is left to the individual teacher; when he administers corporal punishment he is exercising not a power delegated to him by the State but a power vested in him by the common law by virtue of his status as a teacher, and the law in this respect can be changed

¹¹ Freedom of thought, conscience and religion: “Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief, in worship, teaching, practice and observance.”

¹² *Campbell and Cosans v. United Kingdom* (Application no. 7511/76; 7743/76) 25 February 1982.

only by Act of Parliament (...). Nevertheless, in regard to education in Scotland, the State has assumed responsibility for formulating general policy (...) and the schools attended by the applicants' children were State schools. Discipline is an integral, even indispensable, part of any educational system, with the result that the functions assumed by the State in Scotland must be taken to extend to question of discipline in general, even if not to its everyday maintenance. Indeed, this is confirmed by the fact that central and local authorities participated in the preparation of the Code of Practice and that the Government themselves are committed to a policy aimed at abolishing corporal punishment (...).

Another interesting issue that has been considered by the Court in relation to the right to education is one which deals with access to education in a particular language, often in a language that is spoken by the minority. Reference may here be made to two particular cases which are the Belgian Linguistics Judgment¹³ and that given in the case of *Cyprus v. Turkey*¹⁴. In the Belgian Linguistics case the Court established the principle that this Article does not specify the language in which education must be conducted for the right to education to be respected. Therefore leading one to think that making instruction available in the language spoken by the majority would be sufficient for the State to abide by its obligations under this Article. However, as was the case with higher education already considered above, once the State has begun to provide education in such a language than it has obtained such obligation so as to ensure the continuance of such education in that language of instruction.

In the *Cyprus v. Turkey* (as already mentioned) the Court stated:

However, in the Court's opinion, the option available to Greek-Cypriot parents to continue their children's education in the north is unrealistic in view of the fact that the children in question have already received their primary education in a Greek-Cypriot school there. The authorities must no doubt be aware that it is the wish of Greek-Cypriot parents that the schooling of their children be completed through the medium of the Greek language. Having assumed responsibility for the provision of Greek language primary schooling, the failure of the "TRNC" authorities to make continuing provision for it at the secondary-school level must be considered in effect to be a denial of the substance of the right at issue.

¹³ Case "Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium" (Application no. 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64) 23 July 1968.

¹⁴ *Cyprus v. Turkey* (Application no. 25781/94) 10 May 2001.

Decisions relating to the cancellation or annulment of exam results have also been found to fall within the ambit of the right to education as protected in the Convention. Such a complaint was considered in the case of *Mursel Eren v. Turkey*¹⁵. While this judgment is pending a decision from the Grand Chamber, the judgment delivered by the Second Section Chamber has established that while it is within the discretion of the education committee to ensure that exams are not taken in an improper manner, yet such a decision is subject to a review vis-à-vis the right to education especially when such a decision is found not to have any legal basis. The Court expressed itself as follows:

The Court emphasizes at this juncture that annulling the exam results of a candidate who is found to have cheated during the exam, is not an action left to the discretion of the ÖSYM, but is one of that organization's duties (...). In this regard, it is noteworthy that neither the academic council nor any of the administrative courts found any proof of impropriety on the part of the applicant in the present case.

...

In the absence of any proof of the applicant having cheated—or even any explicit accusation leveled against him to that effect—, and bearing in mind his undisputed submission that he had prepared for the 1997 examinations by attending a private course, the Court finds untenable the conclusion reached by the academic council that his good results could not be explained. It concludes, therefore, that the decision to annul the applicant's exam results, which was subsequently upheld by the domestic courts, lacked a legal and rational basis, resulting in arbitrariness.

d. “Religious and Philosophical Convictions”

Another issue that needs to be considered under the right to education is the obligation of the State to respect the right of the parents to educate their children according to their religious or philosophical convictions. While the stipulation is rather clear it is the definition or rather the issues that are covered by the terms “*religious or philosophical convictions*” that have given rise to some ambiguity.

In the case of *Eriksson v. Sweden*¹⁶ the mother complained that her child had been taken into care and was placed in a foster home whose household did not practice the dictates of the Pentecostal movement to which her mother had converted. She alleged that the placement of

¹⁵ (Application no. 60856/00) 7 February 2006 under appeal to the Grand Chamber.

¹⁶ *Eriksson v. Sweden* (Application No. 11373/1985) 23 May 1989.

her daughter within a foster home which did not profess the dictates of the Pentecostal movement prohibited her from educating her daughter according to her religious convictions. In seeking to reach a decision the Court concluded that the applicant's allegation was unsubstantiated however this only after taking into consideration the fact that the applicant had changed her religion after the child was taken into care and that the applicant had not presented her claim before the domestic authorities prior to bringing her complaint before the Court. The judgment delivered in the *Olsson v. Sweden*¹⁷ also related to the education of children taken into care in line with the parents' religious and philosophical convictions. Although in both cases the Court did not find a violation of Article 2 of the First Protocol, yet an important principle was established in that the right of parents to educate their children in their own religious or philosophical convictions remains valid even after the children have been taken into care. At the same time these two proceedings seem to require a religious or philosophical conviction held prior to the taking of the children into care and a conviction that may be objectively established.

Furthermore for a school practice or legislation to be found in violation of the right to education the Court also needs to find that such practice or legislation offends the religious or philosophical conviction of the parents.¹⁸

The participation of school children in parades commemorating a national historical event has also been considered by the Court. In the case of *Efstratiou v. Greece*¹⁹ the applicants alleged a violation of the second sentence of Article 2 of the First Protocol on the basis that the applicants' child was suspended from school after refusing to participate in the school parade. The applicants being persons professing the beliefs of Jehovah Witnesses argued that the participation of their child in the school parade runs counter to their pacifist beliefs. In interpreting the term "*convictions*" the Court stated:

The term "belief" ("conviction") appears in Article 9 (art. 9) in the context of the right to freedom of thought, conscience and religion. The concept of "religious and philosophical convictions" appears in Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2). When applying that provision

¹⁷ *Olsson v. Sweden* (Application no. 10465/83) 24 March 1988.

¹⁸ *Kjeldsen, Busk Medsen & Pederson v. Denmark*, (Application no. 5095/71; 5920/72; 5926/72) 7 December 1976.

¹⁹ *Efstratiou v. Greece* (Application no. 24095/ 1994) 18 December 1996.

(P1-2), the Court has held that in its ordinary meaning “convictions”, taken on its own, is not synonymous with the words “opinions” and “ideas”. It denotes “views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance” (...) Mr. and Mrs. Efstratiou were accordingly entitled to rely on the right to respect for their religious convictions within the meaning of this provision (P1-2). It remains to be ascertained whether the State failed to discharge its obligations to respect those convictions in the applicants’ case.

However the Court did not stop at establishing that such views were in fact part of the religious convictions of the applicants, but having established this further considered whether in this regard the State had failed to abide with its obligations. While reiterating that the State is bound to respect the parents convictions in the entire State education programme it further stated that this applies not only to the content of education and the manner of its provision but also to the performance of all the “functions” assumed by the State. After considering the importance and the manner in which the school parade was inserted in the school curriculum, the Court while expressing itself to be “surprised that pupils can be required on pain of suspension from school—even if only for two days—to parade outside the school precincts on a holiday. Nevertheless, it can discern nothing, either in the purpose of the parade or in the arrangements for it, which could offend the applicants’ pacifist convictions to an extent prohibited by the second sentence of Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2).”

Caselaw has established that the right to education does not only put a negative undertaking on the State to ensure that everyone enjoys a right to education however a positive obligation on the part of the State has also been developed. Consequently the State is forbidden from pursuing “an aim of indoctrination that might be regarded as not respecting parents’ religious and philosophical convictions.” However the Court will also evaluate the situation so as to verify whether such school activity really deprives the parents from educating the child in their religious or philosophical convictions.

It is evident from the considerations made above that the right to education is in close affinity with other rights protected under the Convention such as the right of freedom of conscience, thought and religion. Furthermore, it is at times a fundamental manner in which persons coming from a minority may seek to strengthen respect and recognition of their language and religious or philosophical convictions.

In conclusion while the Court has on occasions recognized in its judgments the importance of education in developing a democratic society, this principle has been developed more thoroughly by the Council of Europe often through the Committee of Ministers. One of the recommendations²⁰ that relates to Access to Higher Education has stated in its preamble that: "... higher education has a key role to play in the promotion of human rights and fundamental freedoms and the strengthening of pluralistic democracy and tolerance [and] (...) widening opportunities for members of all groups in society to participate in higher education can contribute to securing democracy and building confidence in situations of social tension..."

It is therefore likely that developments in the sphere of the right to education, even if not only through the Court, will seek to enforce the integration of minorities through the exercise of their right to education, thereby insisting on access to an education that is inclusive rather than exclusive.

²⁰ Committee of Ministers of the Council of Europe, Recommendation No. R (98) 3 on Access to Higher Education. 17 March 1998.

Aprender a vivir juntos: Diversidad étnica y diálogo intercultural. A 10 años del Informe Delors

*Rodolfo Stavenhagen**

La historia de nuestro mundo ha sido un proceso constante de contactos entre distintas culturas y el encuentro entre diversos pueblos. En su mayor parte, este proceso se ha desenvuelto en forma pacífica y creadora, ya que desde épocas prehistóricas las comunidades humanas intercambiaron sus bienes y sus conocimientos, tomaron en préstamo técnicas y habilidades los unos de los otros y de esta manera enriquecieron las culturas de todos. Pero a veces, sin embargo, estos contactos no fueron pacíficos, como cuando una sociedad en expansión lograba imponer sus propias costumbres y valores a otra comunidad conquistada o subordinada y pudo establecer su hegemonía económica y política a las poblaciones de las regiones geográficas bajo su control. El mundo contemporáneo sufre todavía el impacto de tales cambios ocurridos en períodos anteriores.

En la época moderna, los imperios coloniales europeos generaron cambios culturales de larga duración en todo el mundo, y muchos de los actuales problemas culturalmente significativos tienen que ver con las consecuencias de la expansión colonial y los procesos posteriores de descolonización y la construcción de los Estados nacionales modernos, especialmente en Europa pero también en otras partes. Uno de los aspectos fundamentales de estos Estados en sus períodos formativos fue la idea que una nación tenía que identificarse con una sola cultura, lo cual significaba generalmente una sola lengua y una sola religión, o cuando menos una religión dominante. Sólo más tarde fue introducida la idea de un Estado republicano laico no religioso. A esto se agregó en algunos casos la noción portentosa de la pureza racial y étnica. Los Estados que construyeron sus identidades con base en estos conceptos se volvieron crecientemente intolerantes de aquellas personas y grupos humanos que no correspondían a su modelo étnico, generando así la discriminación, la xenofobia, la persecución y, a veces, el genocidio.

* Antropólogo y sociólogo mexicano. Vicepresidente del IIDH. Actualmente ejerce el mandato de Relator Especial para los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Los miembros de comunidades culturales distintas en lo que puede llamarse el Estado etnocrático eran forzados con frecuencia por gobiernos autoritarios a ajustarse al modelo cultural estatal, obligados a cambiar sus nombres, convertirse a la religión dominante, y no hablar su lengua materna en público. Las escuelas, las fuerzas armadas, la burocracia estatal y los tribunales se convirtieron en vehículos para la asimilación de estos elementos “indeseables” que eran rechazados como minorías sociológicas y excluidos de la vida política. Muchas minorías nacionales y pueblos indígenas fueron objeto de políticas asimilacionistas que con frecuencia condujeron a la desaparición de estos grupos culturales, un proceso que es conocido como etnocidio.

En décadas recientes, las masivas migraciones planetarias, especialmente del Sur al Norte, han juntado una vez más en la economía global a pueblos de muchas culturas, representando religiones, cosmovisiones y estilos de vida diferentes. Estos encuentros algunas veces producen tensiones sociales y desafían algunas de las premisas en las que se ha basado el Estado-nación desde hace muchas generaciones. Cómo manejar la diversidad cultural sin romper el tejido social y amenazar los sistemas políticos democráticos, es uno de los grandes retos del mundo actual. Muchos países han comenzado a verse a si mismos como sociedades multiculturales, una realidad que debe ser respetada y promovida en vez de ser ignorada o negada. Hoy en día se reconoce que los pueblos y las comunidades tienen el derecho de vivir de acuerdo a sus propias culturas: el derecho a ser diferente al grupo mayoritario o dominante en un Estado nacional es considerado actualmente como un derecho humano fundamental. Esto no quiere decir necesariamente que las culturas deban ser consideradas como unidades aisladas autocontenidas, sino más bien que se encuentran en interacción y en diálogo las unas con las otras. De allí la idea de la ciudadanía cultural que nos conduce más allá de la diversidad cultural a la *interculturalidad* creativa.

Dos importantes informes de la UNESCO se ocuparon hace algunos años de estos problemas. El primero, intitulado *Nuestra diversidad creativa*, establece la necesidad de una nueva ética global para resolver los retos de nuestro tiempo. Esta ética global deberá estar basada en los derechos humanos, la democracia y una nueva cultura cívica, la protección de las minorías culturales, la solución pacífica de conflictos mediante la negociación, y la equidad social entre generaciones¹.

¹ Cf. Pérez de Cuéllar, Javier, et al, *Nuestra diversidad creativa*. Informe de la Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo, UNESCO, 1995.

El segundo informe fue producido por la Comisión Internacional sobre Educación para el Siglo XXI, cuya misión era: “realizar un trabajo de estudio y reflexión sobre los desafíos a que deberá hacer frente la educación en los años venideros y presentar sugerencias y recomendaciones... (que puedan) servir de programa de renovación y acción...”. El informe de esta Comisión, presidida por Jacques Delors, y de la que formé parte, fue publicado en 1996 bajo el título: “La educación encierra un tesoro”. A los diez años de su publicación vale la pena preguntarse cuáles son los retos actuales de la educación en derechos humanos².

La Comisión plantea que para saber qué clase de educación necesitamos para el siglo actual, tendremos que hacer un poco de prospectiva social. ¿Qué tipo de mundo nos espera, y sobre todo, a nuestros hijos?

Si bien reconocemos las diferencias regionales y sus desafíos para la educación, también hay tendencias comunes y universales que nos afectan a todos, y son éstas en las que ha reparado la Comisión. Se trata fundamentalmente de la globalización y sus claroscuros, y de los avances arrolladores de la ciencia y la tecnología. Ambos fenómenos tienen profundas consecuencias sociales y culturales que la educación no puede ignorar. Para ello la Comisión recomienda cuatro pilares fundamentales de la educación en el siglo XXI:

- a) En un mundo cada vez más complejo el conocimiento se genera y se distribuye con ritmo acelerado y en forma errática y desigual. Vivimos, como se admite hoy en día, en una “sociedad de la información”, en que el acceso a, y el control de la información constituyen la clave para el desarrollo de las sociedades y el éxito de los individuos. Pero tanto el recurso a la información como la distribución de sus beneficios, se reparten en forma desigual entre los países y al interior de los mismos. La educación debe contribuir a democratizar la información y el conocimiento, debe proporcionar las herramientas para que los niños, los jóvenes y los adultos, puedan acceder a los avances de la ciencia y la tecnología y servirse de ellos en forma responsable y solidaria. De allí que la Comisión rechace una tendencia muy difundida hoy en día, la de considerar el proceso educativo simplemente de manera utilitaria, como un medio para alcanzar fines inmediatos y a corto plazo,

² Delors, Jacques, et al, *La educación encierra un tesoro*. Informe de la Comisión Independiente sobre Educación para el Siglo Veintiuno. Paris, UNESCO, 1996.

sobre todo en el mercado laboral y la vida económica. Más allá del desarrollo económico, la educación debe servir para promover el desarrollo humano, para mejorar y enriquecer la vida de todos los seres humanos. En consecuencia, la Comisión considera que uno de los principios fundamentales debe ser **aprender a conocer**.

- b) Aunque nadie puede decir a ciencia cierta qué características tendrá el mundo de mañana, es evidente que está cambiando rápidamente la naturaleza del trabajo, aquella actividad para la cual se entrenan niños y jóvenes en las instituciones educativas, sobre todo las de educación media y superior. Desde hace unos dos siglos, uno de los objetivos consagrados de los sistemas educativos ha sido el de preparar a los trabajadores, técnicos y profesionales que, con un diploma en la mano, ocupan un empleo en el cual desempeñan las labores productivas para las que obtuvieron su educación. Pero ese mundo ya no existe. Cada vez más se advierten desfases entre la enseñanza en las facultades universitarias y los institutos técnicos, y los requerimientos reales del mundo del trabajo. Es cada vez más difícil para un joven obtener un empleo permanente, o aplicar una habilidad adquirida, sin modificaciones, durante su vida productiva. La estructura económica de las empresas se ha vuelto más flexible y desconcentrada, por lo que la esencia misma del trabajo, en su dimensión económica y social se ha visto afectada. El reconocimiento de esta realidad cambiante lleva a la Comisión a subrayar la importancia de otro principio fundamental de la educación, el de **aprender a hacer**.
- c) Pero más allá de la preparación del joven para integrarse a un mundo en flujo permanente, la Comisión reitera que es tarea esencial de la educación la de contribuir al desarrollo total de cada individuo –espíritu y cuerpo, inteligencia, sensibilidad, sentido estético, responsabilidad personal y espiritualidad–. El ser humano es más que una simple fuerza de trabajo, y debe ser más que un buen ciudadano. El ser humano es un fin en sí mismo, y su desarrollo pleno como ser humano debe ser objetivo esencial de todo proceso educativo. El ser humano se realiza plenamente como miembro de una familia, de una comunidad, de una cultura, de una sociedad, pero también en el respeto a su individualidad creativa. En este sentido, la Comisión concluye que el principio de **aprender a ser** sigue siendo tan válido como lo fue para la UNESCO una generación antes cuando publicó un primer informe sobre los retos de la educación con ese título.

d) La Comisión considera que tal vez la principal tarea de la educación para enfrentar el reto de las tensiones y conflictos que se manifiestan en el mundo de este fin de siglo, es profundizar el ideal democrático y consolidar el respeto al pluralismo cultural, religioso e ideológico el que, más que un ilusorio universalismo homogeneizador, podrá garantizar el entendimiento mutuo y la convivencia entre los pueblos. De allí que la educación debe promover la tolerancia y el respeto de otros pueblos y valores, debe ampliar el conocimiento de las diversas culturas y religiones en su devenir histórico, combatir los prejuicios y la xenofobia, y preparar a los jóvenes para vivir en un mundo multicultural. En consecuencia, uno de los principios fundamentales que recomienda la Comisión para la educación en el siglo XXI es **aprender a vivir juntos** la vida en común y en la diversidad.

Me detendré en este último pilar fundamental de la educación, aprender a vivir juntos, a convivir, en un mundo caracterizado por la diversidad cultural, para explorar con ustedes las implicaciones para los derechos humanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos está basada en el principio que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y que toda persona tiene todos los derechos y libertades, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. La Declaración afirma que toda persona tiene derecho a participar libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y sus beneficios. Esta Declaración es el documento fundacional de la concepción moderna de los derechos humanos. Casi todos los Estados miembros de las Naciones Unidas la han suscrito, pero no todos cumplen realmente con sus principios. Los dos pactos internacionales sobre derechos humanos, adoptados por las Naciones Unidas en 1966, hacen que estos derechos sean vinculantes para los Estados que los ratifican, pero el no cumplimiento de los principios establecidos en los instrumentos internacionales sigue siendo uno de los principales problemas de los derechos humanos a principios del siglo XXI.

Mientras que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) señala que a las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas no se les negará el derecho a tener su propia vida cultural en común con otros miembros de su grupo, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma, el Pacto

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (los DESC) afirma que toda persona tiene derecho a participar en la vida cultural y derecho a la educación, la cual “debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad”. Esto puede ser interpretado como el respecto de las identidades y valores culturales de las personas y los grupos. Los Estados Partes se comprometen a garantizar estos derechos sin discriminación alguna.

Los diversos temas relacionados con el goce pleno de los derechos culturales sólo han recibido atención en años recientes. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada en 1965, considera bajo este término “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”. Reconoce que “las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos... no se considerarán como medidas de discriminación racial”. En otras palabras, reconoce la necesidad, en ocasiones, de medidas de acción afirmativa para lograr estos derechos.

Estas medidas de acción afirmativa a favor de minorías discriminadas o en situación de desventaja constituyen un tema muy debatido en muchos países. Se trata fundamentalmente de oportunidades educativas, igualdad en el acceso y las condiciones de empleo, así como el acceso a diversos servicios públicos. Nadie niega que estas medidas ayudan a los miembros de estas minorías, pero también se ha dicho que contribuyen a disminuir el nivel de los promedios (por ejemplo, en cuanto a resultados escolares), que las personas beneficiadas harían menores esfuerzos para obtener buenos resultados en la escuela y el trabajo, y que otras personas con iguales o incluso más méritos que aquellos que obtienen apoyos especiales, podrían a su vez ser excluidos injustamente. A mi juicio, estas críticas son injustificadas, porque los beneficios de la acción afirmativa han sido demostrados ampliamente aunque en algunos países las políticas públicas se han apartado en años recientes de la acción afirmativa.

Bajo la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, los Estados se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y garantizar el derecho de toda persona sin distinción a la igualdad ante la ley, especialmente en el

disfrute de su derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión y demás libertades. “Los Estados Partes se comprometen a tomar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos”. En el derecho internacional los Estados asumen ciertas obligaciones para garantizar estos derechos. Como los derechos culturales no están bien desarrollados en los primeros instrumentos sobre los derechos humanos, vale la pena ver más de cerca las circunstancias y las prácticas en las que fueron proclamados. El debate en torno a los derechos culturales debe ser colocado en el contexto más amplio de la diversidad cultural existente entre las naciones y, especialmente, al interior de las naciones.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas lleva más lejos este debate al afirmar que “los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad”. Este puede incluir, entre otras medidas, las legislaciones y políticas públicas apropiadas en los campos de la educación, el idioma, el desarrollo económico y cultural, así como la protección de los usos y costumbres tradicionales siempre y cuando no estén en contradicción con las normas internacionales de derechos humanos³.

Los derechos y las libertades culturales ahora son considerados en el marco más amplio establecido por la Convención sobre la Diversidad Cultural, adoptada en 2005 por la UNESCO. Esta Convención recuerda “que la diversidad cultural, tal y como prospera en un marco de democracia, tolerancia, justicia social y respeto mutuo entre los pueblos y las culturas, es indispensable para la paz y la seguridad en el plano local, nacional e internacional”, y reconoce la necesidad de adoptar medidas para proteger la diversidad de las expresiones culturales y sus contenidos, especialmente en situaciones en las que las expresiones culturales pueden correr peligro de extinción o de grave menoscabo”. El Principio 3 de la Convención establece que “la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales presuponen el

³ La Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1992.

reconocimiento de la igual dignidad de todas las culturas y el respeto de ellas, comprendidas las culturas de las personas pertenecientes a minorías y las de los pueblos autóctonos”.

Los derechos de las minorías y de los pueblos indígenas han sido señalados en una gran variedad de documentos legales internacionales, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Biodiversidad, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas adoptada en junio de 2006 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, así como en las declaraciones finales y planes de acción de gran cantidad de conferencias internacionales⁴.

En las democracias modernas la libertad cultural se valora y debe ser respetada. La Convención de la UNESCO subraya que “sólo se podrá proteger y promover la diversidad cultural si se garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales como la libertad de expresión, información y comunicación, así como la posibilidad de que las personas escojan sus expresiones culturales”.

En sus vidas cotidianas las personas siempre eligen una cosa u otra, lo que con frecuencia implica tomar decisiones con respecto a asuntos culturales. Estas elecciones pueden tomarse individualmente, basadas en decisiones personales, pero también con frecuencia se encuentran enraizadas en la vida colectiva de una comunidad que ejerce su influencia y poder sobre las decisiones de sus miembros, especialmente durante sus años formativos y en la temprana adolescencia. Para muchas personas estas elecciones no son enteramente libres ni fáciles de hacer, según las circunstancias, tales como los sistemas jurídicos, la influencia de líderes espirituales o autoridades religiosas, la estructura de la comunidad, el poder que tienen los padres sobre sus hijos, las relaciones con personas pertenecientes a otras culturas, las ideologías políticas y sociales hegemónicas, etc.

“La libertad cultural es una parte vital del desarrollo humano” dice el *Informe sobre desarrollo humano* de 2004 de las Naciones Unidas, aún reconociendo las complejidades y los riesgos que implica manejar la diversidad cultural en las sociedades humanas. A lo largo de la historia, muchos Estados adoptaron políticas para reducir la

⁴ Para solo citar algunas: la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos (1993), la Conferencia de Durban sobre Racismo, Xenofobia y Discriminación (2001), la Convención 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales adoptada por la Organización Internacional del Trabajo en 1989, la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989, la Convención sobre Biodiversidad en 1992.

diversidad cultural al interior de sus fronteras, políticas que a veces tuvieron éxito, pero que en otras ocasiones generaron insatisfacción, frustración y tensiones sociales que algunas veces desembocaron en violencia y conflictos. Hoy en día continúan en muchas partes del mundo los debates sobre las ventajas y desventajas de un Estado culturalmente unificado y la sociedad multicultural. El *Informe sobre desarrollo humano* arguye a favor del respeto a la diversidad y la construcción de sociedades más incluyentes mediante la adopción de políticas que reconocen explícitamente las diferencias culturales; es decir, políticas multiculturales. Reconoce que la diversidad étnica y cultural en las sociedades nacionales no es en si misma ni buena ni mala, como mantienen algunos, sino más bien una parte esencial del proceso histórico y de la mayoría de las sociedades nacionales contemporáneas.

De hecho, con pocas excepciones, la mayoría de los Estados modernos han sido multiculturales durante la mayor parte de su historia, a pesar de los esfuerzos de las élites políticas por imponer la homogeneidad cultural mediante políticas del Estado. Estas políticas con frecuencia han conducido a la destrucción de otras comunidades nacionales y étnicas y a la creación de sociedades estratificadas étnicamente, que han dejado como secuela resentimientos de distinto tipo. Lo que comenzó en Europa en épocas modernas ha sido adoptado más recientemente por los Estados descolonizados del Tercer Mundo. Aquí este tipo de “construcción nacional” desde arriba ha conducido en ocasiones a la formulación de demandas etnonacionalistas alternativas entre los grupos excluidos, y a veces a demandas de secesión o autonomía, a desórdenes políticos y la violencia. Y a veces también a la reformulación del modelo de Estado-nación dominante.

Numerosos países en África y Asia son ejemplos en donde el modelo estatal de nación culturalmente homogénea no cuadra con la población multilingüe y multiétnica, llevando a la necesidad de realizar ajustes políticos que en algunos casos han producido arreglos federales y participación en el poder político, pero en otros casos produjeron tensiones políticas y a veces conflictos violentos.

La Convención contra el Delito de Genocidio de las Naciones Unidas (1948) incluye entre los actos de genocidio la lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo y el traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo. Al ilegalizar la destrucción de grupos nacionales, étnicos, raciales y religiosos, esta Convención reconoce formalmente el derecho de estos grupos a existir como

tales, lo que seguramente constituye uno de los derechos culturales fundamentales. La Convención contra el Genocidio es el resultado de los horrores de la Segunda Guerra Mundial en la cual pueblos enteros fueron destruidos físicamente por el régimen nazi, tales como los judíos y los gitanos de Europa. Otros casos de genocidio han tenido lugar a lo largo de la historia, como los armenios en el imperio otomano, los hereros en Namibia, los indígenas de América. En años recientes la Convención contra el Genocidio ha sido aplicada a las masacres de musulmanes en Bosnia y las de los tutsi en Ruanda durante los años noventas del siglo pasado.

Los países de América Latina que se independizaron en el siglo diecinueve excluyeron a los pueblos indígenas, la mayoría de su población, del modelo del Estado nacional. Las lenguas y culturas indígenas fueron consideradas como inferiores y menospreciadas. Durante el siglo veinte, las políticas de Estado fomentaban la asimilación de las poblaciones indígenas restantes al modelo cultural dominante. Las identidades comunitarias debían ser sustituidas por la lealtad hacia el Estado-nación. En numerosos países los niños indígenas fueron obligados a asistir a internados o escuelas misioneras en donde serían “civilizados” y evangelizados. En Canadá este era el propósito durante varias generaciones de las “escuelas residenciales”, hasta su desmantelamiento, y recientemente el gobierno canadiense reconoció los daños causados a los niños indígenas en estas escuelas y adoptó medidas compensatorias para los sobrevivientes.

Hace apenas menos de medio siglo, surge en diversas partes del mundo un movimiento indígena vibrante que exige el reconocimiento de sus derechos humanos y su dignidad. En América Latina este movimiento ha conducido a una serie de reformas constitucionales y a nuevas legislaciones en las cuales se reconoce finalmente a los pueblos indígenas y se establece constitucionalmente la naturaleza multicultural, multilingüe y pluriétnica de algunos Estados. Actualmente estos países latinoamericanos se encuentran ante el desafío de transformar los principios jurídicos en derechos culturales específicos y de diseñar políticas sociales y culturales adecuadas para que estos derechos puedan ejercerse en la práctica. Todavía existe una “brecha de la implementación” considerable entre la legislación existente y los derechos humanos que realmente disfrutaban los pueblos indígenas⁵.

⁵ Véase el *Informe del Relator Especial sobre pueblos indígenas al consejo de derechos humanos de la ONU* en 2006.

Un buen ejemplo de esta brecha lo proporcionan los derechos lingüísticos y educativos, con lo cual nos referimos al derecho de los pueblos indígenas a recibir educación en sus propias lenguas, a usar estas lenguas en la vida pública, en la administración de los servicios, los tribunales y la administración de justicia civil y penal, y tener acceso a los medios de comunicación públicos en sus propias lenguas maternas. Estos derechos les fueron negados durante mucho tiempo, pero hoy son reconocidos como derechos humanos importantes y su pleno goce fortalece la diversidad cultural y enriquece la vida cultural de cualquier país. En otras partes del mundo, las minorías lingüísticas, regionales y nacionales tienen los mismos derechos, aunque en algunos países estos no son reconocidos por el Estado.

Además de las dificultades asociadas a la implementación práctica de los derechos educativos y lingüísticos, algunas voces influyentes en los gobiernos y los medios sostienen que un país debería tener solamente una lengua nacional oficial y unificadora, y que la promoción de la diversidad lingüística conduce al desmembramiento de la nación (el efecto “Torre de Babel”). También sostienen que el sistema escolar debe enseñar solamente la lengua oficial del país, y que las lenguas minoritarias deberían ser habladas, si acaso, solamente en el hogar, o en el mejor de los casos en escuelas comunitarias bajo la responsabilidad de los padres de familia. Por lo general, los maestros del sistema escolar no tienen la suficiente capacitación para manejarse en las lenguas minoritarias o regionales, y no hay suficientes materiales didácticos en estas lenguas. El pleno disfrute de los derechos lingüísticos en la educación y en todos los demás niveles por los pueblos indígenas y las minorías lingüísticas sigue limitado por la falta de recursos y de atención prioritaria por las autoridades. Los pueblos indígenas y las minorías no rechazan el uso de la lengua nacional y optan por la educación bilingüe intercultural, que hasta ahora sigue siendo más bien una aspiración que una realidad en muchos países. Estos problemas deben ser resueltos de manera democrática y participativa por todos los actores involucrados⁶.

Existen numerosos ejemplos de pueblos indígenas y otras minorías lingüísticas que se organizan para preservar y promover sus lenguas amenazadas. Hace algunos años un grupo de mujeres maoris de Aotearoa, Nueva Zelanda, preocupadas porque los jóvenes estaban olvidando su lengua materna, se juntaron para organizar escuelas comunitarias en las que se enseñaba la lengua maorí. Ahora, años

⁶ Véase el *Informe del Relator Especial sobre pueblos indígenas a la comisión de derechos humanos de la ONU*, E/CN.4/2005/88, accesible en www.ohchr.org/español/issues/indigenous/rapporteur/

después, existen centenas de estas escuelas en todos los niveles que reciben apoyos gubernamentales para llevar a cabo su importante tarea. Proyectos similares existen entre las Primeras Naciones de Canadá, los pueblos tribales en la India, los sami del norte de Escandinavia, los pueblos de la Cordillera en Filipinas, como también, por supuesto, en países latinoamericanos como Chile, Ecuador, Guatemala, México y Perú. A través del ejercicio de sus derechos culturales, muchos pueblos indígenas y minorías socialmente excluidas (tales como los Roma en Europa), pueden recobrar su identidad y dignidad, son ahora respetados y reconocidos por otros grupos y pueden participar más plenamente en la vida cultural de sus países. Pero llegar a este objetivo ha sido una lucha larga y aún no se logra plenamente.

Adoptada en 1992, la Carta Europea para las Lenguas Regionales o Minoritarias reconoce el derecho que tienen ciertos grupos y sus miembros en determinados territorios a mantener, usar y promover estas lenguas y obliga a los Estados a adoptar las medidas necesarias para su protección. La Convención de la UNESCO sobre Diversidad Cultural llama a los Estados Partes a incitar a los individuos y grupos a “crear, producir, difundir y distribuir sus propias expresiones culturales, y tener acceso a ellas, prestando la debida atención a las circunstancias y necesidades especiales de las mujeres y de distintos grupos sociales, comprendidas las personas pertenecientes a minorías y los pueblos autóctonos”. Si bien está de moda en algunos sectores rechazar la participación del sector público en las políticas culturales y dejar los asuntos culturales en manos del mercado, sólo mediante la implementación de los derechos culturales podrá lograrse este objetivo y los Estados deben incluir programas y presupuestos culturales específicos para lograrlos.

La economía global ha afectado negativamente a los pueblos indígenas en su hábitat tradicional. Después de siglos de despojo de sus tierras y territorios a manos de los imperios coloniales, las burocracias estatales, los terratenientes, los misioneros y los colonos, en décadas recientes las empresas transnacionales han agregado sus propias operaciones a este proceso. En todo el mundo las comunidades indígenas denuncian las actividades de las empresas madereras, mineras, petroleras, ganaderas, agrícolas, la construcción de represas, centros turísticos, campos militares y otros desarrollos en sus territorios, que han tenido consecuencias desastrosas sobre su medio ambiente, sus recursos naturales (agua, suelos, bosques), la salud y el bienestar de sus miembros, el tejido social de sus sociedades y la vitalidad de sus culturas.

El ambiente natural de los pueblos indígenas no es solamente fuente tradicional de las actividades de subsistencia sino también el sitio del vínculo espiritual entre los seres humanos y la naturaleza, está repleto de lugares sagrados que contribuyen a la identidad de las pequeñas y vulnerables comunidades que están luchando por sobrevivir. La destrucción física de este mundo por el “desarrollo moderno” ha generado un proceso de etnocidio, que implica, si no se le detiene mediante políticas respetuosas de los derechos humanos, la desaparición eventual de sociedades humanas enteras. En algunas partes estas transformaciones están ocurriendo bajo condiciones de violencia y conflicto que cobran numerosas víctimas inocentes. Es el caso de algunas pequeñas comunidades amazónicas en Colombia y Ecuador que están en riesgo de desaparición física debido a las actividades ilegales de empresas comerciales madereras y otras, los conflictos armados internos, las actividades del crimen organizado vinculado al tráfico de drogas y la incapacidad de las autoridades gubernamentales para evitarlas.

Los pueblos indígenas y las minorías étnicas han insistido desde hace tiempo en la protección de su patrimonio cultural tangible e intangible, y las medidas tomadas por organizaciones internacionales como la UNESCO, así como algunos tratados bilaterales entre Estados, para impedir el tráfico ilícito de bienes culturales constituye un paso en la buena dirección. El derecho a la cultura forma parte de estas medidas así como de la protección de los sitios del patrimonio nacional bajo el programa del patrimonio de la humanidad de la UNESCO. Pero el patrimonio cultural de las naciones y los pueblos va más allá de los restos materiales de antiguas civilizaciones. Hoy en día incluye no solamente áreas específicas de la naturaleza (por ejemplo las montañas sagradas o áreas naturales usadas para actividades sociales y económicas tradicionales por comunidades locales), sino también las artes y artesanías, la música y el idioma, los conocimientos tradicionales y la sabiduría relativa a la fauna y la flora. Este patrimonio cultural (que algunos llamarían capital cultural) no puede ser tratado sencillamente en términos comerciales. Los llamados derechos de propiedad intelectual vinculados al comercio (TRIPS en inglés), son ahora un tema candente en las disputas entre comunidades indígenas e intereses empresariales relativos al control de los recursos culturales. En el ambiente actual de la globalidad que favorece a la privatización de los recursos comunitarios (tales como los monumentos arqueológicos e históricos y las zonas de interés turístico), están en peligro los derechos culturales de los pueblos indígenas y las minorías culturales. En el

marco de las diversas convenciones de la UNESCO y las normas internacionales de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de incluir criterios de los derechos culturales en sus procesos de toma de decisiones, incluyendo desde luego en las políticas educativas. Las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales pueden jugar un papel decisivo en este campo.

El entorno en que viven muchos pueblos indígenas está siendo apropiado por otros, para fines comerciales, sin tomar en consideración, generalmente, los derechos de estos pueblos. El uso de plantas locales y otros recursos para fines medicinales ha sido desde mucho tiempo una especialidad de estas comunidades en sus regiones particulares: los bosques tropicales y boreales, las áreas costaneras, los desiertos y las montañas. Las empresas privadas, aplicando la legislación sobre la propiedad comercial, han comenzado a apropiarse de los conocimientos indígenas tradicionales para sus propios propósitos, excluyendo a los indígenas de la participación en los ingresos o beneficios eventuales de esta actividad empresarial. Los derechos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas se han convertido en una de las principales áreas internacionales de preocupación y disputas comerciales. Apoyados por juristas especializados, algunos pueblos indígenas ahora presentan su caso ante tribunales nacionales e internacionales. Entre otros ejemplos, podemos mencionar el caso de los cazadores san (bosquimanos) del desierto del Kalahari en África del Sur, quienes han usado durante siglos una planta llamada hoodia para suprimir el hambre y proporcionarles energía y persistencia para las largas cacerías que emprenden. Cuando las empresas comerciales descubrieron el uso de estos conocimientos, patentizaron el proceso sin siquiera consultar a los san. Estos lograron obtener hace poco una victoria legal y los tribunales decidieron que deben recibir compensación y participación en los beneficios de este negocio. Pueden citarse numerosos otros ejemplos de otras partes del mundo.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos decidió en 2001 un caso a favor de la comunidad indígena de Awas-Tingni en contra del gobierno de Nicaragua, que había dado una licencia de explotación maderera a una empresa transnacional en el territorio tradicional de la comunidad. La Corte afirmó que la comunidad tenía no solamente intereses económicos que defender en su territorio, sino también derechos sociales y culturales, y que por lo tanto disponía del derecho humano a la protección y preservación de sus tierras que el gobierno tenía la obligación de respetar.

En la tradición legal de los países occidentales, los derechos humanos se refieren principalmente a las libertades universales individuales, es decir, las libertades de la persona humana que pueden ser mantenidas contra el Estado, el cual tiene la obligación de protegerlas y preservarlas. Por lo general, los derechos culturales también pertenecen a esta categoría, porque el derecho a la educación, por ejemplo, o el uso de la lengua materna, la libertad de conciencia y de creación artística, pertenecen a la persona. Pero los derechos culturales también son algo más.

De hecho, muchos de estos derechos culturales sólo pueden ser ejercidos en el contexto de una vida colectiva específica, es decir, en el marco de colectividades definidas culturalmente. La práctica de los derechos humanos también constituye un derecho colectivo, de grupo. Por ejemplo, si una comunidad religiosa no puede practicar sus actividades colectivamente, se niegan los derechos individuales de sus miembros. A lo largo de la historia, la intolerancia religiosa ha sido una fuente principal de las violaciones a los derechos humanos. Por la misma razón, ninguna comunidad o autoridad religiosa tiene el derecho de imponer sus creencias a cualquier otro grupo o individuo.

Tomemos otro caso. Todos aprendemos nuestra lengua materna a temprana edad, pero también puedo aprender varios idiomas en mi niñez. Puedo mantener el uso de mi lengua materna aún cuando viva en el extranjero, pero a menos de que pueda comunicarme y expresarme públicamente y compartir mi idioma con otros, y transmitirlo abiertamente sin miedo o limitaciones a mis hijos, este idioma no sobrevivirá por largo tiempo. Y si desaparece, entonces toda la comunidad lingüística habrá sufrido una pérdida importante. La lengua no sólo es un medio de comunicación, sino una parte integral de nuestra identidad y cultura porque conforma nuestros procesos mentales, nuestras percepciones de nuestro entorno así como nuestras emociones y espiritualidad. Si a los miembros de una comunidad lingüística se les niega el uso público de su idioma (como les ha pasado a muchos pueblos indígenas y tribales y a las minorías étnicas como los kurdos en Asia occidental, los amazigh en África del norte, los ainu de Japón, los sami del norte de Escandinavia, los indígenas americanos, los catalanes en España) entonces se les niegan sus derechos humanos inherentes. En consecuencia, la protección de los derechos lingüísticos del grupo es uno de los componentes de respeto a la diversidad cultural. Sin embargo, por razones históricas y prácticas es obvio que existen muchas ventajas al uso amplio de algunos idiomas vehiculares. Así, cuando los Estados post-coloniales de África y Asia del sur obtuvieron

su independencia, decidieron continuar con el uso de las principales lenguas coloniales en la administración pública, el sistema escolar y las relaciones internacionales. Y cada vez más los Estados exigen a sus inmigrantes que sepan hablar el idioma nacional oficial antes de que puedan solicitar la residencia permanente o la ciudadanía (un tema que se debate actualmente en los Estados Unidos).

Los Estados multilingües tienen que tratar con estos asuntos todos los días y su solución no siempre es fácil, como se desprende entre otros en algunos casos europeos tales como Bélgica, Suiza, España y la ex-Yugoslavia. Reconociendo que los derechos lingüísticos pertenecen no solamente a los individuos sino también a las comunidades lingüísticas, la Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos declara:

- El derecho de toda persona a ser reconocida como miembro de una comunidad lingüística,
- al uso de su propia lengua tanto en privado como en público,
- al uso de su propio nombre,
- a relacionarse y asociarse con otros miembros de su comunidad lingüística de origen, y
- a mantener y desarrollar su propia cultura.

A esto debe agregarse el derecho de los grupos lingüísticos a recibir educación en su propio idioma, el acceso a los servicios culturales, a la presencia en condiciones de igualdad de sus lenguas y culturas en los medios de comunicación, y a recibir atención en su propia lengua en las oficinas gubernamentales y en las relaciones socioeconómicas⁷.

Como miembro de una comunidad cultural en la que se ha nacido y nutrido, y a la cual se pertenece espiritual y emocionalmente, toda persona comparte sus derechos culturales con todas las demás. Si se niegan estos derechos a una comunidad en su conjunto, entonces también sufrirán los derechos individuales de sus miembros. Por lo tanto, los derechos culturales deben ser considerados derechos colectivos, como los derechos de grupos sociales específicos. De hecho, si no se reconocen y respetan estos derechos colectivos, no pueden ser disfrutados plenamente los derechos individuales. Sin embargo, en el discurso legal sobre los derechos humanos esto no siempre es aceptado, por la vieja tradición individualista en el enfoque clásico de los derechos humanos. Los derechos de los grupos no son solamente la suma de los derechos individuales, sino también la expresión de la personalidad y la

⁷ La Declaración Universal de Derechos Lingüísticos fue adoptada en Barcelona en 1996 por un grupo de especialistas independientes.

identidad de grupos humanos particulares, de comunidades históricas, de pueblos enteros cuyos miembros se relacionan unos con otros en formas culturalmente específicas y que se relacionan como tales con otros grupos similares.

Cuando hablamos de la diversidad cultural y de sociedades multi-culturales, no solamente nos referimos a la libertad de toda persona a escoger entre diferentes tipos de productos culturales (así como un consumidor en un supermercado puede escoger entre diferentes marcas de productos) o de distintas actividades. Si bien en lo personal puedo valorar altamente mis libertades culturales individuales, también soy consciente de que están vinculadas a mi pertenencia a determinada comunidad cultural que puede existir solamente si sus miembros participan en los valores e identidades compartidos colectivamente.

Los pueblos indígenas y las comunidades étnicas (como los inmigrantes y las minorías religiosas y lingüísticas) se enfrentan a este tipo de elecciones difíciles todos los días. ¿Podrá una sociedad multicultural reconocer y valorar a las diferentes comunidades culturales como tales, o sólo permitirá el ejercicio de ciertas libertades culturales limitadas mientras estas no muevan la barca? ¿O será que, por el contrario, una comunidad definida cultural o étnicamente reconozca a sus miembros toda la gama de libertades individuales –incluyendo la de dejar esta comunidad– o más bien limitará estas elecciones en nombre de un derecho más amplio y también muy valorizado, el de mantener la identidad de la comunidad en la sociedad nacional más amplia y en el ancho mundo? Si es así, entonces ¿quién decide y cómo son tomadas estas decisiones sobre cuestiones tan cruciales en las comunidades culturales? ¿Se basan en un consenso democrático? ¿Son las autoridades tradicionales las que dan línea e imponen su verdad? ¿Son los activistas quienes construyen las narrativas ideológicas sobre la pureza cultural y pretenden representar al grupo entero? Todas estas alternativas ocurren en los hechos y a veces conducen a conflictos y violencias. Las investigaciones sobre estos temas nos muestran que no son las diferencias culturales entre los grupos las que generan la violencia, sino más bien son utilizadas y en ocasiones manipuladas las diferencias por diversos actores sociales para fines económicos y políticos dentro de ciertas estructuras del poder. El genocidio en Ruanda a mediados de la década de los noventas del siglo pasado no fue la expresión de impulsos atávicos de la mayoría hutu contra la minoría tutsi, sino la consecuencia de décadas de luchas políticas azuzadas por las ex potencias coloniales. El persistente conflicto en Sri Lanka entre miembros de la minoría

tamil y la mayoría cingalesa surgió de la manera en que el grupo dominante organizó el Estado post-colonial. Otros conflictos llamados étnicos pueden ser entendidos mejor de manera similar, en vez de buscar antiguos odios reprimidos como lo pregonan a veces los medios de comunicación⁸.

Una sociedad realmente multicultural no puede existir simplemente como una colección de colectividades culturales auto-contenidas, estas comunidades deben estar abiertas al resto del mundo y sus miembros deben ser libres para interactuar con las demás. Sin estas relaciones dinámicas de grupo no puede existir una sociedad inclusiva. El monoculturalismo plural, como lo llama Amartya Sen, no constituye una sociedad multicultural⁹. Por ello, en vez de simplemente preservar la diversidad y el multiculturalismo, la tarea que tenemos por delante es la de construir sociedades realmente interculturales.

La UNESCO define la interculturalidad como “la existencia y la interacción equitativa de culturas diversas y la posibilidad de generar expresiones culturales mediante el diálogo y el respeto mutuo”¹⁰. Este ideal puede alcanzarse con la construcción consciente de la ciudadanía intercultural. El filósofo político canadiense, Will Kymlicka, ha propuesto el concepto de la ciudadanía multicultural en el contexto de su país, como una forma diferenciada de ciudadanía integrativa basada no sólo en el reconocimiento de la diversidad, sino también en un status legal común así como una identidad compartida¹¹. Basada en el concepto de la interculturalidad de la UNESCO, la idea de la ciudadanía intercultural apunta hacia la construcción de las instituciones políticas y sociales mediante las cuales las diversas comunidades culturales en una nación multiétnica y multilingüe pueden resolver sus diferencias democráticas por consenso sin destruir las estructuras y los valores comunes y sin tener que abandonar sus identidades culturales particulares como la lengua, la cultura y la etnicidad. Además, también sugiere que estas comunidades pueden jugar un papel en la gobernanza realmente democrática. Este concepto de ciudadanía reconoce que entre los individuos y los Estados existen unidades subnacionales

⁸ Ver, entre otros, Stavenhagen, Rodolfo, *La cuestión étnica*. El Colegio de México, México, 1995.

⁹ Sen, Amartya, *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*. Norton, London, 2006.

¹⁰ Convención sobre la Diversidad Cultural, Artículo 4.8.

¹¹ Kymlicka, Will, *Multicultural Citizenship*. Clarendon Press, Oxford, 1995 (hay traducción al castellano).

organizadas que son importantes para articular demandas e intereses de las diversas comunidades culturales y son esenciales para el bienestar de la sociedad más amplia.

Este enfoque puede ser más adecuado en algunos contextos que en otros. Países que reciben numerosos inmigrantes de todo el mundo se enfrentan, ciertamente, a problemas de integración, mientras que otros tratarán más específicamente con los derechos históricos de minorías territoriales, religiosas, nacionales y regionales y de pueblos indígenas que durante tanto tiempo han estado excluidos de la plena participación en la sociedad más amplia. Desde luego, algunos países tienen que ocuparse de ambos tipos de problemas. El tema de la inmigración se debate ampliamente en Europa y Norteamérica. En aquella, los nacionalistas y los partidos de extrema derecha sostienen que sus identidades nacionales están amenazadas por la inmigración masiva proveniente de regiones culturalmente diferentes del mundo (principalmente de África y el Medio Oriente), y que ésta debe ser detenida. En Estados Unidos se manifiestan posiciones similares con respecto a los inmigrantes de América Latina y el Caribe. El debate sobre la inmigración, si bien es enmarcado con frecuencia en términos raciales y culturales, se deriva de las crecientes desigualdades mundiales creadas por la economía global. También desafía a los Estados-nación establecidos a que repiensen y reajusten sus identidades culturales y adapten sus políticas culturales y sociales a los cambios en el entorno global.

En todo caso, los derechos colectivos de las comunidades culturalmente diferenciadas requieren de políticas específicas en el campo cultural que los Estados deben abordar para cumplir con sus obligaciones internacionales. Estas políticas, como ya se mencionó, tienen que incluir la elaboración de prácticas educativas culturalmente apropiadas (desde el nivel pre-escolar hasta la educación superior), el respeto y la promoción de las lenguas minoritarias (incluso el acceso a los medios), el respeto a la espiritualidad y las prácticas religiosas colectivas, incluyendo desde luego las identidades y las libertades seculares no religiosas y seculares), así como la protección del patrimonio culturalmente importante y los derechos de propiedad intelectual.

No se trata solamente de cuestiones académicas o abstractas, porque estos problemas surgen constantemente en la vida diaria y tienen relación con el ejercicio de los derechos humanos como guía para la vida, como medio para que la persona alcance sus capacidades humanas

plenas en libertad. A veces se plantea la cuestión de si los valores que a veces hay en ciertas comunidades culturales pueden de hecho limitar en vez de promover los derechos de los individuos en estas comunidades. Esto puede ser el caso en ciertas comunidades patriarcales en las que se limita gravemente los derechos de las mujeres. Abundan los ejemplos, desde sociedades en que los matrimonios son arreglados por los padres para las jovencitas, hasta las severas limitaciones impuestas a la aparición en público y las actividades de niñas y mujeres, a la mutilación genital de las mujeres y la violencia doméstica contra las mujeres. Tal discriminación sucede en mayor o menor grado en muchos países, y es con frecuencia apoyada especialmente por los hombres que invocan los llamados valores tradicionales. En estos casos, ¿pertencen los derechos y las libertades culturales a la comunidad como un todo o a los miembros individuales? Estos temas son difíciles de resolver pero es seguro que la solución debe encontrarse en la propia comunidad. Si una autoridad externa trata de imponer sus propios valores (sea que se trate del Estado, de un grupo religioso o lingüístico dominante, o de liberales que lo hacen con las mejores intenciones y en nombre de los derechos humanos y las libertades fundamentales), sólo lo puede hacer limitando los valores culturales de determinadas comunidades, lo que en sentido estricto iría en contra del principio del respecto a la diversidad cultural y los derechos culturales.

Otro ejemplo actual de las tensiones generadas por el debate en torno a la disyuntiva entre comunidad versus libertades individuales, tiene que ver con el derecho a la libertad de opinión y expresión, garantizado en el artículo 19 de la Declaración Universal. Algunas personas sostienen que este es un derecho absoluto, limitado solamente por preocupaciones sobre la seguridad pública. Todos sabemos que no se permite gritar gratuitamente “fuego” en un cine abarrotado para no crear un pánico. En tiempos de guerra, se puede castigar severamente la circulación de rumores. Algunos países han adoptado legislación declarando como un delito la incitación al odio racial y étnico en los medios de comunicación públicos. En muchas partes hay leyes contra el racismo y la difamación religiosa y étnica. En algunas sociedades muy religiosas actos calificados como sacrílegos o heréticos pueden incluso ser castigados con la muerte, mientras que en otros actos como la publicación de una caricatura (aunque sea ofensiva para un grupo religioso) son simplemente un asunto de libertad de expresión. ¿Debería haber límites a la libre expresión cuando lo expresado puede ofender las creencias profundas y la dignidad de una comunidad religiosa? ¿Pero no sería esa limitación una violación de un derecho humano

fundamental? Estas preocupaciones aún no han sido resueltas, pero tienen que ser consideradas de manera abierta y balanceada entre las distintas perspectivas y con un espíritu de respeto mutuo y tolerancia. De otra forma, el debate se convierte en una confrontación entre diferentes dogmas y no promueve ni los derechos culturales ni la diversidad cultural como aspecto positivo del mundo contemporáneo. Por ello la teoría sobre el supuesto “choque de civilizaciones” en el mundo, que está de moda actualmente, no refleja adecuadamente la realidad histórica no contribuye de manera alguna a disminuir las tensiones culturales y étnicas en el mundo¹².

Las culturas, por supuesto, ni son estáticas ni enteramente homogéneas. Cambian con el tiempo como resultado de presiones externas y tensiones internas. El debate sobre los derechos humanos y las libertades culturales tiene lugar más o menos abiertamente en todas las grandes comunidades culturales en el mundo. Cualquiera que sean nuestras creencias como individuos con respecto a ciertas prácticas en nuestras propias o en otras sociedades, no es ni posible ni deseable en el siglo veintiuno cambiar las culturas a la fuerza sin violar masivamente los derechos humanos. Pero las personas insatisfechas o que se sienten discriminadas tienen que tener ciertamente la posibilidad de contribuir a cambiar sus propias comunidades desde adentro y poder ejercer el derecho humano individual y colectivamente para cuestionar, disentir, innovar y actuar para obtener una vida mejor. La protección y la promoción de los derechos humanos (ya se individuales o de grupo) es también una responsabilidad internacional, y es por ello que tenemos la legislación y los mecanismos internacionales para su implementación.

Las identidades culturales son elementos esenciales para la constitución de las sociedades y para el pleno desarrollo humano de sus miembros individuales. Después de todo, somos animales sociales y culturales. Pero como individuos podemos también tener muchas otras identidades, algunas de las cuales, según las circunstancias, pueden competir con nuestra identidad cultural. Generalmente nacemos en el marco de la identidad cultural (la de nuestra familia, nuestra comuni-

¹² Huntington, Samuel P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Simon & Schuster, New York, 1996 (hay traducción al castellano). El comentario sobre la libertad de expresión y los sentimientos de una comunidad religiosa han sido generados por la protesta en el mundo musulmán por la publicación de una serie de caricaturas en un periódico danés en 2005 que fueron consideradas altamente ofensivas por los musulmanes. Las protestas fueron incitadas en varias partes por “activistas” musulmanes que también tenían sus agendas políticas.

dad, nuestro círculo de pares), pero durante el transcurso de nuestra vida tenemos la oportunidad de construir sobre la base de esa identidad o de construir otras identidades o de cambiarlas. Esto es parte de nuestro derecho cultural a vivir de acuerdo a nuestra identidad cultural o a cambiarla. Para algunos analistas contemporáneos escoger una identidad parece ser tan fácil como decidir comprar una caja de cereales en un supermercado. Argumentan que dadas todas las tensiones inherentes en la época actual de la política identitaria, sería conveniente degradar la importancia de las identidades culturales y enfatizar la humanidad común de todas las personas. Una de estas perspectivas sostiene que todos deberíamos intentar convertirnos en cosmopolitas ilustrados. Esto se dice fácil, pero como he indicado, las cosas son más complicadas¹³. Pero es preciso advertir que las identidades étnicas no deben ser consideradas como alguna esencia primordial de las sociedades humanas y sus miembros, que puede ser prendida y apagada a voluntad. Se trata más bien de etiquetas, clasificaciones e ideologías que pueden ser construidas, reconstruidas y deconstruidas como parte de un proceso de cambio social y cultural. En el mundo moderno, estas identidades pueden transformarse en poderosas fuerzas movilizadoras tanto para bien como para mal. Estamos viendo esta dualidad en muchos lugares a principios del siglo veintiuno.

Tomemos como ejemplo una niña nacida una comunidad indígena amazónica. En su niñez aprende a vivir de acuerdo con los valores culturales de esta pequeña comunidad selvática, conoce el papel que corresponde a su sexo, habla su idioma, adquiere los conocimientos de la selva, la historias de sus antepasados, la vida que va a llevar como mujer joven, como esposa, como madre y finalmente como mujer anciana y sabia de su pueblo. El principal objetivo de su vida es preservar este modo de vida, el único que realmente conoce, y transmitirlo a sus hijos. Sus contactos con el mundo exterior son pocos e intermitentes: el ocasional funcionario de gobierno, los trabajadores de una mina cercana, algún turista mochilero, un campesino pobre de la sierra que busca un pedazo de tierra para sobrevivir. Ella se da cuenta de las amenazas que el mundo exterior puede representar para su pequeño mundo, advierte los peligros ambientales, la destrucción del bosque, se entera de conflictos y violencias y está determinada a mantener a su comunidad libre de esta “contaminación”. Ello significa una elección cultural determinada por el hecho que pertenece a esta comunidad en particular, y que ella hace junto a otros miembros de

¹³ Appiah, Kwame Anthony, *Cosmopolitanism. Ethics in a World of Strangers.* Norton, London, 2006.

la aldea. La comunidad, como un todo, ha resistido la imposición de un modelo de “desarrollo” que hace peligrar su sobrevivencia. Para la comunidad, este es un ejercicio de la libertad cultural.

Pensemos ahora en la prima de esta niña, que pasó sus primeros años en circunstancias similares. Cuando tenía unos diez años, la mamá de esta niña escuchó una conversación acerca de una escuela establecida en un asentamiento cercano, tal vez a un día de distancia por río. Como desea que su hija aprenda a leer y escribir en español, el idioma oficial del país, la madre se las arregla para que su hijita pueda vivir con una familia conocida en esa aldea y asistir a la escuela. Al poco tiempo, se le presenta la oportunidad de ir a vivir con una familia amiga en un pueblo cercano, y a cambio de algunas horas de trabajo doméstico en la casa, la niña pudo terminar un curso de enfermería obteniendo un diploma cuando había llegado a unos veinte años de edad. Ahora enfrentó nuevas elecciones culturales: ¿debía volver a su comunidad y su modo de vida tradicional, tal vez aplicando sus conocimientos de enfermería a las necesidades de sus parientes y amigos, o bien buscar un empleo en el hospital o clínica de la localidad y transformarse en una residente permanente en el pueblo (realizando visitas ocasionales a su familia en la comunidad en ocasiones especiales) y en este proceso cambiar su identidad cultural?

Millones de personas enfrentan este tipo de elecciones todos los días en todo el mundo. Pero, ¿qué pasará con las comunidades: van a sobrevivir, van a cambiar, o se van a desintegrar? En buena parte de las regiones indígenas de América Latina numerosas comunidades indígenas pierden a sus hombres y mujeres jóvenes que han ido a buscar fortuna en otras partes (en las grandes ciudades, pero también con frecuencia en Estados Unidos). Sólo quedan los ancianos y las ancianas que ya no pueden trabajar, y los pequeñuelos dejados por sus papás ausentes para ser cuidados por los abuelos. La pobreza y la desesperanza marcan la rutina de la vida diaria. ¿Por qué tuvo que pasar esto? No porque la comunidad lo quisiera, sino porque las autoridades que toman las decisiones, los que tienen el poder de aprobar presupuestos, construir escuelas y caminos, mover las montañas e irrigar los campos, no han hecho bien su trabajo cuando pudieron hacerlo. Tal vez ahora ya sea demasiado tarde. ¿De quién son los derechos económicos, sociales y culturales que se están jugando aquí? ¿De la comunidad que se está muriendo? ¿De los jóvenes que buscan una vida mejor?

Pero no todo es desesperanza. Porque entre las nuevas generaciones también están aquellos que aprenden las habilidades del mundo moderno y que también se preocupan por sus comunidades, sus familias, sus

territorios y tierras, sus recursos y sus culturas. No sólo vuelven cuando pueden con algunos ahorros que les permiten abrir un tendajón o iniciar alguna actividad productiva, sino también se preocupan por lo que le pasa a sus cantos y cuentos, a sus árboles y fuentes de agua, a sus montañas sagradas, a sus fiestas y música y ceremonias espirituales, a sus conocimientos tradicionales y su sabiduría ancestral. Esta diversidad cultural sólo puede ser preservada en el tecnomundo globalizado de la actualidad mediante el libre ejercicio de los derechos culturales y la ciudadanía intercultural, en la cual las necesidades y las identidades de comunidades culturalmente definidas pueden coexistir e interactuar con igual dignidad en la sociedad nacional, en la *civitas* y la *polis* públicas.

La chica de Amazonía que estudió para ser enfermera tal vez retornará a su comunidad para servir a su gente; la pareja que pasó años en los campos agrícolas del suroeste en Estados Unidos o sirviendo hamburguesas en Chicago, tal vez volverán para apoyar un movimiento social para recuperar sus tierras y obtener empleos en los páramos desolados que dejaron años atrás. Aquí también hacer elecciones colectivas no es solamente tomar decisiones individuales.

Muchas sociedades, no solamente los pueblos indígenas, enfrentan este tipo de decisiones colectivas. ¿Por cuánto tiempo podrán las comunidades de inmigrantes retener ciertas especificidades culturales en las sociedades a las que han llegado antes de ser asimilados a nuevos tipos de cultura híbrida? Muchos Estados post-coloniales y post-imperiales son una mezcla de lenguas, religiones, nacionalidades y razas, cada una afirmando su identidad cultural específica. ¿Cómo pueden funcionar las economías y cómo pueden los gobiernos cumplir con sus tareas juntando todos estos recursos humanos y culturales sin destruir los valores y las riquezas culturales únicas que representan? ¿Se acaban los derechos culturales cuando se impone la razón de estado? Esto no tiene que suceder si realmente valoramos la diversidad cultural y los derechos humanos.

En el marco de los principios de la diversidad cultural existe la necesidad de una nueva ética global como lo ha propuesto la UNESCO, basada en una perspectiva de auténticos derechos humanos, en donde las alternativas que enfrentamos a principios del tercer milenio deben ser examinadas en un clima de tolerancia, respeto mutuo y debate democrático. Sólo así podremos juntarnos todos y todas para terminar de construir conjuntamente esa torre de Babel en la que toda la humanidad tendrá la oportunidad de alcanzar un pedazo de cielo.

IIDH: educación en y para los derechos humanos

Educación en derechos humanos: Una propuesta para políticas sociales

Ana María Rodino*

EDH y políticas sociales: Una relación de doble vía

El título que fue sugerido para mi presentación tiene distintas posibilidades de lectura; por lo menos dos. Mi primera reacción fue desambiguarlo de entrada, optando por una de ellas para luego profundizar el análisis desde la perspectiva escogida; pero luego reconocí que las dos lecturas eran no sólo complementarias y mutuamente enriquecedoras, sino también igualmente pertinentes y útiles a los objetivos de este encuentro. Por ello, aquí voy a introducir ambas.

El título invita a poner en relación a dos grandes, complejos fenómenos –la educación en derechos humanos (que de aquí en adelante abreviaré EDH)– y las políticas públicas. ¿Desde dónde vamos a ver la relación? La polisemia se genera según cambiemos el punto de vista, según cuál decidamos será el fenómeno “agente”, en el cual nos situamos para actuar, y cuál el “paciente u objeto”, hacia el que apuntamos como meta de nuestra acción para transformarlo.

Podemos preguntarnos: ¿qué hace la EDH por las políticas sociales, entendiendo por éstas las políticas públicas para combatir las desigualdades, la exclusión, la pobreza, la vulnerabilidad y violación de derechos endémica de grandes sectores de población en la región y en el mundo? ¿Contribuye a proponer políticas, impulsarlas, orientarlas, en fin: apoyar su definición y puesta en práctica? ¿Cómo? O, a la inversa: ¿qué hacen las políticas públicas por asegurar el derecho humano que tiene la población a ser educada en sus derechos? ¿Contribuyen a que todas las personas se formen como sujetos de derechos, capaces de ejercerlos y defenderlos para sí y los demás? ¿Cómo?

Sostengo que la EDH guarda con las políticas públicas una relación de doble vía. Por una parte, es una práctica educativa estratégica

* La autora es Coordinadora de la Unidad Pedagógica del IIDH. Este artículo fue presentado en el marco de la *Reunión de expertos sobre población, desigualdades y derechos humanos*, organizado por CELADE - División de Población de la CEPAL, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, llevado a cabo el 26 y 27 de octubre de 2006 en Santiago de Chile.

para impulsar la construcción de políticas públicas democráticas, inclusivas y no discriminatorias, que amplíen ciudadanía y protejan los derechos humanos de la población. Lo es en la medida que contribuye a sensibilizar, informar y movilizar a los distintos actores sociales a luchar por sus derechos, a la vez que les brinda herramientas concretas para producir transformaciones en su realidad circundante hacia ese objetivo. Pero, por otra parte, la EDH también es –y debe ser– objeto de políticas públicas específicas que creen las condiciones para que ella pueda hacerse realidad y dar frutos. Sin políticas públicas deliberadas y focalizadas no sería posible pasar de la teoría educativa a la efectiva puesta en práctica que concrete su potencial sensibilizador, informativo, concientizador, promotor, instrumental...

En este trabajo examinaré estas dos vías de relación, no sin antes introducir a la EDH. Aclaro que abordaré el tema como educadora y desde un punto de observación pedagógico, procurando ceñirme a la relación entre EDH y políticas públicas, sin entrar en otras posibles vertientes de análisis.

Introducción a la EDH

Origen y conceptualización

Al presente existe un sólido consenso mundial sobre la necesidad y la importancia de educar para los derechos humanos (y su correlato organizativo, la democracia). Y, también, sobre la responsabilidad de los estados en implementar tal educación para todos sus habitantes.

La noción de que es necesario e importante educar –y educarse– en derechos humanos nació como acuerdo internacional de la mano de la propia noción de derechos humanos y quedó plasmada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) desde su Preámbulo¹.

La Asamblea General

Proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que **tanto los individuos como las instituciones**, inspirándose constantemente en ella, **promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades**, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos...

¹ La simultaneidad es significativa: revela que la comunidad mundial coincidió en escoger la vía educativa para hacer avanzar el respeto de los derechos; la vía del ejercicio de la razón, la demostración y la persuasión frente a cualesquiera otras que privilegiaran la violencia y la imposición.

Y se explicitó más en su Art. 26: **“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”**.

En este enunciado se establecen varios principios que caracterizan a la EDH desde su nacimiento, y que deben ser entendidos como mandatos para implementarla:

- Persigue el desarrollo pleno de la personalidad humana = empodera a las personas
- Fortalece el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales = es un medio más que un fin en sí mismo
- Promueve las actividades de Naciones Unidas para la paz = trasciende los contextos locales y nacionales, y se orienta a transformar la convivencia social universal.

El consenso educativo de la Declaración Universal fue reiterado y profundizado por las naciones del mundo durante los años posteriores en numerosos instrumentos de derechos humanos, en declaraciones y resoluciones de organismos internacionales y regionales, en conferencias mundiales especializadas y en encuentros de líderes políticos y educativos.

Entre los instrumentos de DDHH de nuestra región, las bases de la EDH están expuestas con claridad en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador (1988):

... la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. (...) la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades a favor del mantenimiento de la paz².

² Protocolo de San Salvador, Art. 13.2. Obsérvese que aquí se retoman los principios educativos sentados 40 años atrás por el Art. 26 de la Declaración Universal, más

Los acuerdos citados no son simple expresión de buenos deseos, como un hermoso sueño de libertad, igualdad y fraternidad que fuera la contraimagen platónica de los autoritarismos, inequidades y exclusiones que siguen golpeando a grandes poblaciones en el mundo real. Son **compromisos asumidos por los Estados** ante la comunidad de las naciones y conllevan la obligación de avanzar hacia su cumplimiento.

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

La lógica que sustenta esta concepción es simple y poderosa: las libertades fundamentales, los derechos humanos y los principios y normas de la vida en democracia sólo pueden observarse y protegerse si se conocen. Y si se conocen, se internalizan y se practican por parte de **todas** las personas, no solamente por grupos esclarecidos de gobernantes, académicos o activistas

A partir de esta plataforma filosófica, legal y de voluntad política declarada por los Estados se han propuesto distintas definiciones de la EDH, en general todas muy próximas entre sí. Para el IIDH,

educar en derechos humanos significa que todas las personas –independientemente de su sexo, edad, ocupación, origen nacional o étnico y condiciones económicas, sociales o culturales– tengan la posibilidad real 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 coherentes con los derechos humanos y los principios democráticos.

tarde enriquecidos por el Art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). La conceptualización de la EDH se ha ido haciendo más densa y precisa: se introdujo como meta el desarrollo del sentido de la dignidad humana y, como fines, el pluralismo ideológico, la justicia, la paz y la capacitación para participar efectivamente en una sociedad democrática y lograr una subsistencia digna. Sus fines siguen siendo civiles y políticos, pero ahora son también económicos y sociales.

La EDH es en sí misma un derecho, que hace parte del contenido del derecho a la educación, y condición necesaria para el ejercicio activo de todos los derechos humanos³.

Educar en derechos humanos supone educar en democracia, porque ambos conceptos están fuertemente imbricados. La doctrina y la experiencia histórica muestran que sólo en un Estado de Derecho democrático es posible que se reconozcan los derechos humanos; así como sólo puede calificarse a una sociedad de auténticamente democrática cuando en ella se respetan tales derechos. Y esto no se refiere sólo a su vigencia jurídica, sino a su realización efectiva en la cotidianidad, por cuanto entiendo, como lo entiende el IIDH y la mayor parte de la teoría contemporánea, que la democracia es mucho más que una doctrina de acción política y un régimen de organización del Estado: es también un modo y una cultura de vida:

Metas, fines y contenidos de la EDH

La meta última de la EDH es construir sociedades donde no se atropelle la dignidad humana. No es suficiente denunciar o castigar los abusos después que han ocurrido: hay que evitarlos. En la medida en que cada persona aprenda a reconocerse como sujeto pleno de derechos, será capaz de ejercerlos y defenderlos y, a la vez, de respetar y defender su ejercicio por parte de las demás personas. La EDH es un medio para promover tal reconocimiento y defensa y, por tanto, un **instrumento concreto de prevención de violaciones a los derechos humanos**. Al mismo tiempo, propicia la convivencia pacífica y democrática, cada día más respetuosa de la vida y las libertades individuales, más inclusiva, igualitaria, justa y solidaria para todos y cada uno, en breve: más humana. Así vista, constituye también en un poderoso **motor de transformaciones individuales y sociales**.

En el camino hacia esa gran meta –el ideal común por el que todos los pueblos y naciones del mundo deben esforzarse, en palabras de la Declaración Universal–, la EDH persigue varios fines simultáneos, en consonancia con la multidimensionalidad del propio concepto de derechos humanos. Se trata de fines generales, rectores, compartidos por cualquier programa o proyecto particular que aspire a educar en derechos humanos (al cual le corresponderá definir, al momento del diseño, sus propios objetivos según el contexto, el problema y la

³ Convocatoria al XX Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos: Educación en Derechos Humanos, IIDH, San José de Costa Rica, 2002.

población que atienda). Son horizontes del trabajo educativo que no pueden perderse de vista sin correr el riesgo de perder también el rumbo.

- **Fines éticos:** Formar en los valores de naturaleza universal que sustentan la dignidad y derechos de la persona.
- **Fines críticos:** Formar en el análisis y la evaluación de la realidad con los parámetros valóricos y normativos de los derechos humanos. Es decir, formar a los sujetos para el juicio crítico de sí mismos y de sus contextos de acción, desde los más cercanos e inmediatos hasta los más distantes y mediatos.
- **Fines políticos:** Formar en el compromiso activo por modificar los aspectos de la realidad –de orden individual o social– que impiden la realización efectiva de los derechos humanos. Es decir, formar para concebir los cambios necesarios y para hacerlos realidad.

En síntesis: **la EDH es un trabajo ético, crítico y político**, situado en contextos reales y concretos, y a la vez militante hacia la construcción de los contextos deseables.

Sería más exacto decir “educación **en y para** los derechos humanos y la vida en democracia”. Aunque este nombre es extenso y por eso se lo abrevia, la expresión completa ayuda a comprender que se trata de formar **en una filosofía** –el reconocimiento de los derechos humanos– y **para prácticas concretas** –de acción y de relación entre sujetos que se respetan mutuamente como iguales en dignidad y derechos y se comportan de manera autónoma, crítica y responsable, guiados por principios éticos y solidarios.

Los contenidos de la EDH abarcan tres clases de componentes, de distinta naturaleza, pero importantes por igual y complementarios entre sí: **información y conocimientos** sobre derechos humanos y democracia; **valores y actitudes** coherentes con los derechos humanos y la democracia, y **destrezas o capacidades** para poner en práctica con eficacia los principios de derechos humanos y democracia en la vida diaria. Se espera que los programas o proyectos particulares que aspiran a educar en derechos humanos deban diseñar y conducir procesos que faciliten la enseñanza-aprendizaje de todos estos contenidos, con metodologías acordes a la naturaleza específica de cada uno.

Contenidos de orden cognitivo: Información y conocimientos

Manejo comprensivo de:

- Documentos (instrumentos de DDHH, normas internacionales y regionales, legislación nacional, etc.)

- Instituciones (instancias de protección de DDHH, nacionales e internacionales, estructura, función, procedimientos, etc.)
- Conceptos (categorías de análisis, principios, estándares, lógica de la argumentación, debate de posiciones, etc.)
- Historia (evolución de los DDHH, la democracia y el Estado de Derecho en la humanidad, la región y el propio país –contexto, antecedentes, influencias, protagonistas, resultados, trascendencia, etc.)

Contenidos de orden afectivo: Valores y actitudes

Valoración y defensa de:

- La vida como bien supremo
- La integridad física
- La identidad y estima personal
- La libertad
- La igualdad
- La tolerancia y no discriminación
- La solidaridad
- La justicia
- La participación
- El desarrollo humano

Contenidos de orden procedimental: Destrezas o capacidades para la acción

Desarrollo de destrezas de:

- Expresión personal
- Comprensión
- Diálogo
- Argumentación
- Deliberación
- Análisis crítico de la información
- Participación en acciones colectivas
- Trabajo colaborativo
- Negociación
- Resolución de conflictos, etc.

En resumen: educar en derechos humanos implica desarrollar el **saber**, el **querer** y el **poder** actuar por la defensa de los derechos humanos y los principios democráticos. Es una labor que debe movilizar el intelecto, los sentimientos y la voluntad de las personas. Una labor integral, así como integrales somos los seres humanos.

La EDH como promotora de políticas públicas de protección de derechos

Una práctica mediadora

Hacer realidad los DH exige **traducir las normas de DH en políticas** que puedan cambiar la vida de la gente para mejorarla y le permitan a todas las personas, sin exclusiones, vivir más libres y más seguras –humanamente seguras, esto es: más protegidas del hambre y las enfermedades, de las inclemencias naturales y socio-políticas, de la arbitrariedad de los poderosos, de la indiferencia de los semejantes, de la ignorancia, de la impotencia frente las injusticias... En última instancia: más felices en su vida y con su condición humana.

Contar con normas de DDHH que los reconozcan, los definan y los caractericen es absolutamente esencial, porque eso es lo que otorga entidad jurídica a los principios y valores de DDHH, lo que los hace exigibles. También es importantísimo que tales normas se hayan consagrado en distintos órdenes de la comunidad humana: en el orden internacional, el regional y el nacional. Las normas o leyes son la expresión de un consenso político entre un gran número y variedad de actores de una comunidad en un momento histórico determinado. Alcanzar consenso político sobre los DDHH –y más aún, alcanzarlo tanto universal como localmente– es la condición de posibilidad para su vigencia.

Pero, por sí solas, las normas de DDHH no los instauran en la vida cotidiana de las personas. Para ello, las comunidades, todas y cada una, tienen que recorrer el trayecto que va de los **acuerdos políticos** a la **voluntad política** de ponerlos en práctica y de allí, a la **ejecución eficiente** de las transformaciones sociales necesarias para que los acuerdos se hagan realidad. La experiencia histórica muestra que el recorrido generalmente es largo, sinuoso y accidentado, enfrenta muchos obstáculos y no está libre de desviaciones ni de retrocesos.

Para abrir ese camino y avanzar por él, la EDH es una herramienta muy poderosa. Me atrevo a decir que es la **herramienta más poderosa**, sin por esto desconocer que existen otras. Porque todas las otras herramientas (la aplicación de la ley por el sistema de justicia, la jurisprudencia acumulada, la abogacía de casos concretos, el lobby o la “diplomacia ciudadana”, por ejemplo), tuvieron que ser precedidas por alguna educación en derechos que formara agentes para usarlas –agentes públicos, como los operadores judiciales, o activistas civiles– y fueron también seguidas por procesos formativos dirigidos

a extender su uso y ampliar su impacto. De una u otra manera, las transformaciones sociales que activan normas de DDHH siempre tienen en su origen un disparador educativo y se reproducen a través de multiplicadores educativos.

En este sentido, concibo el educar en DDHH como una práctica de interpretar y traducir los principios, las normas y la doctrina de DDHH en políticas de acción y en conductas⁴. En otras palabras, la EDH hace la mediación entre el reconocimiento legal de los derechos humanos y su aplicación en la cotidianidad.

La EDH interpreta y traduce principios, normas y doctrina de DDHH en políticas y en conductas de varias maneras concurrentes:

- Al hacer conocer y comprender las normas y mostrar en qué medida y cómo son relevantes para diversas poblaciones (los diferentes colectivos que forman parte de una sociedad: niños, adultos y ancianos, hombres y mujeres, miembros de diferentes razas, etnias, culturas, religiones, etc.).
- Al enseñar a situar los principios abstractos y las normas generales en contextos concretos: en el tiempo y los sucesos históricos; en los diferentes espacios del mundo atendiendo a sus particularidades (regiones, países, localidades); en la situación específica de poblaciones específicas (discapacitados, migrantes o privados de libertad, por citar unos pocos ejemplos), y en la vida de todos los días en la casa, el barrio y el lugar de trabajo.
- Al formar en las capacidades y destrezas que necesitan las personas para movilizarse en defensa de derechos ignorados, amenazados o vulnerados –sean los propios o los de otros–; para lograr la sanción de los responsables y para prevenir nuevas amenazas.

Estas mediaciones son más efectivas cuando un programa de EDH se diseña y se conduce pedagógicamente como un **proceso de enseñanza-aprendizaje** que sea:

- **Focalizado** en cuanto a sus destinatarios.
- **Contextualizado**, es decir, claramente situado en los contextos de tiempo, espacio y problemáticas específicas de los destinatarios en materia de derechos; y

⁴ Las **políticas y conductas** que promueve la EDH son **tanto públicas como privadas**. Son **públicas** porque buscan poner en práctica las normas de DDHH en los espacios colectivos de la vida de una comunidad nacional, los que hacen a la administración de los intereses comunes de los ciudadanos; pero también son **privadas** porque persiguen que las normas de DDHH rijan también las conductas y relaciones más íntimas de la convivencia entre personas, por ejemplo las de la pareja, la familia y las amistades.

- **Direccionado** hacia objetivos precisos y pertinentes a los mismos destinatarios.

Ampliaré estas ideas a continuación, al referirme a una de las posibles lecturas del título que me fue sugerido. Leámoslo: “La EDH es una propuesta de políticas públicas”. Aunque convendría decir “puede ser”, porque cualquier proceso educativo conlleva potencialidades que sólo se actualizan según cuán bien se ejecute. No se educa por la sola buena voluntad de hacerlo de quienes asumen la tarea, sino por la pertinencia y sentido con que el proceso fue diseñado y por la calidad con que se conduce. La pedagogía cumple aquí un papel importante. Y la EDH también tiene la suya, aunque todavía en proceso de construcción.

Los destinatarios relevantes

¿Cómo pueden los procesos de EDH proponer y promover políticas públicas?⁵ En principio, la EDH es educación de y para todos los actores sociales, orientada a lograr que todos se comprendan y asuman como sujetos de derecho, capaces de ejercer, defender y hacer progresar los DDHH, tanto propios como de los demás. En cuanto los DDHH son comunes a todas las personas, hay contenidos y objetivos de EDH que de suyo deben ser comunes (qué significa ser sujeto humano digno y sujeto de derechos; qué son y cuáles son los derechos de las personas; cómo surgen, se desarrollan y alcanzan reconocimiento y consagración normativa, internacional y nacional; cuáles son las instancias y mecanismos de protección de derechos, por sólo citar algunos ejemplos).

Pero lo anterior no niega que las circunstancias y estrategias con que los DDHH se hacen efectivos, se protegen y se hacen progresar son fenómenos siempre situados, condicionados por muchos factores del contexto (la población que demanda; los derechos en cuestión; su estado de desarrollo en el lugar y momento particular; la naturaleza de los obstáculos al derecho; los intereses que impulsan los cambios y los que los resisten, etc.)

⁵ Por **políticas públicas** entiendo las medidas que toma el Estado frente a un determinado problema con el fin de buscarle una solución (Antezana, 2001). Según Camacho y Martínez, 2004, se caracterizan porque (1) son las líneas de acción, el conjunto de programas, proyectos y actividades de las instituciones públicas; (2) son tanto lo que las instituciones hacen como lo que no hacen; hay políticas por acción y por omisión; (3) pueden llevarse a cabo directamente por las instituciones o indirectamente por terceros (por ejemplo, en concesiones, privatización de servicios, etc.) y (4) conllevan ciertos resultados, ciertos productos; pueden ser regulaciones (como quién puede votar y quién no), servicios (como crédito, becas, capacitación) y bienes (cada vez menos).

La EDH no es un proceso formativo único ni universalmente uniforme, aunque los DDHH sí lo sean. No se conduce por igual para todas las personas “urbi et orbe”; no es patrimonio de un único grupo de actores-educadores o actores-destinatarios; no está confinada a un cierto tipo de ambiente educativo (formal, no formal o informal) ni constreñida al uso de modalidades, estrategias o recursos particularísimos, exclusivos. Al contrario, busca llegar a todas las poblaciones, pero a cada una con los objetivos, contenidos y medios más apropiados a su caso, o a menudo, los más apropiados dentro de lo que cada contexto y circunstancias permiten. (No siempre los educadores elegimos los medios de la educación: con frecuencia, son ellos los que nos “eligen”, al mostrarse como la única opción disponible o la más viable para hacer trabajo educativo que debemos hacer). En consecuencia, los programas de EDH, además de cubrir objetivos y contenidos que son comunes para todas las personas, han de cubrir otros específicos a cada grupo de destinatarios, su contexto y situación.

Existen tantos grupos particulares de destinatarios para programas de EDH como colectivos se reconozcan en una comunidad, desagregados según cantidad de variables (edad, sexo, raza o etnia, cultura, religión, especialidad disciplinaria, ocupación, etc., etc.), todos válidos e importantes por derecho propio. No obstante, orientándonos al objetivo de **promover políticas públicas de DDHH a través de la educación**, los destinatarios más pertinentes y sensibles son, en mi experiencia, tres vastos colectivos diferenciados por su inserción social y laboral:

1. Miembros de expresiones organizadas de la sociedad civil (EOSC).
2. Agentes del Estado.
3. Académicos y formadores de opinión pública (comunidades universitarias y de medios).

Considerar la inserción social y laboral como criterio de focalización para educar en derechos (a diferencia de trabajar con un público “general”, no determinado, o muy heterogéneo) tiene la ventaja de que fácilmente conduce a poner bajo la lupa crítica las prácticas cotidianas de los propios destinatarios, prácticas que después de haber revisado concientemente, ellos mismos están en capacidad de transformar. En la medida que los tres colectivos cumplen roles decisivos para la vigencia y protección de derechos de toda la población –o, en otras palabras, para ampliar ciudadanía–, son merecedores de esfuerzos sistemáticos, regulares y sostenidos de EDH.

Cada uno de estos colectivos tiene distinta relación con las políticas públicas o, en otras palabras, distintas posibilidades de afectarlas,

pero todos juegan un rol importantísimo ya sea en sostenerlas o transformarlas. Los agentes del Estado ejercen el monopolio de la definición, aplicación y revisión de las políticas públicas, pero las EOSC tienen enormes posibilidades de incidir en todas esas decisiones⁶, mientras los académicos y formadores de opinión son potentes agentes de argumentación y multiplicación de argumentaciones sobre las políticas públicas.

Al trabajar con ellos, la EDH logra más que capacitarlos sobre DDHH y promover una cultura respetuosa de los mismos, en general. A estos destinatarios, a la vez que los sensibiliza hacia el ideal de convivencia digna, pacífica, justa y solidaria que representan los DDHH, los conduce a ver cómo los derechos son la “vara para medir” su realidad socio-política (en la cual, inevitablemente, saltará a primer plano la comunidad en la que están más involucrados y a la que dedican mayores esfuerzos: la organización donde son activistas, la dependencia pública donde trabajan, o el espacio académico o mediático en el que se hacen oír). También los hace conscientes de usar los derechos como parámetro para identificar y diagnosticar problemas sociales (inequidad, exclusión, desprotección, discriminación, entre tantos otros); para ubicar cuál es su propio rol frente a ellos (el real y el deseable), y para visualizar posibles correctivos que está a su alcance lograr o impulsar. Así los compromete ética y políticamente a movilizarse para producir cambios.

La importancia de educar en DDHH a estos tres destinatarios se ha venido reconociendo paulatinamente, aunque todavía no está generalizada en toda la región ni se practica con sistematicidad. El primero en ser reconocido como importante beneficiario de los programas de EDH fueron las EOSC. Es comprensible, pues la preocupación por educar en DDHH en nuestro continente se desarrolla, en los 70's y 80's, como un esfuerzo de las organizaciones civiles, sobre todo las de defensores de DDHH, de iglesias y de educadores de adultos. Los Estados estaban lejos de compartir esa preocupación entonces, pues la mayoría de los gobiernos de la época eran autoritarios.

Entrando a los 90's, la actitud de los gobiernos hacia la educación en derechos empieza lentamente a cambiar como producto de varios factores concurrentes, entre ellos las transiciones a la democracia, las exigencias consagradas en los acuerdos internos de paz, las demandas de las organizaciones civiles, las exigencias de entidades financieras multilaterales y la promoción activa de los organismos internacionales

⁶ El concepto de **incidencia** se explicará más adelante.

(UN, UNESCO, OHCHR, etc.) y regionales (OEA, IIDH, etc.) Educar en DDHH empieza a verse como una responsabilidad del Estado hacia toda la población, la cual incluye a los propios agentes del Estado. El tercer grupo ha sido el menos considerado y atendido en materia de EDH hasta la fecha.

Examinaré brevemente cada uno de estos grupos de destinatarios, su relación con las políticas públicas y los aportes que puede hacer la educación en derechos de cada uno.

Las expresiones organizadas de la sociedad civil y la EDH

Los miembros de este colectivo tan amplio y variado no tienen facultades para decidir políticas públicas, pero sí un gran potencial para influir en ellas, sea impugnándolas o propiciándolas. Pueden denunciar, criticar y combatir las políticas que afectan negativamente el ejercicio de sus derechos, así como proponer, demandar, promocionar, cabildear, negociar, y ejercer variadas acciones a favor de aquellas que los benefician. Porque además de trasladar al Estado preocupaciones y demandas, la sociedad civil también aporta soluciones y propuestas, esperando que el Estado las atienda y actúe brindando soluciones.

Las EOSC son muy numerosas y de distintos tipo: organizaciones sociales, organizaciones de servicios, movimientos sociales y coaliciones y redes. En conjunto, se caracterizan por las diversas poblaciones con las cuales trabajan, que a su vez tienen diferentes condiciones de vida y requieren de satisfacciones distintas en el goce de sus derechos. Responden a una gran diversidad de preocupaciones, historias y experiencias y cada una posee cierta especificidad de exclusiones que busca superar. Se diferencian entre sí por cómo se organizan, cuáles son sus fines, cómo se financian y quiénes toman decisiones, por ejemplo (Camacho y Martínez: 2004).

Estas entidades, en especial las que trabajan con poblaciones en situación de vulnerabilidad y con mayores carencias en la protección de sus derechos (de mujeres, indígenas y afrodescendientes, discapacitados, enfermos con VIH/SIDA, migrantes, etc.) necesitan fortalecer sus agendas, capacidades y recursos. Es crucial la capacidad de influir en los gobiernos y Estados, porque en la democracia el Estado es una herramienta que la sociedad tiene para resolver sus problemas.

La **incidencia política** es un tipo de acción colectiva dirigida a influir en el Estado, en las instituciones públicas y en sus políticas. “Es una forma de fortalecer la participación de la ciudadanía organizada

en la toma de decisiones sobre políticas y programas y de promover una nueva cultura política más transparente, más participativa y más democrática” (Wola: 2001, citado en Camacho y Martínez: 2004). Por su parte, la **ciudadanía** puede definirse como una “forma de integración social participativa basada en compartir los mismos derechos y no en pertenecer a determinados grupos vinculados por lazos de sangre, de tradición cultural, de estatus económico o de jerarquía hereditaria (Savater: 2003).

Se trata de tomar conciencia de la importancia que tienen los derechos humanos en la vida diaria de todas las personas y en relación con el logro de su ciudadanía plena, para lo cual se requiere que estos derechos además de ser garantizados (es decir, reconocidos en el papel) sean también tutelados (es decir, respetados en la práctica). Para ello, es importante tener claro que el conjunto de los derechos humanos son una herramienta clave que cobra sentido en la medida en que las mismas personas le den vida a su contenido al defenderlos y exigirlos (Camacho y Martínez: 2004).

Por esto, una manera mediante la cual distintos grupos excluidos de la sociedad promueven su inclusión es apropiándose del cuerpo doctrinario de DDHH y exigiendo al Estado su puesta en práctica. Parten de aquello sobre lo que tienen control –su propia acción– y emprenden múltiples acciones para transformar la realidad a través de la incidencia política, también llamada “diplomacia ciudadana” o “contraloría social”. Utilizan así las herramientas que la democracia misma brinda para su ampliación.

La eficacia en este trabajo exige de las EOSC numerosas capacidades, estrategias y recursos. Pero la realidad es que la sociedad civil está fragmentada y a menudo las poblaciones excluidas no cuentan con todas las capacidades necesarias para hacerse oír e incidir políticamente. Aquí la EDH hace un aporte sustantivo en cuanto a capacitar para el empoderamiento y la participación ciudadana, proporcionando o fortaleciendo todas aquellas capacidades –técnicas y políticas– que los procesos de incidencia demandan, entre ellas organización interna, buenos diagnósticos de situación, definición de los problemas y objetivos que persiguen, establecimiento de alianzas, visión y planificación estratégica, planes operativos, persuasión y negociación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

La ciudadanía no llega por casualidad; es una construcción que, jamás terminada, exige luchar por ella. Es por esto mismo por lo que una educación democrática no se puede realizar al margen de una educación de y para la ciudadanía. Estaremos desafiándonos a nosotros

mismos a luchar más a favor de la ciudadanía y de su ampliación. Estaremos forjando en nosotros mismos la disciplina intelectual indispensable sin la cual obstaculizamos nuestra formación, así como la no menos necesaria disciplina política, indispensable para la lucha en la invención de la ciudadanía (Fryre: 1996).

Esta educación “en y para la ciudadanía” a la que Freyre alude es, usando otros términos, la educación en y para los DDHH.

Los agentes del Estado y la EDH

Considerando que las obligaciones en materia de DDHH conciernen a todos los sectores del gobierno, más allá de la división horizontal o vertical de poderes y responsabilidades que exista en un país, los agentes del Estado deberían ser educados en DDHH de manera regular y rigurosa, sin excepciones. Integrantes de las fuerzas armadas y policiales, legisladores, operadores judiciales y electorales, administradores y funcionarios de servicios de salud, vivienda, seguridad social o educación, en fin, cualquier servidor público que no comprenda o interprete equivocadamente su tarea desde una perspectiva de DDHH corre el riesgo de violarlos, por acción u omisión.

Si bien todas las constituciones de nuestra región consagran los postulados del Estado Social de Derecho, aún no se ha logrado el desarrollo efectivo y total de los mismos. Estas disfunciones también se observan en el ejercicio de la función pública. (...) Compartiendo la posición de Gordillo (2005), el funcionamiento normal de la democracia política no ha garantizado automáticamente una consecuente democratización de la administración, un respeto generalizado de las libertades públicas y derechos individuales (...) En el ámbito estatal, la persona humana, habitualmente llamada en el derecho administrativo “administrado”, término éste que evoca el absolutismo, no suele ser percibida como titular real de una red de derechos y garantías que puede ejercer activamente, sino más bien como un sujeto pasivo, destinatario de las concesiones que se realizan desde el poder. (...) Son tantas las posibilidades de exceso administrativo y privado sobre la persona humana que no está en modo alguno logrado un equilibrio aceptable entre libertad y autoridad (Saettone: 2006).

Aclaremos que la instalación cada día más numerosa de dependencias y autoridades especiales con el mandato de velar por los DDHH en la esfera pública (Secretarías o Direcciones de DDHH), que se crean en el nivel del gobierno nacional, provincial o municipal (y a veces en todos estos niveles juntos), no significa de ninguna manera que sólo ellas sean responsables de la salvaguarda de los DDHH. Todo servidor público lo es. Desde el Ministro, o quien ostente la máxima autoridad

de un ramo, hasta el último empleado del Ministerio, deben respetar y garantizar los DDHH de todas las personas a quienes sirven en el ejercicio de su trabajo.

La EDH capacita a los agentes del Estado para el cumplimiento conciente y comprometido de su función específica (de seguridad, de justicia, de educación, de provisión de servicios de salud o seguridad social, la que sea) en el marco del respeto a los DDHH y los principios democráticos, que como ya se señaló, son inseparables. Forma para comprender y ejercitar auténticamente la función de **servicio público** a la población, noción que en América Latina, como consecuencia de la prolongada y profunda influencia del clientelismo político en nuestras frágiles democracias, todavía estamos lejos de asumir a cabalidad.

En la educación a servidores públicos es importante que ellos logren asumir una actitud permanente de respeto consigo mismo y con los demás: que se reconozcan y reconozcan a los otros como seres dignos; que consideren la vida digna como su derecho, también que se reconozcan como sujeto y objeto de protección de esos derechos y entiendan que están en una institución pública para servir y no para servirse de ella en el ejercicio de su poder (Navarrete: 2006).

Los instrumentos internacionales de DDHH contemplan desde temprano en la historia este rol de la EDH, por lo cual la incluyen entre los compromisos que los Estados se comprometen a cumplir al suscribir un Pacto o Convención de DDHH. En forma creciente incorporan cláusulas referidas a la obligación del Estado de formar a sus agentes en las normas y políticas de DDHH (como ocurre en los instrumentos contra la tortura, contra la eliminación de todas las formas de discriminación a la mujer, por el reconocimiento de derechos de los pueblos aborígenes, por citar sólo algunos).

En consonancia, los órganos interamericanos de DDHH vienen realzando cada vez más en sus sentencias y recomendaciones la necesidad de educar en DDHH a los servidores públicos, en especial a aquellos que en el pasado se vieron involucrados en violaciones sistemáticas de derechos por el ejercicio arbitrario de poder aplicado en el cumplimiento de su función, como es el caso de las fuerzas de seguridad (armadas y policiales), penitenciarias y los encargados de impartir de justicia⁷.

⁷ Ejemplos de dictámenes ejemplares en este sentido son los siguientes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Caso Mirna Mack Chang vs. Guatemala, Sentencia de 25 de noviembre de 2003

• 10. El Estado debe incluir, dentro de los cursos de formación de los miembros de las fuerzas armadas y de la policía, y de organismos de seguridad, capacitación en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, en los

Pero no se trata solo de los casos de violaciones masivas en períodos autoritarios. Hay otros funcionarios públicos –que no cargan con el peso negativo de esos antecedentes de violación de DDHH, pero quizá porque nunca fueron puestos en evidencia y denunciados ante la justicia– cuya actuación también podría ser cuestionada. En nuestras sociedades hoy, ¿no ocurren casos de desconocimiento de derechos por parte de agentes del sistema público de salud –médicos, enfermeras, administradores hospitalarios–, o del sistema de seguridad social, o de vivienda de interés público, o... La lista podría seguir.

Es cierto que los servidores públicos no tienen todos la misma jerarquía y responsabilidad en la definición de políticas. Es cierto también que su trabajo diario se rige por las normas y políticas vigentes en un momento dado y responde a los estándares de conductas profesional esperables en su ramo, en cuya definición posiblemente no intervinieron de manera directa y no necesariamente comparten. Pero también es verdad que están en posición privilegiada para examinar críticamente esas normas, políticas y estándares de comportamiento; para cuestionarlas y denunciarlas por la vía administrativa o jurisdiccional si implican violación de derechos; para elaborar y proponer otras cuando las vigentes no son apropiadas; para aprobar (según sea su rango y competencia) o influir en su aprobación, y para supervisar su buen cumplimiento.

La EDH es capaz de movilizar el potencial que tienen los servidores públicos como constructores de políticas de DDHH. Puede desarrollar su formación conceptual, su independencia de criterio y su conciencia para cumplir su labor diaria con permanente respeto de los DDHH y

términos del párrafo 282 de la presente Sentencia.

- 282. El Estado debe adoptar todas las providencias necesarias para ello y, en particular, las tendientes a formar y capacitar a todos los miembros de sus cuerpos armados, de policía y de sus organismos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos, aun bajo los estados de excepción. En particular, el Estado debe incluir, dentro de los cursos de formación de los miembros de sus fuerzas armadas, de la policía y de sus organismos de seguridad, capacitación en materia de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario.

Caso Tibi vs. Ecuador, Sentencia de 07 de septiembre de 2004

- El Estado debe establecer un programa de formación y capacitación para el personal judicial, del ministerio público, policial y penitenciario, incluyendo al personal médico, psiquiátrico y psicológico, sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos en el tratamiento de reclusos. El diseño e implementación del programa de capacitación, deberá incluir la asignación de recursos específicos para conseguir sus fines y se realizará con la participación de la sociedad civil. Para estos efectos, el Estado deberá crear un comité interinstitucional con el fin de definir y ejecutar los programas de capacitación en derechos humanos y tratamiento de reclusos. El Estado deberá informar a esta Corte sobre la constitución y funcionamiento de este comité, en el plazo de seis meses en los términos de los párrafos 262 a 264 de la presente Sentencia.

para saber enfrentar cualquier intento de parte de otros estamentos oficiales por vulnerar principios democráticos y retrotraer derechos.

La capacitación en DDHH de los agentes del Estado es tan determinante para el buen desempeño de sus tareas que debería ser, primero, un requisito para entrar a la función pública –que se incluya y evalúe en los exámenes de ingreso– y segundo, una práctica constante de profundización y actualización en servicio, siempre adaptada a las funciones, competencias y ámbito de trabajo de cada servidor público. Cuando se trate de agentes que reciben formación especializada, en instituciones especializadas (academias militares y policiales, escuela judicial, escuela diplomática, institutos pedagógicos, etc.), la EDH debe formar parte de los programas de estudio de esas instituciones.

Reconocemos que los agentes del Estado, como individuos o colectivamente, también pueden sufrir violación de sus propios derechos, civiles o políticos, económicos, sociales y culturales. Y en efecto, con frecuencia los sufren: salarios magros, pagados con demoras o irregularmente; falta de equidad en los nombramientos y ascensos, arbitrariedades en la aplicación de sanciones disciplinarias, discriminaciones por sexo, orientación sexual u origen étnico, etc. Como cualquier trabajador, pueden y deben luchar por sus derechos ante el empleador que los vulnera, acudiendo a las instancias nacionales de protección de derechos. Pero ello no atenúa su responsabilidad de respetar los derechos de los ciudadanos civiles a quienes deben atención y servicio justo.

Los académicos y formadores de opinión pública y la EDH

Cuando se planean programas de formación en DDHH, por lo general no se contempla a estos colectivos como destinatarios específicos. Sobre los académicos se piensa poco, a lo sumo en los abogados o politólogos, porque hay una fuerte tendencia a asociar la problemática de derechos sólo con las disciplinas jurídicas y como una especialidad más, para quienes estén interesados en el tema. Sobre los formadores de opinión se piensa aún menos, excepto de manera instrumental, a la hora de pedir a los medios que cubran sucesos o actividades de DDHH. En ambos casos se está pasando por alto, con indebida ligereza, las necesidades reales de estos profesionales de formación en la materia y su gran potencial para crear opinión pública y proponer políticas sociales.

Las universidades –todas– deben comprender el sentido y asumir la responsabilidad de educar en DDHH dentro de las disciplinas que

imparten –todas–, porque su estudio tiene impacto en varios niveles: (1) en la formación integral de los estudiantes, (2) en el desempeño crítico y socialmente responsable de cualquier profesión, (3) en el avance del conocimiento disciplinario y social y (4) en el progreso de los DDHH en la comunidad donde la universidad se inserta. Esto es aplicable a cualquier disciplina, desde el derecho hasta la administración y las ingenierías, desde las ciencias políticas hasta las de la salud y las naturales y exactas. La perspectiva de DH debería estudiarse tal como está presente en la realidad: atravesando los distintos campos del saber, igual que atraviesa todas las dimensiones de la vida humana (Rodino: 2003).

No se trata únicamente de una cuestión de principios, aunque sin duda lo es. Se trata además de una cuestión de estrategia política, porque los egresados universitarios pasan a ocupar puestos de decisión en la gestión pública o asisten técnicamente a quienes toman decisiones en materia de políticas públicas. Sin embargo, ni la formación ni el ejercicio profesional se hacen hoy desde una perspectiva de DDHH. Esto impacta también en nuestras sociedades, pero en forma brutalmente negativa, por omisión (Salvioli: 2006).

La universidad es un lugar ideal para enseñar DDHH porque es el lugar donde se piensa, se cuestiona, se crea; es un lugar que puede y debe general cambios: debe serlo, pero no lo es automáticamente. Hay que proponerse encarar la formación en DDHH dentro de las universidades como medio para contribuir a que el Estado formule y ejecute políticas públicas democráticas, inclusivas y no discriminatorias (Salvioli: 2006).

En cuanto a los comunicadores, su ejercicio laboral se sitúa en el corazón de dos derechos vitales para la construcción de políticas públicas democráticas y de DDHH: la libertad de expresión y el derecho a la información. Sin el ejercicio de ambas, los ciudadanos no llegan a conocer las dinámicas políticas de su sociedad, ni reúnen suficientes elementos de juicio para decidir con autonomía cómo participar en ellas. Pero también los gobernantes, sin ellas, no conocen a cabalidad los puntos de vista, reclamos y propuestas de los distintos sectores de la sociedad civil. Entre los aportes de los comunicadores a la democratización de las sociedades destaca su rol clave para romper la “cultura del secretismo”, la desinformación o información deliberadamente fragmentaria o distorsionada que se suele instaurar en los centros del poder gubernamental y su posibilidad de proponer y difundir masivamente políticas de DDHH.

En suma, estos dos colectivos son importantes porque alimentan la construcción de políticas con sus estudios, asesoran en su definición aportando experticia disciplinaria, las legitiman con su prestigio y las circulan con su labor difusora (en la cátedra, las investigaciones, las publicaciones científicas y divulgativas, los medios de comunicación, los colegios profesionales, los encuentros especializados, etc.)

Ninguno de los colectivos mencionados hasta aquí existen en la sociedad en “estado puro”: muchas personas pertenecen a más de uno a la vez (por ejemplo, el funcionario estatal o el periodista que también milita en una ONG; la profesora universitaria que es asesora de un bloque partidario en el Congreso, o de una cooperativa, o de un sindicato de trabajadores públicos, etc.) En las sociedades democráticas estos colectivos son, además, cambiantes: las personas circulan fácilmente de una inserción socio-laboral a otra. Nada de esto es obstáculo para hacer EDH; por el contrario, los destinatarios aprenden a analizar problemas y políticas de DDHH desde diferentes ángulos, y a poner a dialogar distintas visiones. No obstante, el fenómeno de la movilidad laboral en las sociedades actuales nos advierte que los programas de EDH deben ser permanentes, a fin de ir incorporando constantemente a los nuevos miembros de estos colectivos.

Diferenciar distintos destinatarios de la EDH no quiere decir que siempre deban formarse por separado unos de otros. Hay grupos diferentes que pueden ser capacitados juntos, en especial si se busca resolver problemas de derechos que involucran a más de un sector socio-laboral. Por ejemplo, si se quieren promover nuevas políticas en materia de libertad de expresión, será pertinente capacitar juntos a dueños de medios, periodistas y jueces; si se trata de asegurar el derecho a la educación bilingüe y multicultural de los niños y niñas indígenas en edad escolar, tiene sentido trabajar al mismo tiempo con autoridades educativas, organizaciones indígenas y expertos curriculistas, y así sucesivamente.

En síntesis: si las políticas públicas no se piensan desde los DDHH, esto genera violación de DDHH (Salvioli: 2006). Educar en derechos es el camino para enseñar a pensar y actuar desde los DDHH.

La EDH como objetivo de políticas públicas educativas

Así como todas las políticas públicas deben pensarse desde los DDHH para asegurar que estos se protejan, **las políticas educativas deben pensarse desde la educación en derechos** para asegurar que ésta impregne todos los ámbitos que hacen a la educación de un país.

Sin educación en derechos generalizada es imposible concebir una cultura generalizada de ejercicio y protección de derechos.

¿Cómo ponemos en práctica la EDH para que llegue a todos y todas? En otras palabras, ¿cómo avanzamos desde la formulación de la EDH como un derecho humano hacia su efectiva implementación? En esta perspectiva, a diferencia de la que argumenté en la sección anterior, hay que pensar en destinatarios masivos antes que en especializados, afrontando el reto de introducir la EDH de manera temprana y regular en la formación de las nuevas generaciones. Esto es, en la educación escolar de niños, niñas y jóvenes.

Hoy contamos con buenas bases legales, doctrinarias y teóricas para entender qué significa educar en derechos y su enorme capacidad para empoderar a las personas y fortalecer las instituciones democráticas. Contamos con:

- El reconocimiento del derecho (consenso internacional existente).
- Los progresos normativos sobre sus alcances (estándares actuales).
- Los acuerdos internacionales sobre acciones efectivas (compromisos firmados o declarados por los Estados).
- La conceptualización de su contenido específico como derecho (creciente teoría sobre EDH –la doctrina–).

Sin embargo, falta mucho por andar hacia lograr:

- El acceso a EDH para todas las personas, sin discriminaciones (vigencia del derecho).
- La ampliación constante de su alcance y calidad como derecho (progresividad efectiva, cuantitativa y cualitativa).
- La defensa frente a incumplimientos, amenazas o violaciones (protección del derecho).

Sostengo que lo anterior sólo es posible en la medida que los países establezcan políticas educativas que avancen en dos direcciones simultáneas. Por un lado, en el desarrollo de la normativa especializada y la institucionalidad que respalde la introducción de la EDH en la educación sistemática (el camino jurídico-administrativo) y por otra, en el desarrollo de planes, programas, herramientas educativas y formación de los actores docentes en EDH (el camino técnico-pedagógico).

Vale destacar que en los últimos quince años en nuestra región se han venido realizando progresos en ambos recorridos, muchos producidos

durante los procesos de reforma educativa que acompañaron a procesos de transición o profundización democrática en el continente. Tales progresos, sin embargo, no alcanzan a todos los países latinoamericanos por igual, ni en extensión, profundidad o sistematicidad⁸.

El *desarrollo de la normativa y la institucionalidad en materia de EDH* exige definir políticas educativas conducentes a:

- Explicitar la voluntad política gubernamental de hacer EDH.
- Realizar diagnósticos de situación.
- Crear o reformar legislación y normas nacionales de educación, según los casos.
- Constituir instancia/s gubernamental/es de liderazgo, coordinación y/o ejecución
- Realizar acuerdos intersectoriales, principalmente entre el Estado, la sociedad civil y las instituciones formadoras de educadores (universidades e institutos pedagógicos).
- Impulsar la preparación de planes nacionales de EDH que convoquen a todos los sectores sociales a participar en la tarea según su espacio de acción
- Planificar los procesos de incorporación de la EDH en los niveles de la educación sistemática pública (primaria, secundaria y terciaria) y según las jurisdicciones político-administrativas (nacional, provincial y municipal)
- Dotar de recursos –financieros, técnicos y humanos– para que esos procesos de incorporación se pongan en marcha.
- Gestionar la administración del sistema, el personal y los establecimientos educativos a partir de principios de democracia y DDHH.
- Evaluación y contraloría, gubernamental y civil.

Por su parte, el *desarrollo de planes, programas, herramientas educativas y de actores docentes en materia de EDH* exige adoptar políticas educativas conducentes a:

- Elaborar currículo y directrices de aplicación (planes, programas de estudio y metodologías).

⁸ Para conocer los progresos y pendientes en materia de EDH en los 19 países del continente americano que firmaron y/o ratificaron el Protocolo de San Salvador, consúltense la extensa investigación aplicada que el IIDH viene desarrollando anualmente desde 2002: el Informe Interamericano de la EDH (2002 a 2005 inclusive). La investigación utiliza como instrumental un sistema de indicadores de progreso desarrollado por el IIDH.

- Producir o promover la producción de recursos didácticos (recursos y materiales didácticos para educadores, estudiantes y actores complementarios).
- Formar o incidir en la formación de maestros, tanto la formación inicial (a cargo de escuelas normales, universidades o institutos pedagógicos) como en la capacitación en servicio (típicamente a cargo del órgano nacional que rige la educación, Ministerios o Secretarías de Educación).
- Promover la formación de otros agentes educativos no formales y especializados (capacitadores de EOSC, de academias policiales, militares y del servicio exterior, escuelas judiciales, etc.)

Estos caminos son diferenciados, pero complementarios y se retroalimentan entre sí. La experiencia muestra que un desarrollo de cualquiera de ellos afecta positivamente el otro, empujándolo a avanzar también. Si se logran desarrollos simultáneos y sostenidos en ambas líneas se verificarán impactos significativos en el crecimiento de la EDH a nivel nacional. No obstante, cualquier avance en uno de ellos constituye un progreso real, que tiene el potencial de multiplicarse y desencadenar nuevos desarrollos en otros puntos del proceso.

En síntesis: la EDH tiene enorme potencial para impulsar transformaciones hacia sociedades más inclusivas, equitativas y participativas –en palabras de Salvioli (2006), hacia “democracias sustanciales”–, pero requiere de políticas públicas educativas comprometidas a desarrollarla como un derecho humano.

Bibliografía

- Antezana, Paula. *Participando y opinando: manual de incidencia para mujeres rurales. Serie metodológica Sembrando Cambios* 2. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. San José, Costa Rica, 2001.
- Camacho, Rosalía y Martínez, Juliana. *Inclusión, derechos humanos e incidencia política. Serie Módulos Educativos No. 5*. IIDH y Visión Mundial. San José, 2004.
- Freyre, Paulo. *Cartas a quien pretende enseñar*. Siglo XXI, México, 1996.
- Guzmán S., Laura. *Estrategias de incidencia en los ámbitos nacional e internacional para promover una cultura de inclusión*. IIDH. San José, Costa Rica, 2002.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos. Un estudio en 19 países.*

- I: Desarrollo en la normativa. IIDH y Fundación Ford, 2002.
- II: Desarrollo en el currículo y textos escolares. IIDH, Fundación Ford, ASDI y NORAD, 2003.
- III: Desarrollo en la formación de educadores. IIDH, Fundación Ford, ASDI y NORAD., 2004.
- IV: Desarrollo en la planificación nacional. IIDH, DANIDA y ASDI, 2005.

Iturralde, Diego y Rodino, Ana María. “Medir progresos en Educación en Derechos Humanos: Una experiencia interamericana en marcha”. En co-autoría con Diego Iturralde. *Revista Encounters on education.* España-Canadá. Vol. 5, Otoño 2004.

Navarrete, Juan (2006). “La Educación en derechos humanos de servidores públicos”. Ponencia en el XXIV Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos “Educación en Derechos Humanos”. San José de Costa Rica, 28 de agosto al 8 de setiembre de 2006.

Oakley, Meter. *La exclusión social y los afrolatinos: una revisión contemporánea.* BID, USA. 2001.

Rodino, Ana María. “El derecho a la educación en derechos: De la formulación a la puesta en práctica”. Ponencia en el XXIV Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos “Educación en Derechos Humanos”. San José de Costa Rica, 28 de agosto al 8 de setiembre de 2006.

_____. “Educación superior y derechos humanos: el papel de las universidades ante los retos del siglo XXI. Visión y propuestas para la región”. En: *La educación superior en Derechos Humanos en América Latina y el Caribe.* UNESCO, Secretaría de Relaciones Exteriores, UNAM y Universidad Iberoamericana. México. 2003.

_____. “La educación en valores entendida como educación en derechos humanos. Sus desafíos contemporáneos en América Latina”. En: *Revista IIDH,* Vol. 29. 2001.

Saetone, Mariella. “Función pública y derechos humanos”. Ponencia en el Seminario Permanente de Derechos Humanos “Xabier Gorostiaga”. Montevideo, Uruguay, 19 y 20 de octubre de 2006.

Salvioli, Fabián. “Educación en Derechos Humanos: Políticas públicas para democracias substanciales”. Documento de trabajo. IIDH, San José de Costa Rica, 2006.

- Salvioli, Fabián. "Educación en derechos humanos y universidad". Ponencia en el XXIV Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos "Educación en Derechos Humanos". San José de Costa Rica, 28 de agosto al 8 de setiembre de 2006.
- Savater, Fernando. *El valor de elegir*. Planeta/Ariel. Buenos Aires, Argentina, 2003.
- WOLA. *La planificación participativa para la incidencia política. Una guía práctica*. WOLA, Washington, USA, 2001.

El Informe interamericano de la educación en derechos humanos: metodología y resultados

*Diego A. Iturralde G.**

Investigación y promoción activa de los derechos humanos

La investigación dentro de la misión y la estrategia institucional del IIDH¹

Desde su fundación en 1980 como entidad internacional autónoma de naturaleza académica, los fines del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) son la enseñanza, la investigación y la promoción de los derechos humanos y de todas las disciplinas relativas a ellos con un enfoque multidisciplinario que tome en cuenta, en especial, los problemas de América (Arts. 1 y 5, Estatuto IIDH).

La misión del IIDH le inhibe de estudiar situaciones concretas y acusar o denunciar a Estados, lo cual es competencia exclusiva de los órganos de protección regional creados para tales efectos: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, no le impide avanzar en la construcción de parámetros de medición de derechos humanos que trasciendan la denuncia o reclamación, para más bien promover una forma distinta de lectura de esos derechos a partir de su desarrollo y avance.

*

El autor fue Coordinador de la Unidad de Investigaciones Aplicadas del IIDH desde 2000 hasta octubre de 2006. Actualmente es investigador huésped del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) a cargo de un proyecto de monitoreo de derechos de los pueblos indígenas en América Latina. El texto en el que se basa este artículo fue preparado a propósito de su participación en la *Reunión de expertos y el Seminario internacional Educación en derechos humanos*, del Programa de Cooperación en Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores México-Comisión Europea (México DF, 6 a 8 de diciembre de 2005) y posteriormente publicado en la memoria del seminario (disponible en <http://portal.sre.gob.mx/pcdh/libreria/libro8.html>, a febrero de 2008, fecha de publicación de esta revista). La versión que aquí publicamos ha sido revisada y actualizada por el autor. (Algunas secciones de este artículo contienen extractos de otros documentos del autor o del IIDH).

1

Para una exposición más extensa, ver: *Marco para el desarrollo de una estrategia institucional*, Documento de trabajo, IIDH, San José, 2003. (Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/multiCom/paginaInterna_IIDH.aspx?pagina_destino=ASP.bibliotecaDigital_ascx&biblio=61&Nav=R&IdPortal=6, a octubre de 2007).

En el marco de su mandato fundacional, el IIDH adoptó en el año 2000 una estrategia de *promoción activa de los derechos humanos* basada en la focalización de sus esfuerzos sobre tres campos temáticos –*acceso a la justicia, participación política y educación en derechos humanos*–, en los que se entrelazan de diversas maneras un amplio conjunto de derechos humanos y todos los actores del escenario social –sociedad civil, Estado y comunidad internacional–. A estos campos temáticos se viene sumando, en los últimos años, el trabajo sobre otros *derechos económicos, sociales y culturales* relacionados con el derecho a la salud y el derecho al trabajo.

El Instituto escogió mirar esos campos temáticos desde tres perspectivas transversales que, sin ser las únicas posibles, tienen especial relevancia para esclarecer el análisis de problemas endémicos de derechos humanos en nuestro continente: *equidad de género, diversidad étnica, e interacción sociedad civil-Estado*. Otra razón del IIDH para priorizar estos tres enfoques transversales es su propia y prolongada tradición de estudios, capacitación y trabajo de incidencia en tales ámbitos.

La búsqueda de un modelo de investigación

La implantación de la estrategia institucional se apoya, entre otras acciones educativas y de cooperación, en un programa de investigaciones aplicadas orientado a construir un sistema de indicadores de progresos en los campos temáticos y perspectivas priorizadas, y formular mecanismos de monitoreo permanente de los mismos.

Para avanzar en la dirección antes indicada el IIDH viene desarrollando una metodología de investigación sobre derechos humanos basada en un sistema de indicadores de progreso sobre tres conjuntos de derechos –el acceso a la justicia, la participación política y la educación en derechos humanos–, enfoque aplicado inicialmente (2001-2002) en seis países de la región y que dio origen a los *Mapas de progresos derechos humanos*, y se extendió sistemáticamente a la preparación anual del *Informe interamericano sobre la educación en derechos humanos*, que el IIDH presenta cada 10 de diciembre, desde el 2002². Más recientemente esta metodología esta siendo utilizada para

² Los mapas, los informes e información adicional sobre la investigación aplicada en el IIDH se encuentran en la sección *Investigación aplicada* de la página electrónica del IIDH, en la dirección http://www.iidh.ed.cr/multiCom/paginaInterna_IIDH.aspx?pagina_destino=ASP.VisorContenidos_ascx&NombrePagina=intro_investigacion&Nav=R&IdPortal=6.

colaborar con la Comisión Interamericana (CIDH) en la formulación de un sistema de indicadores para el seguimiento de la aplicación del Protocolo de San Salvador, así como para apoyar al Fondo Indígena en el establecimiento de un mecanismo de monitoreo de la protección jurídica de los derechos de los pueblos indígenas de América Latina y El Caribe.

Esta metodología de investigación supone la adopción de un enfoque de trabajo para la comparación en el tiempo del cumplimiento de los compromisos de los Estados en materia de derechos humanos, y pretende ser complementaria a otras metodologías tradicionalmente utilizadas en el campo de los derechos humanos. Implica examinar el cumplimiento de los estándares mínimos de derechos humanos a partir del criterio de su logro progresivo, tomando períodos de tiempo suficientemente prolongados como para valorar si se producen o no avances concretos en su realización.

Esta idea no es reciente, aunque sí lo es su instrumentación regional. Ya a mediados de los noventas, el entonces Director Ejecutivo del IIDH, profesor Antônio A. Cançado Trindade –después Presidente y Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos–, lanzó las primeras inquietudes sobre la importancia de hacer mediciones de derechos humanos en forma colateral con la manera tradicional de monitoreo.

Los enfoques en la investigación sobre derechos humanos

El enfoque más tradicional (en el sentido de más antiguo y más extendido) en la investigación de temas de derechos humanos es el de la violación. Esto es, aquél que privilegia la identificación de casos de violación, los documenta, discute los aspectos legales y procesales, busca establecer responsabilidades y, en última instancia, contribuye a denunciarlos y perseguirlos. Por la naturaleza del objeto de investigación, su metodología es fundamentalmente casuística y ha resultado muy apropiada para trabajar en el terreno de los derechos civiles y políticos.

Ejemplos de este tipo de investigación –y de sus resultados– son las que realizan periódicamente varias organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas a la protección de derechos humanos, tales como Amnistía Internacional o Human Rights Watch en lo internacional y un buen número de las que trabajan en el ámbito nacional y local. En el sector de las instituciones públicas, el trabajo de investigación de las oficinas del *ombudsman* (comisiones, defensorías y procuradurías

de derechos humanos) comparte este enfoque a partir del registro y análisis de quejas de violación.

Este tipo de investigación ha sido y es crucial para denunciar casos específicos de vulneración de derechos, lo cual permite poner en marcha procesos judiciales y socio-políticos dirigidos a esclarecer la verdad sobre las violaciones, castigar a los violadores y ofrecer justicia y reparación a las víctimas, así como para prevenir futuras violaciones. A lo largo de los años, las investigaciones enfocadas sobre violaciones de derechos humanos han diversificado y especializado sus campos temáticos, han desarrollado instrumentos metodológicos cada vez más agudos y han avanzado desde el trabajo sobre casos hacia la identificación de tendencias y de causas estructurales. Evidentemente este enfoque se ha visto favorecido por la ampliación del acceso a la información ligado a la recuperación de la democracia.

Otro enfoque recurrente para la investigación en este campo es el análisis de situaciones de derechos humanos. Este enfoque pone atención, principalmente, en los efectos sociales acumulados del comportamiento del sector público respecto de sus obligaciones de respetar determinadas condiciones y garantías, o de promover medidas que hagan posible el acceso a los derechos fundamentales sin discriminación. Es un tipo de investigación que combina consideraciones sobre los estándares de derechos humanos con información estadística que describe o analiza situaciones generales, o refleja opiniones generalizadas.

Esta segunda forma de medición privilegia el análisis de correlaciones entre resultados estadísticos y medidas de política pública en campos relacionados con derechos humanos, y se auxilia muy bien con el uso de sistemas de indicadores y con la construcción de índices. Se aplica con ventaja para los campos relacionados con la participación política y el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales.

Este estilo de investigación caracteriza el trabajo de varios órganos de los sistemas internacional e interamericano de protección de los derechos humanos, en particular el que realizan las comisiones, los comités especializados y los relatores especiales. Otros organismos especializados del sistema de Naciones Unidas realizan regularmente estas mediciones y las relacionan con estándares de derechos humanos o, por lo menos, con compromisos gubernamentales surgidos de acuerdos multilaterales. En años recientes este tipo de investigación se viene aplicando sistemáticamente para el examen de la calidad de la democracia, combinando información estadística de los procesos

electorales, con opiniones de especialistas o de paneles de expertos e, inclusive, con resultados de encuestas.

Tal tipo de investigación, que podemos denominar situacional, se ha convertido en una herramienta clave de planificación, tanto en el ámbito doméstico como el internacional, en la medida en que ofrece resultados diagnósticos basados en situaciones medias (estadísticamente hablando), y buenas pistas sobre la relación entre causas y efectos. Los resultados de las investigaciones así concebidas facilitan la formulación de recomendaciones de acción pública, muchas de las cuales tienen que ver con aspectos legales, institucionales y de asignación de inversión pública. En años recientes, este enfoque se complementa eficazmente con la documentación de buenas prácticas y experiencias exitosas.

Un tercer enfoque posible, desarrollado a partir de la acumulación y comparación de resultados de investigaciones de situación, busca establecer las variaciones producidas a lo largo del tiempo en determinados campos de derechos humanos. Por asociación con el principio de progresividad de la realización de los derechos –principalmente los económicos y sociales– se denomina a éste un enfoque de progreso.

Un enfoque de progreso pretende determinar en qué medida los esfuerzos de la sociedad civil, del Estado y de la comunidad internacional están consiguiendo el objetivo común de lograr el imperio de la democracia y del estado de derecho. No se trata de establecer índices de violaciones de derechos humanos, sino más bien logros, pero siempre apuntando hacia la urgencia de alcanzar metas, de adelantar etapas en el proceso de implementación de políticas públicas que favorezcan el entorno para que la protección de los derechos humanos sea más abarcadora.

Aún cuando la definición de indicadores no es unívoca, no hay duda de la utilidad práctica de esa herramienta para mostrar la dirección de algún fenómeno, su signo o síntoma. Es por ello que el IIDH ha centrado esfuerzos en el diseño de indicadores utilizando como directriz la progresividad de los derechos humanos.

Las características metodológicas, resultados y utilidades principales de los enfoques de investigación referidos, se pueden observar en la siguiente tabla.

Tres enfoques de investigación en derechos humanos

Enfoque	Opción metodológica	Tipo de resultados	Utilidades
Violación	Metodología descriptiva	Establecer frecuencias	Para la denuncia y la defensa
Situación	Metodología comparativa	Establecer diagnósticos	Para identificar problemas y planificar metas
Progreso	Metodología prospectiva	Establecer tendencias	Para promover diálogos y monitorear cumplimiento

Monitoreo de progresos en la protección de los derechos y diálogo³

La inquietud del IIDH por encontrar nuevos enfoques para la investigación y el monitoreo en derechos humanos, surge de constatar las importantes modificaciones que se han dado en el escenario de los derechos humanos en los pasados veinte años y de la necesidad de fomentar el diálogo sobre estos procesos.

En efecto, el marco normativo internacional sobre derechos humanos se ha ampliado notablemente. La ratificación y la recepción de tales avances en la constitucionalidad de los países son mayores; la democracia se ha consolidado formalmente; han surgido entidades gubernamentales de derechos humanos; se están produciendo reformas en los sistemas de administración de justicia y en la educación; se impulsan programas de formación en derechos humanos para las fuerzas armadas y la policía. La movilización de la sociedad civil en defensa de sus derechos es cada día más vigorosa y las redes de organizaciones no gubernamentales son fuertes, profesionales y más especializadas. Ha nacido la tercera generación de entidades civiles y la comunidad internacional ha incluido definitivamente el tema de los derechos humanos en la agenda de la cooperación para el desarrollo.

Estas modificaciones implican, entre otros efectos, la diversificación de los actores –públicos y civiles– y su interacción; la emergencia de nuevos dramas sociales que reclaman respuestas innovadoras; el

³ Ver a propósito de estas consideraciones el texto institucional: *El panorama de los derechos humanos y la democracia en América Latina*, San José, IIDH, 2003. (Disponible en http://www.iidh.ed.cr/multiCom/paginaInterna_IIDH.aspx?pagina_destino=ASP.bibliotecaDigital_ascx&biblio=61&Nav=R&IdPortaI=6, a octubre de 2007.)

énfasis de los donantes de fondos sobre inversiones más directas y más efectivas al nivel de los países; el impulso de nuevos criterios de gestión y de impacto de los proyectos; y la necesidad de fomentar la concertación entre las organizaciones de la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional.

A la vez que el escenario se vuelve más complejo, el trabajo en derechos humanos se torna más exigente. De una parte, hacen falta herramientas que permitan documentar objetivamente los procesos que se vienen dando, identificar las tendencias que éstos muestran y formular estrategias acertadas para incidir en ellos. De otra parte, el diálogo sobre los derechos humanos entre la sociedad civil y el Estado, y de estos actores con la comunidad internacional, requiere que, además de la problemática de la violación y la responsabilidad, se incluya el establecimiento de diagnósticos y propósitos compartidos, por lo menos respecto de aquellos asuntos que muestran vacíos recurrentes o senderos prometedores.

Con el objetivo de fomentar esos diálogos necesarios, el IIDH viene aplicando esta metodología orientada a medir progresos –o la ausencia de progresos– en materia de protección jurídica de los derechos humanos, tomando como referente los principales instrumentos internacionales que los consagran y que definen las obligaciones de los Estados para hacerlos realidad. Se trata de construir un sistema de monitoreo objetivo y continuo, que facilite la elaboración de informes o relatorías periódicas sobre distintos derechos humanos, complementarios a los informes generados por otros organismos especializados, pero atendiendo en este caso más hacia factores de cambio y mejoramiento de esos derechos que a establecer estados de situación.

Si bien el IIDH no es un órgano oficial del sistema interamericano sino un organismo internacional autónomo, ha asumido un papel cada vez más protagónico en la promoción de los derechos humanos en la región. La misma Asamblea General de la OEA ha reconocido su trabajo y le ha abierto cada vez mayor espacio para que actúe en cooperación y complementariedad con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, apoyándola en sus funciones de promoción y educación⁴. El IIDH pretende que su trabajo con la metodología de

⁴ Ver a este propósito las Resoluciones de la XXXV Asamblea General de la OEA: AG/RES 2074 sobre seguimiento del Protocolo de San Salvador y AG/RES 2066 sobre Educación de Derechos Humanos.

indicadores de progreso y en general los productos o informes que podrían generarse como parte de la iniciativa de medir progresos aporte insumos, a manera de una “relatoría amistosa independiente”, a los órganos interamericanos de vigilancia, promoción y protección de los derechos humanos.

A la vez, aspira a ofrecer elementos objetivos de juicio a los organismos competentes del sector público, a las organizaciones civiles que trabajan en los países, y a la comunidad internacional de los derechos humanos, para promover un amplio debate sobre los avances de la educación en derechos humanos, ámbito poco investigado con detenimiento hasta la fecha.

Un enfoque y una herramienta de trabajo

El enfoque de medir progresos no sustituye al de vigilancia, denuncia y defensa frente a las violaciones, ni pretende ocultar los rezagos en el logro de las metas deseables. Su novedad reside en el potencial que tiene para comprender las cuestiones de derechos humanos como procesos, es decir, como fenómenos que cambian en el tiempo y no sólo como situaciones, o estados propios de un momento determinado. Este enfoque contribuye a identificar no únicamente las carencias, sino también las posibilidades para superarlas en el mediano y largo plazos, y ayuda a establecer prioridades y estrategias de trabajo compartidas y complementarias entre los diversos actores del escenario social.

¿Qué tipo de progresos medir?

<p>Progresos en la protección jurídica de los derechos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ratificación de convenios internacionales - Constitucionalización de los derechos - Desarrollo de legislación que protege y desarrolla los derechos - Jurisprudencia nacional
<p>Progresos en el desarrollo de políticas públicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de instituciones públicas - Promoción de programas y proyectos - Presupuestos - Participación de la sociedad civil

Para salvar las distancias entre el carácter general y abstracto de las normas y la naturaleza particular y concreta de las prácticas sociales, y compararlas con fines de medición, tal enfoque propone utilizar un sistema de indicadores –o indicios mensurables– que permitan establecer, con un grado razonable de objetividad, las distancias entre la

situación en la realidad y el estándar o meta deseada. Para averiguar si estas distancias se están o no acortando se aplica el sistema a momentos distintos bajo condiciones equivalentes. El resultado será una medida de las variaciones que se han producido entre uno y otro momento histórico y una evidencia de las tendencias que están presentes en ese proceso.

Aún cuando la definición de indicadores no es unívoca, no hay duda de la utilidad práctica de esa herramienta para mostrar la dirección de algún fenómeno, su signo o síntoma. Es por ello que el IIDH ha centrado esfuerzos en el diseño de indicadores utilizando como directriz la progresividad de los derechos humanos.

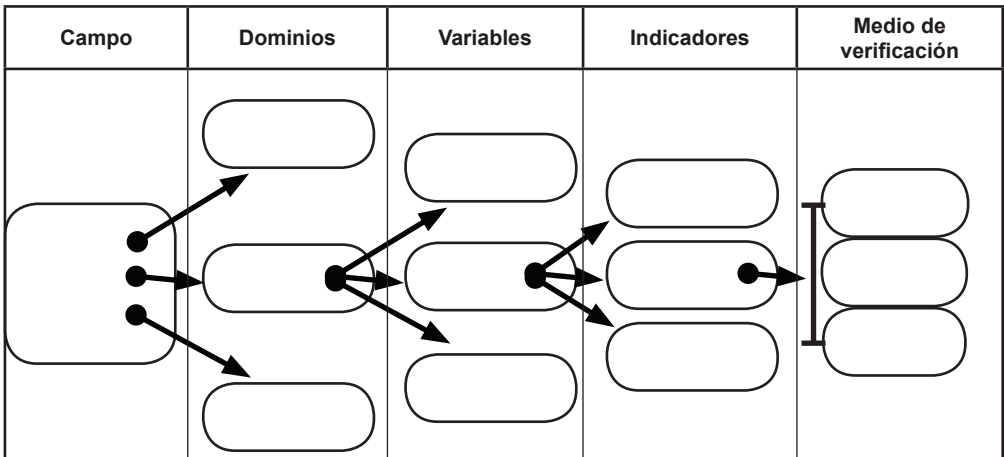
Sinópticamente, los componentes de un sistema de indicadores se puede representar como se indica en la tabla siguiente:

Estructura de un sistema de indicadores

campo	dominios	variables	indicadores	medio de verificación
Conjunto de derechos sobre una temática principal	Cada uno de los niveles de la normativa (pirámide de Kelsen), de la formación de políticas públicas y de su aplicación	Factor +/- cerca del estándar adoptado, susceptible de ser medido	Indicios "clave" que dan cuenta del comportamiento de cada una de las variables, en relación con el tiempo transcurrido	Fuentes de información que soporta el (o los) indicio(s): como leyes, documentos oficiales, análisis de textos, etc.

Un sistema de indicadores, por supuesto, ofrece la posibilidad de ser complejizado y densificado según las necesidades de la investigación y el nivel de detalle que se pretende alcanzar. De todos modos, se trata de una función continua basada en un sistema lógico y en un protocolo de aplicación que pueda asegurar el más alto nivel de objetividad posible y de validez de los resultados. Tales resultados no describen la realidad, solamente permiten vislumbrar las tendencias presentes en el tiempo. La complejización del sistema puede quedar representada en el gráfico de la página que sigue.

Ahora bien, el sistema fue diseñado inicialmente para los campos temáticos priorizados en la estrategia institucional: educación en derechos humanos, acceso a la justicia y participación política. Y fue puesto a prueba, en un primer ejercicio piloto llevado adelante en seis países (Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela), entre 2000 y 2001. Para el campo de la EDH se utilizó entonces un sistema relativamente simple de 2 dominios, 6 variables



y 17 indicadores; para acceso a la justicia se utilizó un sistema de 3 dominios, 8 variables y 25 indicadores, y para el de participación política uno integrado por 6 dominios, 16 variables y 60 indicadores. Adicionalmente se prepararon indicadores de la situación general de los derechos humanos, bibliografías y contactos electrónicos sobre los países.

Los resultados aportaron importantes pistas sobre las tendencias más generales en cuanto a modificación de las normas, el marco institucional y el desempeño de las políticas en los tres campos temáticos relativos a los derechos humanos. Igualmente pusieron de relieve la importancia creciente que viene adquiriendo la educación formal en el terreno de los derechos humanos y la democracia, frente a una larga y fecunda tradición desarrollada por las organizaciones de la sociedad civil.

Esta primera experiencia mostró la pertinencia de concentrar la atención en el campo de la EDH y la viabilidad de extender el ejercicio a toda la región, la necesidad de desarrollar un sistema de indicadores más detallado y la pertinencia de profundizar las averiguaciones desde las perspectivas transversales. Asimismo, el ejercicio permitió constatar que los cambios en la educación en derechos humanos se producen con relativa lentitud y que, por tanto, las variaciones en períodos de tiempo muy cortos podrían resultar poco significativas.

Las experiencias del IIDH: Informes de progresos sobre derechos humanos

Informes y monitoreo de derechos humanos

El destino más frecuente de los resultados de los distintos tipos de investigaciones sobre derechos humanos ha sido y continúa siendo la preparación de informes. En el sistema internacional de protección, la presentación de informes por parte de los Estados, su examen por parte de los órganos de supervisión y la generación de recomendaciones constituye el mecanismo de monitoreo preferente sobre las situaciones en el campo de los derechos humanos en general, o de determinados conjuntos de derechos, dependiendo del alcance de los instrumentos internacionales y por tanto, de los compromisos asumidos multilateralmente.

Algunos de tales instrumentos posibilitan la generación de informes unilaterales, es decir, decididos por los propios órganos de protección como es el caso de los informes que preparan sistemáticamente los relatores, o los que resultan de visitas *in loco* para propósitos determinados. Estos informes oficiales reflejan o recogen, según el caso, el punto de vista de los gobiernos sobre las situaciones y sobre los esfuerzos que realizan para cumplir los compromisos convencionales.

Por su parte, una importante constelación de entidades civiles internacionales y varias coaliciones nacionales de ONG también vierten los resultados de sus investigaciones en informes periódicos, generales o especializados, que en algunos casos son ofrecidos y aceptados como material complementario por los órganos de supervisión. Son los llamados “informes sombra”. En estos informes es más frecuente encontrar análisis sobre violaciones recurrentes, limitaciones en el cumplimiento de las obligaciones por parte de los Estados y prevalencia de situaciones de riesgo.

En años recientes, el establecimiento de las instituciones del ombudsman ha dado origen a un nuevo tipo de informe. Es el que el titular de la institución (defensor, procurador o comisionado de derechos humanos) debe presentar periódicamente al organismo legislativo, en tanto órgano de control de la constitucionalidad y de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Estos informes regularmente reportan y analizan quejas recibidas por la institución, o situaciones críticas que han sido objeto de su intervención, así como

sobre el efecto y cumplimiento de sus recomendaciones a los agentes del sector público.

No se han desarrollado, con muy contadas excepciones, mecanismos sistemáticos de monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones de los órganos internacionales de supervisión ni, mucho menos, de las sentencias de los órganos jurisdiccionales.

Organizaciones especializadas del sistema de Naciones Unidas y del sistema interamericano, a cargo de temas específicos como salud, educación, desarrollo, o de problemáticas atinentes a sectores de población, como mujeres, niños y niñas, refugiados o personas que sufren de discapacidades, vienen incorporando en sus informes periódicos aspectos relativos al estado de los derechos humanos concernidos con el campo de su mandato. El *Informe de desarrollo humano* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo es un excelente ejemplo de esta tendencia.

Estos procedimientos típicos de monitoreo quedan mejor ilustrados en las previsiones del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador. Este instrumento considera la presentación de informes como el único mecanismo de protección e implementación para todos los derechos de esa naturaleza que el Protocolo consagra, salvo el caso de los derechos de los trabajadores a organizarse o afiliarse a sindicatos de su elección y el derecho a la educación, que son pasibles también del sistema de peticiones individuales dispuesto por la Convención Americana.

Corresponde a los Estados ratificantes del Protocolo someter dichos informes periódicos a la Secretaría General de la OEA para que los transmita al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura a fin de ser examinados. Una copia de tales informes debe ser enviada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Art. 19.2, Protocolo de San Salvador).

Por otra parte, el Protocolo faculta a los organismos especializados del sistema interamericano a presentar al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, informes relativos al cumplimiento de las disposiciones del Protocolo, en el campo de sus actividades (Art. 19.4, Protocolo de San Salvador).

De conformidad con una práctica internacionalmente reconocida, se puede suponer que el sistema regional reciba también informes paralelos –los ya mencionados “informes sombra”– producidos por organizaciones de la sociedad civil, con el fin de cotejar y contrastar la información sometida por los Estados.

Ahora bien, el Protocolo de San Salvador fue adoptado en 1988, hasta la fecha ha sido suscrito por 19 países de la región y ratificado por 13 de ellos. Está en vigencia desde la duodécima ratificación, ocurrida en el año 2000, pero no se han desarrollado aún los instrumentos reglamentarios sobre el sistema de supervisión. Sin embargo, aún cuando los efectos jurídicos del Protocolo de San Salvador se proyectan a partir de la ratificación por los Estados firmantes, no por ello su firma carece de eficacia jurídica. Es válido entender que los Estados que lo han suscrito tienen una responsabilidad progresiva de ratificarlo, de adecuar su derecho interno, y de diseñar políticas públicas acordes, todo lo cual representa más que un mero compromiso moral. En otras palabras, al firmar el Protocolo han asumido un compromiso proactivo por sentar la plataforma jurídica y logística para promover y proteger los DESC en todas sus dimensiones.

Mapas de progresos en derechos humanos

Cruzando los tres ejes temáticos con las tres perspectivas transversales escogidas como base de la estrategia institucional, en el año 2000 se preparó una primera matriz en la cual resaltan problemas, asuntos, horizontes, que constituyen en definitiva el núcleo de la agenda que al Instituto le interesa desarrollar. Esta identificación permitió escoger las líneas estratégicas del trabajo institucional para los próximos años, así como definir las características del sistema de medición –sus campos temáticos, dominios y variables–, a partir de los cuales se desarrollaron los indicadores de progreso para el ejercicio de observación y monitoreo.

Con el primer sistema organizado en 3 campos, 9 dominios, 25 variables y 66 indicadores, se recabó información de dos momentos históricos escogidos como referentes para la medición –los años 1990 y 2002, respectivamente– con el objetivo de conocer las variaciones que se habrían producido durante ese período en la legislación, el marco institucional y las prácticas sociales.

El período de referencia elegido se corresponde con varios fenómenos importantes en el continente: la reinstalación de la democracia en varios países y/o la consolidación de las instituciones democráticas y de su independencia relativa; la adopción de reformas constitucionales,

legales y administrativas, y la movilización de la sociedad civil en torno a la plena vigencia de los derechos humanos y el estado de derecho. También se corresponde con la ejecución de programas de reforma educativa, y otras reformas estructurales, en la mayor parte de los países.

Durante los años 2000 y 2001, el esfuerzo de investigación se concentró a modo de estudio piloto en seis países (Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela), con la finalidad de definir y probar la metodología; producir resultados que pudieran ser compartidos y validados, y a la vez fortalecer la capacidad institucional de diseño y aplicación de indicadores. Los resultados de esa primera etapa de investigación aplicada constituyen los primeros seis *Mapas de progresos en derechos humanos*⁵.

El procedimiento seguido en la elaboración de los *Mapas* merece una mención especial por su carácter abierto y ampliamente participativo. Estos rasgos de la metodología que allí se puso a prueba se mantendrán, con sistematicidad creciente, al preparar el *Informe interamericano de la EDH*. En los seis países piloto en los cuales se llevó a cabo la primera aplicación, el sistema de indicadores fue desarrollado por expertos del IIDH en interacción con numerosas ONG de derechos humanos y con colectivos de mujeres, indígenas, funcionarios públicos, trabajadores de las defensorías y otros activistas de derechos humanos. La interacción fue un camino de ida y vuelta: desde el IIDH propusimos la idea, los principios y los componentes del sistema; recogimos opiniones; presentamos los avances del sistema, y volvimos a recoger opiniones para validarlo.

Al mismo tiempo, las ediciones XVIII a XX de nuestro anual *Curso interdisciplinario en derechos humanos* (en 2000, 2001 y 2002), a cada una de las cuales asistieron alrededor de 120 participantes de todos los países de la región, constituyeron un laboratorio importante de este proceso, pues los talleres de los cursos permitieron poner a prueba progresivamente el trabajo de investigación.

⁵ Ver los *Mapas* en el sitio web del IIDH, sección *Investigación aplicada*: http://www.iidh.ed.cr/multiCom/paginaInterna_IIDH.aspx?pagina_destino=ASP.VisorContenidos_ascx&NombrePagina=IIDH_MapasIntroduccion&Nav=R&IdPortal=6.

Contenidos de los mapas de progresos en derechos humanos (sinopsis)

Participación política de los pueblos indígenas	10 países	
Informes EDH I, II, III y IV	19 países	
Bibliografías anotadas de derechos humanos	8 países	
Enlaces electrónicos con fuentes nacionales de derechos humanos	13 países	
Indicadores de desarrollo y equidad	16 países	
Indicadores generales de derechos humanos	16 países	
Indicadores temáticos	Derecho a la salud	16 países
	Derecho al trabajo	16 países
	Educación en derechos humanos	7 países
	Participación política	7 países
	Acceso a la justicia	7 países

Informe interamericano de la educación en derechos humanos

Precisamente, la idea de preparar un *Informe interamericano de la EDH* surgió en parte impulsada por el éxito de un pequeño ejercicio práctico que hicimos con los estudiantes del *XX Curso interdisciplinario*, en julio de 2002, cuyo eje temático fue la educación en derechos humanos.

Como en todos los cursos y todos los años, se solicitó a los postulantes admitidos un trabajo escrito previo, siguiendo una guía para orientarlos. En el *XX Curso interdisciplinario* tal trabajo versó sobre educación. Se les propuso utilizar parte del sistema de indicadores que la Unidad de Investigaciones Aplicadas venía desarrollando y aplicarlo en su propio país. La guía fue bastante detallada, con pautas muy claras, para que todos localizaran la misma información en el ámbito que mejor conocieran (por ejemplo: la educación primaria, secundaria, universitaria, electoral, de escuelas judiciales, policiales y militares, la educación no formal impartida por organizaciones de mujeres, por organizaciones indígenas, etc.) El resultado fue muy productivo y permitió disponer de una buena cantidad de datos iniciales sobre todo el continente.

A partir de este hecho y del gran entusiasmo generado en el *XX Curso interdisciplinario*, surgieron un buen número de nuevas ideas

por emprender. Un mes después de finalizado el XX Curso, en agosto de 2002, el Director Ejecutivo del IIDH, Roberto Cuéllar M., propuso la iniciativa de elaborar un informe de alcance interamericano sobre el progreso de la educación en derechos humanos, a la manera de una “relatoría amistosa” que se podría ofrecer a la CIDH y, en general, a la comunidad de educadores y personas interesadas en la materia.

La puesta en práctica estuvo a cargo de la Unidad de Investigaciones Aplicadas, con el apoyo de la Unidad Pedagógica del IIDH. El *I Informe interamericano de la EDH* fue presentado el 10 de diciembre de 2002, coincidiendo con la celebración del Día de los Derechos Humanos, en la sede del IIDH en San José, Costa Rica, y en forma simultánea en varios de los países incluidos en el estudio. En los años siguientes y en la misma fecha, han sido presentados los siguientes cinco informes, de cuyos principales hallazgos se da cuenta en este texto.

Las bases jurídicas del informe

El IIDH entiende por educación en derechos humanos (EDH) la posibilidad real de todas las personas –independientemente de su sexo, edad, ocupación, 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 coherentes con los derechos humanos y la vida en democracia.

Se concibe la EDH como un derecho, a su vez componente obligado del contenido del derecho a la educación y como condición necesaria para el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos, y se aborda con visión de conjunto, articulando distintas perspectivas de análisis, porque lo educativo en general –y la EDH en particular– es un campo muy vasto donde interactúan muchas variables: lo jurídico, lo económico, lo socio-político, lo cultural y lo típicamente pedagógico.

Así entendido, el derecho a la EDH requiere de un programa de desarrollo, y por ende de medición, que no puede agotarse en cifras estáticas o proyecciones macroeconómicas. Al contrario, necesita de investigaciones y estudios que examinen las bases filosóficas y

normativas de los sistemas de educación formal, las políticas educativas nacionales, los contenidos y metodologías educativas, y la preparación de los agentes educativos, entre otros aspectos que hacen a la cobertura, equidad y calidad de la formación que reciben los niños, niñas y jóvenes.

La definición del campo de la EDH se fundamenta en un buen número de instrumentos internacionales que retoman y profundizan los ideales educativos plasmados en la Declaración Universal de Derechos Humanos:

La educación en la Declaración Universal de Derechos Humanos

Preámbulo

La Asamblea General

Proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

Art. 26, inciso 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.

Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.

La más temprana formulación del núcleo central del derecho a una “educación que fortalezca el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales y fomente la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales y religiosos”, se encuentra en la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, adoptada por la Conferencia General de UNESCO en 1960. A partir de entonces esta fórmula se reitera, con pequeñas modificaciones, en la Convención

Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador (1988) y en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

Entre los instrumentos citados, es el Protocolo de San Salvador el que caracteriza con mayor amplitud los diversos componentes de este derecho: marca como orientación básica de la educación “el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad”; asocia el fortalecimiento de los derechos humanos con “el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz”; y asigna a la educación un rol central en la capacitación de las personas “para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista”.

La centralidad del Protocolo de San Salvador como instrumento de derechos humanos para la región de las Américas, así como la claridad de sus formulaciones sobre EDH, que fijan auténticos estándares en la materia, justifican que el IIDH lo haya escogido de parámetro para establecer los alcances del *Informe interamericano de la EDH*. El texto de este Protocolo fue el referente a la hora de delimitar el universo por estudiar y, más tarde, de escoger los ejes principales para leer analíticamente los contenidos desplegados en los currículos y textos escolares.

Como se indicó anteriormente, el Protocolo fue suscrito por 19 países de la región y, a la fecha, 13 de ellos lo han ratificado. Con la duodécima ratificación (en 2000) entró en vigencia; dos años después la Asamblea General de la OEA dio inicio a procedimientos para poner en marcha el sistema de informes de los Estados parte, establecido en el artículo 19 del instrumento. El informe de la EDH se prepara sobre los 19 países signatarios.

En forma conexas, estas obligaciones de los Estados se complementan con las definidas en otros instrumentos internacionales, que igualmente establecen obligaciones relativas a la educación en derechos humanos.

El derecho a la educación en el Protocolo de San Salvador

Artículo 13

1. Toda persona tiene derecho a la educación.
2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades a favor del mantenimiento de la paz.
3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:
 - a. la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
 - b. la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
 - c. la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
 - d. se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
 - e. se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.
4. Conforme con la legislación interna de los Estados partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente.
5. Nada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados parte.

Otros instrumentos internacionales que contemplan el derecho a la EDH

Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza. 1960.

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. 1965.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1966.

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 1979.

Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. 1985.

Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 1989.

Convención de los Derechos del Niño. 1989.

Convención de Belem do Para. 1994.

Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. 1999.

La secuencia de los informes

Hasta la fecha se han preparado cinco [seis a la fecha de publicación de esta revista] informes del estado de progreso en la incorporación de la EDH en los 19 países que suscribieron el Protocolo de San Salvador. Según se indica en la siguiente tabla el tratamiento de los temas desarrollados hasta este momento ha implicado el establecimiento de 130 indicadores de progresos.

Las matrices desarrolladas para los informes de la EDH

	Dominios	VARIABLES	Indicadores
I - Desarrollo normativo y políticas públicas (2002)	1	4	10
II - Desarrollo en el currículo, los programas y los textos escolares (2003)	3	6	28
III - Desarrollo en la formación de educadores (2004)	4	11	38
IV - Desarrollo en la planificación nacional (2005)	3	8	26
V - Desarrollo en los contenidos y espacios curriculares: 10-14 años (2006)	3	9	28
Totales	14	38	130

Los hallazgos: Tendencias regionales en la inclusión de la educación en derechos humanos

Incorporación de la EDH en la esfera normativa

El estado de la ratificación de los instrumentos internacionales que configuran progresivamente –a lo largo de cuarenta años– el derecho de todas las personas y la obligación de los Estados a favor del establecimiento de la educación en derechos humanos, permite señalar que los 19 países objeto del informe han tomado el compromiso de orientar sus políticas educativas en dirección al fortalecimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como al combate contra la discriminación racial y contra las mujeres. Todos los países ratificaron la Convención sobre Derechos del Niño. Más de la mitad han ratificado las convenciones que amplían significativamente la definición hacia la educación para la democracia y la paz y demandan la puesta en marcha de medidas y acciones específicas.

La incorporación de principios y/o contenidos de EDH en las constituciones nacionales, ya sea en forma explícita o implícita, aumenta en forma considerable. Esta tendencia parece continuar y expandir un movimiento que comenzó en la década anterior –la de los años ochenta–, porque varios países que en 1990 ya contaban con una caracterización bastante amplia de la educación la han enriquecido en reformas constitucionales recientes. Se evidencia una macro-tendencia a enriquecer la caracterización de la educación.

Igualmente se incrementa la incorporación de principios y/o contenidos de EDH en las leyes nacionales que regulan la educación. Los procesos de reforma educativa van permeando en forma gradual pero sólida las leyes generales de educación con muchos principios y contenidos de EDH. Algunos de los procesos de reforma más abarcadores y donde aparecen con mucho énfasis principios, conocimientos, valores y actitudes de EDH, se produjeron después de que el país realizó la transición a regímenes democráticos, o se firmaron acuerdos de paz.

En relación con otra legislación, se observa que poco tiempo antes de iniciar la década en estudio, hubo una proliferación de leyes especiales tendientes a fortalecer la reinstalación de la democracia y sus instituciones, el estado de derecho y los derechos humanos. Durante el período analizado, estas leyes e instituciones fueron objeto de reformas. Se constató que esa legislación incluye menciones y objetivos sobre EDH y otros temas afines, como educación para la

democracia, educación cívica, educación en valores, entre otras. La inserción de la EDH en la normativa interna de los países estudiados coincide con varios fenómenos característicos de la época estudiada, como la reinstalación de la democracia en varios de esos países, la consolidación de las instituciones democráticas, la adopción de reformas constitucionales, legales y administrativas y la movilización de la sociedad civil respecto a la plena vigencia de los derechos humanos y el estado de derecho.

Sobre políticas públicas y desarrollo institucional de la EDH, la promulgación de reformas constitucionales y leyes de educación y afines han generado la puesta en marcha de numerosos programas que desarrollan los principios y contenidos en esa materia, así como el establecimiento de comisiones, comités y otras instancias para impulsarla. No todas esas iniciativas establecen un mandato claro o referencias explícitas al establecimiento de políticas públicas, en el sentido de políticas de Estado, favorables a la EDH. En parte esta característica es compartida con –y en cierto sentido derivada de– la debilidad relativa de las políticas de derechos humanos en general, si bien en este campo la creación de instancias como las oficinas de *ombudsman* se han consolidado, en los últimos años, tanto en la esfera legal, como en la de las instituciones. En algunos países se reportan esfuerzos por establecer instancias, con participación de la sociedad civil, que preparen e impulsen planes nacionales de derechos humanos y, ciertamente, tales esfuerzos se preocupan explícitamente de las cuestiones relacionadas con la educación.

Incorporación de la EDH en la esfera pedagógica

Creció la inclusión de referencias a los derechos humanos y a las garantías fundamentales en los documentos que orientan los currículos, en los programas de las asignaturas y en los textos escolares. Entre 1990 y 2003 la incorporación se hace más explícita, avanza del ámbito de los derechos civiles y políticos al de los derechos económicos, sociales y culturales y, en algunos países, se incorporan los derechos ambientales y otros de formulación más reciente; también se introduce una perspectiva de derechos sociales que balancea la tendencia a privilegiar un punto de vista de derechos individuales en 1990.

El estudio sobre el Estado, el Estado de Derecho y la justicia, es considerado en los documentos, programas y/o los textos escolares de todos los países, tanto en 1990 como en 2003. La inclusión de esta temática es sumamente desigual en cantidad y profundidad entre unos países y otros, pero en términos generales cubre un conjunto de asuntos

que pueden considerarse útiles para inculcar el sentido de pertenencia a la nación y para orientar el desempeño de las ciudadanas y ciudadanos en la vida pública. Las alusiones a la justicia son muy abundantes. Se la presenta como un valor, como un objetivo del Estado y de sus instituciones, y en menor medida como un medio de resolución de conflictos al que puedan apelar los ciudadanos. Se han incorporado en años recientes informaciones relevantes sobre el defensor del pueblo, sobre algunos órganos de control y sobre dos recursos de protección clásicos: *habeas corpus* y amparo constitucional.

Con excepción de un país, no se identificaron contenidos relacionados con la discusión de problemas que pudieran afectar la estabilidad y el buen desempeño de la estructura estatal, como la corrupción y sus posibles soluciones.

La democracia como valor, como forma de gobierno y como atributo de las instituciones, las prácticas sociales y la vida personal es reiteradamente planteada en la documentación examinada para 1990 y para el 2003. Modificaciones importantes a lo largo de estos años tienen que ver con la concepción de la democracia como práctica y no únicamente como sistema. El tema de los partidos políticos nacionales, sus características, sus propuestas, su historia y su funcionamiento interno es tratado extensamente en un solo país. En otros se alude al régimen de partidos como un elemento constitutivo de la democracia, mientras el tratamiento de las tendencias políticas e ideológicas se coloca preferentemente en los programas y textos de historia y se trata desde esa perspectiva.

Entre 1990 y 2003, la documentación pedagógica incorpora progresivamente enunciados sobre valores, cada vez más diversos y más reiterativos. Se aprecia una tendencia de pasar de valores que inciden sobre conductas individuales a valores sociales y de convivencia democrática, de valores que se inducen a valores que se construyen y practican. Concomitantemente, mientras en 1990 la perspectiva dominante fue la de la moral y el civismo, para 2003 la perspectiva dominante es la de la ética y la democracia.

Sobre equidad de género se observa uno de los progresos más notables en prácticamente todos los países estudiados. Al comparar en conjunto los documentos oficiales en materia educativa, los planes de estudio y los libros de texto en sus versiones de 1990 con las de 2003, se comprueba un significativo desarrollo, tanto cuantitativo como cualitativo de la inclusión de la perspectiva de equidad de género. Si

bien a la fecha encontramos disparidades en la amplitud y la forma en que el tema se trata en la educación sistemática de los distintos países, es importante destacar que, dentro de cada país, la década pasada condujo a una evolución muy positiva en el abordaje educativo de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

Se aprecia un mayor reconocimiento y valorización de la diversidad étnica y la multiculturalidad de la población nacional y del continente en general. Se registró una fuerte tendencia a la existencia de iniciativas nacionales dirigidas a poblaciones indígenas que procuran dar vigencia a su derecho a recibir una educación respetuosa de su propia lengua y cultura. Son aún muy escasos los desarrollos relativos a las comunidades afro descendientes y hacen falta objetivos curriculares más explícitos, enfáticos y antidiscriminatorios.

Sobre sociedad civil se constatan variaciones muy significativas durante la década pasada que indican un aumento de la presencia y valorización de múltiples actores civiles que interactúan con el Estado en la vida social: tanto en los procedimientos para preparar e implementar currículo educativo en los países como en las representaciones simbólicas que la educación transmite a niños, niñas y jóvenes como síntesis interpretativas de la realidad, los contenidos del currículo explícito y los textos de aula.

Incorporación de la EDH en la formación y capacitación de educadores

El número de países que incluyen disposiciones relacionadas con EDH para educadores en las leyes nacionales de educación, se duplicó a lo largo de los últimos 10 años. En cuatro de esos países esta disposición es reforzada por una mención en la ley que regula la carrera docente. Sin embargo, una tercera parte de los dieciocho países para los que se registró información aún no cuenta con legislación específica en este sentido. Las normas legales analizadas se refieren principalmente al diseño y operación de las instituciones y carreras que forman a los docentes, pero ninguna establece que la formación en este campo constituya un requisito para el ejercicio de la docencia o un mérito para fines de calificación en el escalafón del magisterio.

Hay algunas menciones legales relacionadas con prevención y eliminación de la discriminación, educación indígena, atención a los pacientes infectados con VIH/SIDA y a personas sufriendo discapacidades. No se reportaron menciones a la formación especializada de los docentes en temas como igualdad de oportunidades, derechos de los niños o prevención de la violencia intrafamiliar.

La existencia de asignaturas con contenidos relacionados directamente con derechos humanos y democracia en la formación inicial de los educadores se ha incrementado en por lo menos una vez durante el período estudiado. Este incremento sin embargo se concentra significativamente en cuatro países de la región, mientras en los demás es sensiblemente bajo. No se enseñan destrezas pedagógicas para enseñar derechos humanos.

En conjunto los contenidos sobre derechos humanos se han ampliado desde el campo de los civiles y políticos hacia el de los derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos ambientales y otros de institucionalización más tardía, aún no aparecen claramente registrados. Los derechos de grupos específicos –más vulnerables, por ejemplo– no son sistemáticamente abordados como asuntos de derechos humanos.

El tratamiento de asuntos relativos a los derechos políticos y de la ciudadanía ha ganado en importancia cuantitativa y cualitativa en el período, adaptándose a las disposiciones constitucionales nuevas o reformadas y al rediseño de los sistemas electorales. En algunos casos evolucionan en dirección de una comprensión cada vez más amplia de la democracia, incluyendo perspectivas sobre participación ciudadana en la gestión pública, mecanismos de democracia directa e importancia de la movilización social. El tratamiento del régimen de partidos políticos no se ha modificado significativamente y no aparecen temas cruciales como la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

La educación en valores, con un amplio abanico de contenidos temáticos, continúa ocupando un lugar de privilegio en la formación de los futuros educadores. Sin embargo, permanecen las ambigüedades entre un abordaje de los mismos desde la razón moral y un abordaje desde la razón ética, así como entre una comprensión de los valores como virtudes individuales y como atributos sociales.

Los datos relativos a la capacitación a educadores en servicio de 2003 frente a los de 1990, constatan un aumento significativo en los esfuerzos de las autoridades educativas nacionales por introducir a sus docentes en el conocimiento de principios, contenidos y metodologías de EDH a fin de que éstos puedan integrarlos en su trabajo cotidiano de enseñar.

En síntesis, la capacitación docente en EDH en la actualidad nos muestra una imagen ambivalente, con tendencias de progreso pero

también con muchos obstáculos y desviaciones en el avance. Esto le ubica a la zaga del desarrollo que exhiben los otros componentes del sistema educativo estudiado en nuestros informes anteriores, es decir las normas, las políticas curriculares, los planes de estudio y los textos escolares.

La formación inicial de los educadores ha incorporado contenidos relacionados con la equidad de género en los pasados doce años. Este incremento además implica pasar de una formación centrada fundamentalmente en educación sexual, o de la sexualidad, a una que empieza a considerar aspectos de la relación social en razón del sexo y, más aún, que introduce el concepto de equidad. Estos temas se tratan transversalmente en varias asignaturas, algunas de ellas del ramo de la didáctica educativa. En cuanto a los educadores en servicio, se comprueba que entre 1990 y 2003 la perspectiva de equidad de género se va incorporando gradual y crecientemente en las actividades y los materiales de capacitación docente de los ministerios y secretarías de educación.

Entre 1990 y 2003 se observa también un avance de los esfuerzos ministeriales por formar a los docentes activos en el reconocimiento, valorización y enseñanza de la diversidad étnica-cultural, según surge de la creciente cantidad y variedad de acciones dirigidas a este grupo profesional, tanto cursos de capacitación como materiales de apoyo. La mayoría de estas acciones las encontramos hoy insertas dentro de los programas regulares de educación bilingüe y bicultural/intercultural que nacieron (o se fortalecieron) durante la década pasada en los países multiétnicos.

Finalmente cabe señalar a las oficinas del Defensor del Pueblo como un nuevo recurso para la difusión y promoción de los derechos humanos, entre cuyos destinatarios se incluyen educadores en servicio de nivel primario, secundario y universitario, quienes se benefician de capacitaciones conjuntas con otros funcionarios públicos y a veces de capacitaciones especializadas a pedido de las propias instituciones educativas.

Tendencias en la preparación de planes de EDH

Tal como se planteó en la hipótesis de trabajo del *IV Informe*, el análisis de la preparación de planes nacionales de derechos humanos y de planes nacionales de educación en derechos humanos (PLANEDH) aporta indicios importantes acerca de la formación de una política pública relativa a la inclusión de la EDH como un componente central

de los procesos educativos en todos los niveles y sobre sus orientaciones básicas.

Estos indicios dan cuenta, de una parte, de aspectos políticos como el origen y fortaleza de la iniciativa; el carácter de la institucionalidad que se genera para planificar; las características del procedimiento; el tipo y variedad de las interacciones que se dan entre los diversos actores intervinientes; la asignación de responsabilidades y la previsión de recursos para llevar adelante los planes acordados. Por otra parte, el examen de los resultados –como documentos que contienen propuestas de planes y programas– aporta indicaciones acerca de aspectos técnicos y sobre el alcance de los contenidos en materia de derechos humanos, incluyendo la adopción de prioridades y puntos de vista en cuanto a derechos y a sujetos de atención, y en relación con los ámbitos de intervención educativa.

La adopción de estos planes nacionales (de DH y de EDH) es tardía respecto de lo propuesto en los planes de acción de la Declaración de Viena (1993) y del *Decenio de la educación en derechos humanos* (1994). Los procesos en la región son bastante recientes como para permitir una valoración de los resultados por sus efectos, además del hecho de que muchos de tales procesos y resultados no han concluido o están detenidos por diversas razones. Aun cuando una valoración pertinente acerca de la instalación de una política pública en materia de EDH requerirá que transcurra un período de tiempo mayor, cabe anticipar algunas conclusiones sobre los aspectos que se indicaron en el párrafo anterior, para los cuales hay indicios suficientes.

La iniciativa de poner en marcha procesos de planificación en el campo de los derechos humanos proviene por igual de la esfera internacional –en particular de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ACDHNU)– y del sector público nacional, especialmente del área de relaciones internacionales. Con excepciones, la participación de las organizaciones civiles en estas iniciativas es reactiva y en algunos países tarda en producirse. El sector público convoca rápidamente a las autoridades de educación que en todos los casos se suman al proceso y toman roles importantes, así como a las oficinas de *ombudsman* de cada país, cuya participación no es particularmente activa. La participación social en la iniciativa está centrada en las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y, en algunos países, en otras organizaciones que han incursionado más recientemente en este campo, como las formadas por mujeres e indígenas. Otros sectores organizados y algunos movimientos

sociales y ciudadanos se suman más adelante en el proceso. Resulta notable –al menos en la información disponible– la ausencia de los partidos políticos.

En todos los casos la preparación de estos planes requirió el establecimiento de una institucionalidad *ad-hoc*, que hiciera posible la integración gubernamental intersectorial, la participación de la sociedad civil y el acompañamiento de organismos de la comunidad internacional. El peso de cada uno de los actores en estas institucionalidades es variable entre los países, con efectos sobre los resultados. Allí donde el peso del sector gubernamental ha sido mayor los procedimientos y los resultados han llegado más lejos, en términos de producir documentos de planificación bastante completos que han alcanzado reconocimientos formales de autoridad. Los procesos con mayor protagonismo de organizaciones civiles han llegado a la formulación de propuestas, con algunas limitaciones técnicas en tanto instrumentos de planificación, y esperan aún procedimientos formales de adopción por parte de las autoridades públicas.

Los procedimientos han sido principalmente consultivos y en general poco burocráticos. En todos los países en los que se prepararon estos planes se privilegió la realización de eventos con diversos formatos como medios para levantar diagnósticos, identificar necesidades y aspiraciones, para alcanzar acuerdos sobre prioridades y para establecer compromisos y repartir responsabilidades. Destacan los esfuerzos de coordinación entre entidades públicas para promover políticas que deberían ser intersectoriales y, en varios países, la búsqueda de participación de gobiernos estatales, regionales y locales en procura de efectos de descentralización en la implementación de políticas sobre este tema. La interacción entre entidades públicas y organizaciones civiles se mueve entre la colaboración técnica y la negociación de acuerdos y lleva implícito el reconocimiento de que la *expertise* sobre derechos humanos –y sobre EDH en particular– se encuentra en las organizaciones de la sociedad civil, las universidades y en algunos casos en las iglesias. Una parte importante de los procedimientos se dedicó a la divulgación de la iniciativa y de sus avances entre la población en general o en el seno de movimientos sociales y ciudadanos, acciones que en ocasiones fueron comprendidas como tareas de promoción de los derechos humanos y en otros como consultas.

A juzgar por los resultados, las interacciones en la preparación de los planes se resuelven mediante acumulación de propuestas. En efecto, allí donde la participación es más variada y más efectiva, los planes

son más amplios y menos selectivos en cuanto a temas, beneficiarios, ámbitos y estrategias de intervención y tipos de actividades para lograr resultados. A partir de tales interacciones se aprecia una tensión entre un enfoque o vía de entrada por derechos y otra por sujetos de derechos (destinatarios), las que no siempre quedan bien resueltas o complementadas.

La asignación de responsabilidades para la conducción de los procedimientos preparatorios es, con la excepción de algún país, muy clara y se cumple. La asignación de responsabilidades por la ejecución del plan o programa resultante es, por el contrario y con la probable excepción de dos países, muy incierta y no hay aun evidencias para conocer si se cumple cabalmente. Este puede ser un efecto persistente del carácter *ad hoc* de las instancias preparatorias y de una tendencia a convertir las en permanentes, más allá de los esquemas y las dinámicas altamente fraccionadas de la institucionalidad pública de los países de la región y en contrasentido de la experiencia poco alentadora de los esfuerzos de coordinación interinstitucional en otras materias. Esta permanencia de las instancias *ad hoc* parecería estar ligada con la posibilidad de sostener un espacio de interrelación entre entidades públicas y civiles, que ha resultado fundamental para acometer la preparación de los planes con un nivel aceptable de legitimidad y con provecho técnico notable.

Las previsiones financieras en los documentos finales de los planes o programas de EDH son casi inexistentes. Las que constan se refieren al financiamiento de acciones específicas de divulgación de los planes o, excepcionalmente, al desarrollo inmediato de instrumentos complementarios como guías curriculares o textos especializados. Donde la preocupación por el sostenimiento financiero del PLANEDH está presente, se remite a los presupuestos regulares de las entidades a cargo de llevar adelante las actividades previstas, principalmente los ministerios de educación pública, pero no se plantea seriamente la necesidad de identificar fuentes permanentes de financiamiento —como rentas nuevas o especiales—, ni por fijar porcentajes de inversión debidamente presupuestados. En un solo caso se insinúa la conveniencia de establecer un fondo para financiar acciones educativas en derechos humanos y, en otro, se faculta a la Comisión permanente para establecer negociaciones con la cooperación internacional. Este es, indudablemente, el indicador que menos aporta a la hipótesis del surgimiento de una política de Estado en favor de la inclusión de la EDH.

En relación con los contenidos de los planes, programas o propuestas, el hallazgo más general es el que refleja la instalación de una

comprensión clara de la universalidad, interdependencia e integralidad de todos los derechos humanos y del reconocimiento de la comunidad internacional, en particular de los órganos internacionales de protección, como el ámbito natural al cual está sometido el Estado en relación con la fijación de estándares jurídicos, mecanismos de control y posibilidades de justiciabilidad.

Otra tendencia claramente marcada en todos los documentos es la identificación de carencias en el acceso a los derechos determinadas por las desigualdades, especialmente las relacionadas con pobreza como expresión de desigualdad económica, exclusión como expresión de desigualdad política y discriminación como expresión de desigualdad social y cultural. De estos se desprenden por lo menos tres énfasis para la EDH: la urgencia de combatir todo tipo de discriminación; la identificación de derechos específicos de colectividades en situaciones de mayor riesgo, desventaja o vulnerabilidad, y la estrecha vinculación de la protección de los derechos humanos con la promoción de la democracia. Estas orientaciones conducen a privilegiar perspectivas o puntos de vista transversales, de equidad de género y reconocimiento de la diversidad étnica y cultural.

Los PLANEDH, si bien abren un amplio abanico de ámbitos en los cuales deben ser impulsados procesos de educación en derechos humanos, privilegian la educación formal de niños y jóvenes en la escuela. Se menciona frecuentemente la necesidad de formar a funcionarios públicos y agentes de las fuerzas del orden, sin que se introduzca una mirada particular ni enfática sobre la formación de los educadores, que serían el factor clave para cumplir el propósito en el ámbito más privilegiado. Existe también en todos los documentos de planificación una preocupación, que es nueva, sobre el papel de los medios y la formación de los trabajadores de la comunicación debido a la alta influencia –positiva o negativa– que pueden tener en la formación en derechos humanos.

Los *Informes interamericanos de la EDH* preparados en 2003 y 2004 dan cuenta ampliamente de los temas sustantivos que ya hacen parte de los currículos y los textos escolares y para la formación de educadores, los mismos que coinciden y en general evolucionan en el mismo sentido que ha sido recogido en los PLANEDH.

Con independencia de la existencia o no de planes nacionales de EDH, planes de derechos humanos y/o planes de educación, se registra que varios países han preparado o están preparando otras planificaciones educativas de alcance nacional, producto de campañas internacionales paralelas al *Decenio de la educación en la esfera de los*

derechos humanos. Se trata de planes nacionales de “Educación para todos” (en Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, y Venezuela) o planes nacionales de “Educación en valores” (en Costa Rica y Paraguay).

Estos documentos contienen referencias a principios, valores y algunos contenidos de EDH, explícitos o implícitos, por lo cual no contradicen ni obstaculizan desarrollos en materia de EDH, sino que más bien pueden complementarlos. Sin embargo, desde una verdadera perspectiva de educación en derechos se quedan muy cortos en cuanto a cobertura temática (contenidos curriculares, sobre todo de orden jurídico-político) y a metodología (métodos, técnicas y recursos pedagógicos para formar en el ejercicio de los derechos y la ciudadanía democrática). Estos planes en sí mismos tampoco representan una política pública claramente orientada a la promoción de los derechos humanos y, en esa medida, no responden a las recomendaciones de la comunidad internacional emanadas de la conferencia de Viena (1993) y reiteradas en la declaración del *Decenio de la EDH* (1994) y del *Programa mundial de la EDH* (2005).

Finalmente, un grupo de países que no prepararon planes nacionales de EDH o planes de derechos humanos, ni otras planificaciones educativas especiales (planes de “Educación para todos” o de “Educación en valores”) muestran, no obstante, iniciativas relevantes de EDH que reflejan un embrión de política pública en la materia. Se trata de la creación más o menos reciente de nuevas instituciones (o nuevas instancias dentro de instituciones existentes), a las cuales se encomienda la promoción de derechos humanos a nivel nacional y la propuesta de acciones y planes al respecto, siguiendo las orientaciones internacionales. Tal el caso de Argentina, Chile y Uruguay. Es de esperar que estas iniciativas continúen avanzando y fructifiquen en nuevos PLANEDH dentro de la región.

Tendencias en los contenidos y espacios curriculares

La mayoría de los países estudiados mantiene un modelo de gestión educativa que concentra la mayor autoridad para definir el currículo escolar en las autoridades nacionales, mientras que unos pocos (por ejemplo Chile y Colombia) están aplicando una política de derivación de esta competencia a las instituciones escolares (las escuelas). Varía mucho entre los países la importancia que se asigna a la participación de la comunidad educativa y de las instituciones locales en la toma de decisiones sobre la vida escolar, así como sobre la gestión (descentralizada, contractual) de los recursos financieros de la educación.

En todos los países existen varias expresiones del currículo, tanto desde el punto de vista de la especificidad de los contenidos, como de la complejidad de las instrucciones que contiene. Estas expresiones pueden concebirse metafóricamente como capas curriculares sucesivas, cuya elaboración está a cargo de dependencias de distintos niveles (nivel nacional, nivel provincial o departamental y municipal y nivel de cada institución escolar). Asimismo, se reconoce un rol importante al docente en relación con la contextualización de los contenidos para responder a las necesidades y demandas de los procesos educativos en el aula, adentro de las determinaciones indicativas de la escuela y normativas del conjunto de la institucionalidad pública. Los mecanismos de control sobre las iniciativas de los y las docentes y sobre sus resultados varían.

También en todos los países existe una dependencia ministerial encargada de la elaboración y actualización de los currículos (dirección, departamento o división curricular). Estas entidades cumplen otras funciones complementarias, tales como elaboración de guías didácticas para los maestros y materiales de aprendizaje para los alumnos, capacitación y asesoramiento a docentes y evaluación de la aplicación de los programas escolares. Estas instancias técnico-administrativas están constituidas por funcionarios de los ministerios de educación, incluyendo tanto personal que cumple funciones administrativas como propiamente docentes, a los que se suman asesores técnicos de distintas especialidades, provenientes de la misma planta ministerial, de otros ministerios y entidades públicas especializadas o que son contratados para participar en los procesos de diseño.

En los 16 países de los cuales se obtuvieron datos se comprueba la existencia de varios espacios dentro del currículo escolar correspondiente al período de edad 10-14, que a la fecha han sido penetrados en buena medida por la temática de los derechos humanos. Más allá de diferencias nacionales –que las hay y considerables–, comprobar cierta presencia extendida regionalmente de estos contenidos en asignaturas de los tres últimos grados de escuela primaria y los dos primeros de secundaria, sugiere que la región ha alcanzado algún grado de consenso político para educar en derechos a sus niños y niñas. Esta tendencia es un signo alentador: representa un punto de partida distinto a cero y una base sobre la cual asentar desarrollos posteriores.

Los espacios que abordan temas de derechos humanos tienden a concentrarse principalmente en dos asignaturas: *Educación cívica y/o Estudios sociales*. (Decimos “y/o” porque hay países cuyos currículos para determinada edad contienen ambas asignaturas, mientras otros

en cambio contienen una o la otra). Aparecen también algunos contenidos, de naturaleza más específica, en otras asignaturas. Por ejemplo, en *Ciencias naturales* es frecuente encontrar temáticas de medio ambiente y derecho al medio ambiente sano; en *Educación artística* temáticas de derechos culturales, y en *Lenguaje* de derechos culturales y de diversidad lingüística y cultural. Sin embargo, estos espacios, constituyen un indicio sobre el bajo nivel de identidad del tema en el conjunto del currículo explícito, sobre la magnitud de las diferencias entre países y sobre la baja representación relativa de este tipo de asignaturas en el conjunto del proceso educativo, cuestiones que deberán ser tomadas en cuenta para una promoción regional.

Los espacios curriculares que incorporan temas de DDHH, igual que los contenidos generales de los programas de estudios (entre ellos también los contenidos de DDHH), muestran un alto grado de estabilidad en el período estudiado. Esto se explica porque las principales transformaciones curriculares en la educación formal de la región se realizaron en la segunda mitad de la década pasada o apenas iniciada la actual, como parte de procesos amplios de reforma educativa que acompañaron la consolidación de las democracias en la región. De modo que lo que hoy encontramos en la mayoría de los países es la puesta en práctica de currículos relativamente nuevos, de elaboración reciente: unos que ya están definitivamente instalados y otros que se están instalando de manera progresiva, avanzando año a año en grados consecutivos del sistema escolar.

Hilando más fino, los datos sugieren que si se opta por un marco disciplinar para insertar contenidos de DDHH, la *Educación cívica* (o *Educación ciudadana* o *democrática*) los abraza mejor, o les da mayor cabida, que una asignatura como *Ciencias sociales* (o *Estudios sociales*). Esto podría deberse a que los DDHH guardan una interrelación indisoluble con las nociones de democracia y ciudadanía, con las cuales se articulan lógicamente y estrechamente, mientras que cuando se los ubica en el ámbito genérico de “lo social” entran a disputar espacio con muchos contenidos particulares históricos, geográficos, políticos, económicos, etc. *Ciencias sociales* es sin duda una asignatura “sombrija”, de extensa cobertura disciplinaria, dentro de la cual el cuánto y cómo se inserten los DDHH dependerá de la visión y decisiones de los diseñadores curriculares.

No obstante, téngase en cuenta que lo antes dicho se refiere únicamente al espacio disciplinario que alberga o podría albergar contenidos de enseñanza-aprendizaje de DDHH, sin entrar a considerar el número

de horas lectivas que tal espacio abarca. Los datos de distintos países tienden a coincidir en que, cuando en el currículo existe la asignatura *Educación cívica*, su carga horaria es bastante menor que la de la asignatura *Ciencias sociales*, lo cual se explicaría precisamente porque esta última comprende mayor cantidad de contenidos de naturaleza más variada. La inclusión o reforzamiento de contenidos de DDHH tendrá que ser analizada y negociada combinando ambos criterios: espacio/s de inserción más apropiado/s y carga horaria adecuada.

Cuando examinamos los contenidos curriculares de derechos humanos para el período de edad 10-14 utilizando como referente una propuesta especializada⁶, resulta auspicioso comprobar que una parte considerable de los contenidos recomendados dentro del componente de conocimientos e información de la propuesta se contemplan en los currículos escolares de este grupo de edad, de una u otra manera. Queda por analizar, sin embargo, qué se ha incorporado y cómo.

Para el período de edad de los 10 y 11 años (tres últimos años de la escuela primaria), en la mayoría de los países de la región prevalecen contenidos sobre: sociedad y cultura, convivencia; persona y derechos de las personas, dignidad humana; igualdad y diferencia, discriminación; historia nacional y americana con (alguna) perspectiva de DDHH; diversidad y cultura de género; democracia, civismo y ciudadanía; Estado y estado de derecho, garantías individuales, Constitución; medio ambiente; derechos de la infancia. A partir de los 12 años, con el comienzo de la escuela secundaria, aparecen nuevas temáticas que luego se continuarán en los años siguientes. Entre ellas: tipos de derechos específicos, en especial algunos económicos, sociales y culturales: derecho a la salud, al trabajo y a la educación; grupos en condición de vulnerabilidad: mujeres y pueblos indígenas; migraciones; pobreza; prevención de adicciones, drogadicción; instrumentos e instituciones de protección de los DDHH, nacionales e internacionales.

Los temas relacionados con drogadicción, migración y pobreza aparecen reiteradamente en una buena parte de los países en asignaturas que se imparten a partir de los doce años de edad. Los enunciados correspondientes a estos temas no tienen, necesariamente, un enfoque de derechos humanos, sino que privilegian conocimientos y actitudes frente a problemas, procesos o situaciones que se dan en el entorno social y respecto de los cuales se sugiere desarrollar actividades de

⁶ En este caso se utilizó la elaborada por el IIDH, *Propuesta curricular y metodológica para la incorporación de la educación en derechos humanos en la educación formal de niños y niñas entre 10 y 14 años de edad*, 2006.

aprendizaje o fomentar toma de conciencia y/o acciones de prevención. De cualquier manera deben ser comprendidos como espacios aptos para asociar contenidos de derechos humanos.

Resulta especialmente sugerente la inclusión de la cuestión de la memoria histórica en Argentina, Brasil, El Salvador, Perú y Uruguay, por razones obvias, que debería extenderse a todos los países de la región por su potencial para promover tanto el reconocimiento crítico de períodos y condiciones en los cuales los derechos humanos fueron sistemáticamente vulnerados, como para promover los valores de las democracias y enfrentar la necesidad de fortalecerlas mediante una activa participación de las nuevas generaciones.

En líneas generales, la distribución por edad de estos contenidos se corresponde con la sugerida por la propuesta pedagógica del IIDH, que contempla un crecimiento gradual de complejidad, abstracción y estudio de derechos específicos en el pasaje de los grados de la escuela primaria (10-12 años) a la secundaria (13-14 años). Sin embargo, los contenidos que identificamos como los más recurrentes en los países durante el período de edad estudiado están lejos de constituir, desde la perspectiva especializada del IIDH, un enfoque integral y sólido de los DDHH apropiado a las necesidades y capacidades de los niños y niñas de 10 a 14 años. Pero en todo caso, sí constituyen una plataforma mínima a partir de la cual se puede avanzar hacia desarrollos más vastos y profundos teniendo en cuenta que el resultado, por país y por edades (10-14 años), muestra que la inclusión es desigual entre países y entre derechos.

Es importante comprobar que la educación formal pública de la región no está al margen del tema ni lo elude. La impresión es de que hoy, en los países, lo que falta no es tanto la voluntad política de incorporar la EDH al mapa curricular, sino más bien la especialización disciplinaria necesaria para orientar esa incorporación hacia resultados más completos y eficientes para alcanzar los fines éticos, críticos y políticos de la EDH.

Sin dejar de valorar positivamente las incorporaciones curriculares de contenidos de DDHH que se han señalado, al mismo tiempo se encontraron evidencias de aspectos negativos o deficitarios en la forma como esos contenidos se enfocan y formulan en el currículo, aspectos que se reiteran en muchos de los países estudiados. Las insuficiencias más visibles son:

- Escaso uso explícito del concepto de derecho/s humano/s. Se abordan muchos temas propios de DDHH o muy vinculados con los DDHH pero sin llamarlos siempre por su nombre, es decir, sin usar cuando corresponde los términos precisos “derecho”, “derecho humano” o “sujetos de derechos”, por ejemplo.
- Tendencia a la atomización, al listado de temas de derechos o asociados a derechos pero sin articularlos lógicamente entre sí.
- Ausencia del planteamiento explícito de la integralidad de los derechos y, por ende, de su abordaje integral.
- Poca conexión de los conocimientos e información sobre DDHH con el desarrollo de destrezas o capacidades asociadas. En cambio, sí tiende a marcarse la conexión de los conocimientos de DDHH con los valores y actitudes asociadas.

El análisis de los contenidos de los textos educativos para el período de edad 10-14 años del año 2000 –que correspondieron principalmente a las asignaturas de *Educación cívica* y *Estudios sociales*, con alguna otra adicional en ciertos países– muestra que los temas abordados entonces con más frecuencia en todos los países desde una perspectiva de DDHH eran: períodos o aspectos de la historia americana, en particular la conquista, la independencia y las poblaciones indígenas; la democracia; el Estado Nacional y su estructura de poderes; la Constitución Nacional, y medio ambiente y recursos naturales. En un segundo lugar de frecuencia y solamente en un promedio de cinco países por tema, se encontraban: derechos humanos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos; diversidad étnica en la actualidad, igualdad y no discriminación; patrimonio cultural; equidad de género, y derechos de la infancia. En síntesis, en los libros de texto de hace cinco años ya se identifican algunos contenidos de DDHH o vistos desde los DDHH, si bien son escasos y tienen un carácter fundamentalmente histórico o conceptual general.

El mismo análisis practicado sobre los textos equivalentes del año 2005 muestra un crecimiento significativo de las temáticas que se abordan sobre DDHH o desde una perspectiva de DDHH. Las mayores frecuencias de aparición corresponden a los siguientes temas: desigualdades sociales en la actualidad; derecho a la información y el rol de los medios de comunicación; la inmigración y sus aportes; problemas sociales contemporáneos, como el desempleo, la violencia y la violencia doméstica, y la desnutrición; libertades electorales, voto universal; participación estudiantil; ayuda a la comunidad; los derechos humanos: identificación y clasificación; el MERCOSUR y los acuerdos

de cooperación (en países que forman parte de MERCOSUR), y la Carta Democrática Interamericana (en países andinos). Este listado indica que el crecimiento durante el lustro 2000-2005 de las temáticas que se presentan en los libros de texto con alguna visión de DDHH, no fue sólo cuantitativo, es decir, no se trata sólo de que ahora podemos contabilizar más temas y en un número mayor de países.

Se observó, además, que los temas de estudio ya no quedan confinados a la historia continental o a los macro-conceptos de derechos humanos y democracia; ahora se vinculan un poco más con la realidad contemporánea de los países –nacional y regional– y con el cotidiano de las personas, y empiezan a incluir grandes problemas socioeconómicos que las afectan (la cooperación subregional, la inmigración, la violencia, el desempleo, etc.). Se percibió, pues, un mayor acercamiento de la perspectiva de DDHH a la gente, a las situaciones y preocupaciones que vive a diario, aunque todavía no se trata de un tendencia generalizada a todos los países, ni homogénea.

A diferencia del currículo que determina el trabajo áulico en las escuelas, las actividades educativas fuera del aula no siempre están explicitadas y desarrolladas pedagógicamente en un documento oficial, ni menos aún son comunes a nivel nacional, lo cual dificulta su identificación y análisis. Los datos obtenidos, que por lo dicho son aproximativos, indican que en todos los países se desarrollan actividades escolares extra aula, pero no es posible establecer con exactitud en qué cantidad y con qué características porque por lo general son competencia de los establecimientos escolares, las autoridades y los maestros de cada escuela. Aquellos países que trabajan con el sistema de Proyectos Educativos Institucionales (PEI), las incluyen allí, tal como ocurre en Colombia. Las consultas realizadas con educadores indican que suelen ser un recurso emergente o producto de un proyecto específico; vale decir, no altamente planificado de antemano. Los lineamientos ministeriales, donde los hay, se concentran en los aspectos logísticos y legales de estas actividades, pero no incluyen consideraciones pedagógicas.

Los datos recogidos comprueban que todos los sistemas educativos de los países estudiados contemplan y desarrollan celebración de efemérides, algunas a través de grandes actos oficiales simultáneos en todo el país, otras a través de actos pequeños o sencillas actividades alusivas en cada aula. Las efemérides siempre han sido parte importante de la cultura escolar, pero en la actualidad se han venido incorporando celebraciones más universales, ya no asociadas a fechas o figuras

patrióticas nacionales (que, por supuesto, siempre se mantienen en cada país), sino a conmemoraciones globales, que trascienden fronteras y son válidas y merecedoras de aprecio por todas las personas del mundo: el día de la mujer, el día en contra de la discriminación racial, el día mundial de la salud, el día del aborigen, del trabajo, de la abolición de la esclavitud, del medio ambiente, de la etnia negra, del voto femenino, de los derechos del niño, de la no violencia contra la mujer, de las personas con discapacidad, de los derechos humanos, por solo citar algunos de los más celebrados en nuestra región. Éstas tienen un gran potencial para dirigir la atención de los alumnos hacia, y educar en, los principios de dignidad humana, la dialéctica de la igualdad y la diversidad que es consustancial a la condición de persona, los valores de fraternidad y solidaridad, entre otros. En suma: los derechos humanos. Sin embargo, los datos sugieren que tales festividades no se aprovechan demasiado, o por lo menos no una gran cantidad de ellas, ni en muchos países.

Las efemérides parecen estar funcionando en las escuelas como un recordatorio para la población escolar –de un concepto o un problema–, lo cual es positivo, pero en pocos casos parecen usarse para trabajar pedagógicamente un tema (conocer su origen, comprender su sentido, profundizar su importancia). Se verifica que hay mayor utilización de este recurso en aquellos países donde existen lineamientos u orientaciones nacionales muy específicos de parte de los ministerios (por ej., en Costa Rica), pero se identificaron muy pocos de tales lineamientos.

Iniciar un nuevo ciclo de informes

La propuesta pedagógica del IIDH

Al concluir el primer ciclo de los *Informes de la EDH*, el IIDH preparó una propuesta pedagógica especializada y técnica para incorporar la enseñanza de los derechos humanos en el currículo escolar de niños y niñas entre 10 y 14 años de edad, a modo de contribuir con la inclusión de contenidos de derechos humanos y democracia o a la ampliación y fortalecimiento de los existentes*. En la medida que el *Informe interamericano* constata avances importantes, pero también limitaciones y lagunas, además de desarrollos muy dispares entre los países, este aporte busca contribuir a superar carencias y rezagos y a

* Nota de la editora. Ver al respecto, en este número de la Revista IIDH, la Presentación y los Extractos de la *Propuesta curricular y metodológica para la incorporación de la educación en derechos humanos en la educación formal de niños y niñas entre 10 y 14 años de edad*.

promover una visión amplia, integradora y rigurosa en la incorporación de los derechos humanos en la educación formal. Por lo anterior, está dirigido a las altas autoridades y equipos técnicos de los ministerios de educación de la región y otras instituciones académicas, como un instrumento que puede ser utilizado como insumo para el desarrollo de políticas, planes y prácticas educativas en este campo, para el cumplimiento de compromisos adquiridos por los Estados que suscribieron el Protocolo de San Salvador, y en atención a los esfuerzos que hacen para cumplir con el *Programa mundial para la educación en derechos humanos* (2005-2007), adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas.

Los ministerios de educación y la EDH

Como una actividad paralela a la realización del XXXVII Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, del 31 de mayo al 2 de junio de 2007 se llevó a cabo en Panamá el *Encuentro interamericano de ministros de educación sobre educación en derechos humanos*, organizado conjuntamente por el gobierno del país sede y el IIDH, con el auspicio de UNICEF. La actividad, que reunió a 17 delegaciones oficiales de altas autoridades de educación de los países de la región, analizó el estado de la EDH en la región, identificó avances y desafíos por atender y propuso formas de fortalecer los vínculos interinstitucionales para desarrollar acciones futuras en el cumplimiento de los compromisos asumidos por la suscripción de los instrumentos internacionales en la materia.

La labor de las delegaciones asistentes al evento fue antecedida por la consideración de la *Propuesta curricular y metodológica* preparada por el IIDH, misma que tuvieron ocasión de conocer en detalle, comentar y aprovechar para formular un horizonte común, a partir del cual enfrentar los retos que implica mejorar la incorporación de la enseñanza de contenidos de derechos humanos en el sistema educativo formal en todos los niveles, con especial atención en los niños, niñas y adolescentes comprendidos entre 10 y 14 años de edad. Lo mismo que para considerar y atender las necesidades –tradicionalmente excluidas de la atención pública– de grupos y sectores con características, intereses y planteamientos específicos como las personas que sufren discapacidades, los pueblos indígenas, las mujeres, los migrantes y desplazados y los enfermos de SIDA.

El *Encuentro* concluyó con la firma del *Acta de Panamá sobre la educación en derechos humanos*; la Asamblea General de OEA

(Panamá 3 a 5 de junio, 2007) adoptó la *AG/RES. 2321 (XXXVII-O/07): Propuesta para la incorporación de la educación en derechos humanos en la educación formal, para la edad escolar de 10 a 14 años, de acuerdo al Protocolo de San Salvador**. La resolución toma en consideración numerosos antecedentes del sistema interamericano sobre la materia, reconoce “los esfuerzos de la Conferencia de Ministros de Educación sobre Educación en Derechos Humanos... en el sentido de fortalecer el contenido de derechos humanos en los sistemas de educación formal de los Estados” y valora positivamente “los esfuerzos realizados por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH, en la realización de los Informes Interamericanos de la Educación en Derechos Humanos, que actualmente son cinco, elaborados sucesivamente desde 2002, donde se demuestran los progresos realizados por los Estados Parte en el Protocolo de San Salvador en materia de educación en derechos humanos”.

El nuevo ciclo del Informe

Los resultados del *Encuentro de ministros* y la auspiciosa recepción de los mismos por parte de la Asamblea General, fue una oportunidad para valorar la pertinencia de la decisión del IIDH de poner en marcha un nuevo ciclo de preparación de estos informes, retomando cada año los campos temáticos explorados en el ciclo anterior, para dar cuenta de los progresos ocurridos a partir de 2005, teniendo en cuenta nuevas bases normativas aparecidas en la esfera internacional y nuevas condiciones en los países establecidas en los procesos de reforma educativa.

Este nuevo esfuerzo es también una oportunidad para vincular más estrechamente las investigaciones sobre EDH con indicadores que den cuenta de los derechos a una vida digna, a una participación política plena y a una justicia pronta y cumplida, tanto como para afianzar la metodología, explorar condiciones para el establecimiento de un sistema de monitoreo permanente o un observatorio regional de la EDH y para intensificar la campaña a favor de la incorporación de la enseñanza de derechos humanos en la educación en todos sus niveles.

Con el *VI Informe* se reinicia el ciclo recorrido, con un mayor nivel de profundidad y algunos elementos novedosos. De esta manera se profundiza el monitoreo de la EDH en los sistemas escolares de

* Nota de la editora. Ambos documentos se encuentran incluidos en esta edición de la Revista IIDH.

las Américas o, en otras palabras, de las políticas públicas en materia de EDH de los Estados de la región. El sistema de informes de la EDH se consolida así como un sistema de monitoreo que actualiza la información para ir mostrando cada vez con mayor claridad la situación que pretende caracterizar pero, sobretudo, para mostrar si esa situación cambia en el tiempo, en qué dirección y con qué intensidad*.

* Nota de la editora. El equipo del IIDH preparó el *VI Informe* durante 2007; el mismo fue presentado en varios países en diciembre de ese año. El *VI Informe* hizo una medición del dominio normativo de la EDH, utilizando como base la matriz del *I Informe* (2002), enriqueciéndola con el uso de más fuentes de información. Asimismo, la investigación incorporó un nuevo dominio, *participación mediante gobiernos estudiantiles*.

**Comentarios de la
Propuesta curricular y metodológica
para la incorporación de la educación
en derechos humanos en la educación formal
de niños y niñas entre 10 y 14 años ****

*De Juan Carlos Tedesco**

Quiero felicitar al Instituto Interamericano de Derechos Humanos por el trabajo que ha hecho sobre la Propuesta Curricular que ha preparado para esta reunión. Es una Propuesta sobre la cual es muy difícil hacer comentarios porque uno está totalmente de acuerdo con todo. Lo único que podemos hacer son comentarios que complementan la presentación del documento, que le pueden agregar algunos puntos de especificidad y algunas cuestiones que tienden a analizar los problemas que plantea la implementación de propuestas de esta naturaleza.

Esta Propuesta Curricular es muy exhaustiva, tiene y se apoya en un marco teórico, tanto político como pedagógico muy sólido, incluye todas las dimensiones curriculares no sólo contenidos cognitivo, informaciones sino también actitudes, valores y competencias. Toca una edad que, como decía Roberto Cuéllar, es fundamental y creo que eso además no invalida las referencias a los otros periodos etarios; en esto me asocio al comentario que hizo el Ministro de Panamá, doctor Cañizales, sobre lo importante que es ir a la universidad hoy en día particularmente en Latinoamérica. La formación de élites es muy importante.

La gran responsabilidad sobre la alteración de los derechos humanos le corresponde a nuestras élites dirigentes, no a nuestro pueblo, no a la población de bajos recursos, y esta responsabilidad aumenta especialmente hoy que el conocimiento científico-técnico es fundamental para la toma de decisiones. Hoy en día muchas de las decisiones que vamos a tener que tomar como ciudadanos están vinculadas a problemas que implican manejo de información científica

* Ofrecidos en el marco del *Encuentro interamericano de Ministros de Educación sobre educación en derechos humanos*, llevado a cabo en Ciudad de Panamá del 31 de mayo al 2 de junio de 2007.

** Argentino. Actual Secretario de Educación de la República de Argentina.

y técnica muy importante; el tema del medio ambiente, el de la manipulación genética, incluso el tema de las políticas económicas requieren hoy en día una gran responsabilidad por parte de los sectores dirigentes no solo políticos sino también empresariales y de quienes trabajan en laboratorios de investigación científica. Me parece que hay una cuestión fundamental para que nuestras universidades articulen formación científica técnica con formación ética y no estén disociadas una de la otra. Hoy en día la ética forma parte de la actividad científica.

También el documento nos permite adaptaciones regionales, subregionales y locales. Como buenos lineamientos curriculares, tienen una base general muy amplia que es susceptible de ser adaptada a los contextos y esto en América Latina es fundamental porque nuestra región es heterogénea y desigual. No es lo mismo educación en derechos humanos, en el contexto indígena, en contextos no indígenas, en contextos rurales, urbanos, en sectores de clase media, clase alta, clase baja, como decía también el representante de UNICEF: esto también hay que hacerlo en los de arriba, no solo en los de abajo, no solo en el norte o en el sur también en los sectores sociales que hoy en día aparentemente se están desligando de la sociedad, pero no sólo porque son excluidos, sino porque los de arriba rompen su vínculo y compromiso con la sociedad. De ahí que es muy importante fomentar la conciencia de la solidaridad y el respeto a los derechos humanos.

También esta adecuación tiene que ver con otro fenómeno muy importante. Y es que en este tema, como en otros muchos, no hay óptimos fijos; no podemos decir que ya hemos logrado un nivel satisfactorio, sino que los problemas se van renovando, necesitando que las propuestas curriculares estén dotadas de mecanismos de actualización permanentes. Uno puede resolver el problema de la democracia política, como ya América Latina lo ha resuelto, pero aparece el problema de la violencia doméstica o de la violencia de la inseguridad o el problema del medio ambiente. Tenemos permanentes problemas nuevos de manera tal que los diseños curriculares en este campo tienen que estar dotados en cierta forma de un dinamismo de actualización, como lo tienen otras áreas de los contenidos curriculares que maneja la educación.

Frente a esta situación general me hago la pregunta: ¿Por qué es tan difícil educar en derechos humanos, por qué tenemos tan pobres resultados? Porque si bien no tenemos mediciones estrictas, las pocas que hay indican que los resultados son mediocres. Roberto

Cuéllar mostraba que algunos de nuestros jóvenes tienden cada vez a participar menos en política; las pruebas de la OCDE, cuando ha medido comportamientos cívicos, también advierten que hay resultados pobres, y todos los que estamos en educación nos damos cuenta que efectivamente tenemos dificultades para que estos propósitos, estos objetivos que postulamos, se traduzcan a resultados de aprendizaje.

Quisiera como complemento y para enriquecer la discusión de la Propuesta Curricular presentada por el Instituto, hacer algunos comentarios alrededor de esta pregunta de por qué es tan difícil. Creo que lo primero que hay que tener en cuenta, y ya fue dicho por varios de los participantes, es lo que pasa afuera de la escuela; en muchos aspectos cuando educan en derechos humanos es casi contracultural, porque están proponiendo prácticas de relaciones y de respeto que afuera de la escuela no funcionan. Cuando uno se pregunta por qué desconfían tanto los jóvenes de la democracia, es porque la democracia no satisface sus necesidades económicas, porque no ofrecen un proyecto de futuro; cuando tenemos un 30% de jóvenes que no estudian ni trabajan, es muy difícil pedirles que confíen en la democracia.

Hay un problema que tiene que ver con el alto nivel de iniquidad social que hay en la región. El tema de la distribución del ingreso me parece que es una clave fundamental para discutir estos problemas y hoy en día me da la impresión que si bien todos seguimos reconociendo que la educación es un factor clave de la equidad social, es necesario que nos empecemos a preguntar cuál es el mínimo básico de equidad social para que tengamos una educación exitosa. Hace falta un mínimo de equidad social, un compromiso fuerte para que cualquier propuesta pedagógica tenga sentido y rompa estas contradicciones entre el discurso y la realidad.

Tenemos medios de comunicación que no contribuyen a esta propuesta. Se discutía ayer el tema de la televisión, el tema de las pautas culturales que se difunden masivamente y que no contribuyen a este trabajo de la escuela. Creo que estos datos acerca de la violencia en la escuela también hay que contextualizarlos. Podría mostrar estudios en el caso de mi país donde la escuela es un lugar muy seguro en la sociedad, es el lugar donde los alumnos tienen menos miedo, allí es donde sí rigen pautas de contención y de protección que no existen afuera. Tenemos que hacer un llamado fuerte de atención hacia las pautas, a la estrategia de desarrollo social en la región para que le ponga mucha más atención a la equidad, a mejorar la distribución de ingresos, a las condiciones de empleo.

En referencia a la escuela, el problema grande es que tenemos desde siempre esta distancia entre la retórica y la realidad. Todos estamos de acuerdo en que hay que proponer, hay que postular y hay que respetar los derechos; sin embargo las prácticas pedagógicas, los métodos de enseñanza y los estilos de convivencia en las escuelas a veces no traducen estos objetivos. Aquí me parece que el documento es muy interesante, en referencia a esta discusión entre la transversalidad y lo disciplinario en la enseñanza de los derechos humanos. Es cierto que tiene que ser transversal, que tiene que haber una disciplina; no son opuestas estas dos modalidades de trabajo, tienen que estar las dos, no se puede decidir entre una o la otra.

En este sentido quiero dar un solo ejemplo para mostrar lo que es la transversalidad y la adopción de métodos de enseñanza y valores que superan un poco los enfoques tradicionales. Muy brevemente les cuento una experiencia que quizá ya muchos me han escuchado:

Se reunieron un grupo de niños, en la edad definida por la Propuesta Curricular. Se les pidió que hicieran un dibujo nada más. Los chicos hicieron el dibujo. Lo entregaron a cada coordinador del grupo. Éstos sacaron uno, cualquiera, al azar y dijeron: “éste es el mejor y como es el mejor lo vamos a premiar, un premio en dinero”. Llaman al premiado; cuando le van a dar el premio le cuentan que uno de sus compañeros está enfermo, que la atención médica requiere mucho dinero que la familia no tiene, que se está haciendo una colecta para ayudar al compañero enfermo. Le preguntan si está dispuesto a donar el premio para la colecta. 80 a 85% de los premiados donan el premio. Se repite la experiencia y esta vez le dicen a los chicos que hagan un dibujo y el mejor va a ser premiado. El resto todo igual, se saca uno cualquiera, le dicen éste es el mejor, lo llaman le cuentan la misma historia, acá el porcentaje de solidaridad descendió del 10 al 15%; la única diferencia fue que en un caso dibujaron sabiendo que estaban compitiendo por un premio y en el otro caso no sabían; los que creían que habían ganado compitiendo por el premio, que eran los mejores, no fueron solidarios. Así que nuestro concepto de solidaridad está directamente asociado a la no competencia. Soy solidario con aquello que no conseguí, peleando con el otro, compitiendo con el otro. Si no modificamos estos núcleos duros de nuestra representación de los valores, no vamos a poder avanzar en cambios culturales importantes que tengan que ver con el respeto a los derechos humanos.

Si el 10% más rico de la población que hoy se está quedando con el 40 o 50% de las riquezas en América Latina, cree que tiene derecho a

tener ese 50% porque son los mejores y por que se lo ganaron y no lo van a repartir, tenemos problemas serios.

Creo que en los métodos y procedimientos, en las formas pedagógicas que adaptemos para la enseñanza de los valores y las actitudes vinculadas a los derechos humanos, tenemos que partir de saber cuál es la representación que nuestros alumnos y que nuestras maestras tienen de esos valores, por que si no, nos vamos a equivocar; no vamos a enseñar solidaridad con libros de solidaridad o con metodologías que existen y no modifiquen este núcleo duro de nuestras representaciones.

El segundo punto que quiero comentar en relación a esto, es la idea de que transversalidad quiere decir integralidad. Creo que la enseñanza en los derechos humanos tiene que estar integrada con las otras disciplinas; aprender a manejar el idioma es fundamental para formar a un ciudadano respetuoso de los derechos humanos; el uso de la violencia está asociado al no diálogo, a la no responsabilidad de expresar demandas y de resolver conflictos por vías pacíficas a través de la concertación, el dialogo y la polémica, de manera que mejorar la enseñanza de las lenguas y las ciencias es fundamental hoy en día la formación de un ciudadano. El éxito escolar es el primer derecho que hay que garantizarles a nuestros alumnos en su paso por la escuela. Creo que esta idea de integralidad, de fortalecer el conjunto de disciplinas básicas en su éxito del aprendizaje, es muy importante para asociar en este sentido la transversalidad de la enseñanza de los derechos humanos a este fenómeno de enseñanza integral.

Termino con el tema clave explicado en el documento sobre los docentes. Todos sabemos que la variable fundamental para el éxito en cualquier propuesta de cambio educativo son los profesores, los maestros; podemos cambiar contenidos curriculares, tener condiciones edilicias pero si no cambiamos al que usa esos insumos del aprendizaje, no vamos a modificar nada.

En el caso argentino les puedo dar el dato y si ustedes comparan los diseños curriculares de hace 20 años y los actuales, notarán que son completamente distintos; pero si comparan los cuadernos de clase de los alumnos de hace 20 años con los actuales, son bastantes parecidos, de manera que para cambiar la normativa, no basta con cambiar todos los dispositivos que un ministerio maneja si no logramos penetrar la sala de clase; y allí el factor clave son los maestros. Es necesario ocuparnos de ellos, de sus valores, de sus actitudes de concepción, porque muchas veces damos por asumido que ellos comparten estos objetivos y no es

así; tenemos que trabajar con ellos y trabajar además la idea, que hay que integrar a nuestras discusiones de política educativa, del equipo de docentes, del docente profesional, docentes con profesionalismo colectivo vinculados a la enseñanza de los derechos humanos. Éstos no se consiguen en materia de un año, en un tiempo limitado; tenemos necesidades que serán un trabajo en equipo de las instituciones, prolongado en el tiempo y para eso es fundamental que la cultura profesional de nuestros maestros y profesores junto a la idea del trabajo colectivo y en equipo, sea parte de sus concepciones, para que salgamos de la idea del maestro como autonomía individual donde alguien puede pensar “cierro las puertas del aula y aquí hago lo que quiero”.

Tenemos mucho que trabajar por delante. Creo que estamos conscientes que la educación en derechos humanos forma parte de un proyecto, de una construcción de una sociedad justa, pero me parece fundamental que los educadores tengan idea del sentido con el cual están trabajando, con el sentido global de qué es lo que estamos haciendo. Hay un déficit de sentido muy fuerte en nuestras prácticas educativas. Es cierto, la eficiencia es fundamental para que nuestros docentes rindan cuentas, pero la rendición de cuentas en sí misma no da un sentido a mi actividad. Tengo que rendir cuentas porque estoy formando parte de la construcción de una sociedad, de un modelo de sociedad, me tengo que hacer responsable de los resultados, porque sé que si el alumno fracasa lo estoy excluyendo. No es por la eficiencia misma. Intentamos en la década de los 90 convocar a nuestros docentes para que fueran eficientes por la eficiencia misma, porque había que bajar los costos, y nos fue muy mal. No se trata de bajar los costos por los costos en sí, el objetivo es crear una sociedad justa, ése es el punto.

Creo que si nuestros docentes se comprometen con esto se asume la probabilidad de que podamos enfrentar con mejores recursos todas las dificultades técnicas y de procedimiento que exige este trabajo.

*De Leonardo Garnier**

Quisiera comenzar poniendo el documento dentro de contexto. Primero, mencionar un problema cuantitativo que no tiene que ver tanto con la educación para los derechos sino con el derecho a la educación. Les doy unos pocos datos de Costa Rica, pero no creo que sean muy distintos a los que encontraremos en muchos países.

* Costarricense. Actualmente es Ministro de Educación de Costa Rica.

Primero, datos sobre el tipo de empleo que tienen jóvenes de 20 a 29 años según al nivel de educación al que hayan llegado. En Costa Rica, de los jóvenes que no tuvieron ninguna educación o sea, ni tan siquiera primaria, el 99% están en los peores empleos; de los que tuvieron educación, incluso un grado de paso por la primaria o no hizo la primaria completa, el 88% están en los peores empleos, o sea, que la primaria claramente ya no es suficiente. Ya nosotros usamos mucho la frase que dice: “sexto grado para lo único que sirve es para pasar a séptimo”. Pero incluso los que hacen 7°, 8° y 9° de la educación general básica, el 75% terminan en los peores empleos; y los que hacen 10° y 11° y terminan la educación secundaria más de la mitad están en los peores empleos. Este aspecto sólo cambia cuando la gente tiene algo más que secundaria: secundaria e idiomas; secundaria y un oficio; secundaria e informática o algún grado de educación universitaria. En este punto, el 66% de la gente se ubica en los mejores trabajos y sólo un 13% en los peores. Estamos hablando que cuando la gente tiene más que secundaria, sólo tienen un 13% de posibilidades de ser pobres, comparado con 52, 75 u 88% en los otros casos.

Lo grave para mí es que en el caso de Costa Rica, dos terceras partes de los jóvenes no terminan la secundaria. Si la secundaria es el piso, tenemos a 2/3 partes de los jóvenes debajo de ese piso. En términos de derecho a la educación eso es dramático. Ahí viene la pregunta del por qué ocurre esto y qué hacer. A mí como a muchos de ustedes, el término “deserción” no es uno que particularmente me guste; entonces lo que hemos hecho es decir que hay fenómenos de exclusión, expulsión y repulsión. Hay personas que son excluidas de las escuelas y colegios principalmente por razones de pobreza y uno tiene que recurrir a mecanismos como los subsidios condicionados para lograr mantenerlos en el colegio. Hay muchachas y muchachos que son más bien expulsados del colegio por el fracaso escolar, se quedan y repiten, se quedan y repiten hasta que no vuelven, y éste es un tema que tiene que ver más que todo con la calidad de la educación y en el que uno tiene que ver cómo trabajar. El tercer elemento son aquellos jóvenes que se van del colegio y para comentarles, la frase más clara la dijo un muchacho costarricense en un *focus group*, cuando le preguntaron por qué se salió del colegio y él respondió con una frase muy típica en Costa Rica y que desconozco si es conocida como tal en otros países; el muchacho respondió: “me salí porque el colegio era un bostezo”, aburrido, o sea, nada lo arraigaba ni lo hacía permanecer en el colegio. Ése es el gran reto: ¿cómo volver a hacer del colegio y de la escuela un espacio atractivo? A mí siempre me llama la atención

que con sólo agregarle una “j”, el aula se convierte en una “jaula” y nuestras escuelas y colegios parecen más jaulas que centros donde los estudiantes quisieran estar.

Este problema cuantitativo se relaciona con un problema cualitativo y tiene que ver mucho con el atractivo y con la verdadera calidad de la educación. En Costa Rica comenzamos a pensar más que a partir de los derechos humanos y la ética, a partir de la educación artística, cosa muy descuidada en las escuelas costarricenses, a pesar de que se había hecho un gran esfuerzo en desarrollar la producción artística, particularmente la musical; estamos pensando en cómo recuperar la calidad de la educación artística y en eso, nos vamos con un pequeño escrito de Savater, que lo menciono por aquello de los derechos de autor, en que Savater se plantea el reto de la educación en nuestro tiempo diciendo: “Vivimos una época en donde ya no existen las certezas absolutas. Aquellas grandes verdades con las que casi todos fuimos educados, de qué es lo correcto o lo incorrecto, qué es lo bueno o lo malo, lo bonito o lo feo, pues en el mundo de hoy ya no son tan claras”. Él se pregunta: “¿Qué hacer en un mundo como éste, cómo guiarnos?”.

Uno siempre tiene el riesgo del relativismo absoluto que a veces se pone de moda, sobre todo en el mundo académico, donde no hay diferencia entre lo bueno y lo malo, entre lo bonito y lo feo, o sea, todo da lo mismo. Savater da una respuesta muy clásica: “No, lo que debiera guiarnos en este mundo es la ética y la estética, las dos cosas que siempre han guiado a la humanidad, la búsqueda de qué es lo correcto o lo bello”, entendiendo por supuesto que no son conceptos absolutos sino conceptos histórica y culturalmente determinados.

A partir de todo lo anterior, hemos empezado a desarrollar un proyecto que se llama “Ética, estética y ciudadanía”, tratando de reincorporar esto al sistema educativo, que no sea uno que se preocupe sólo de que los estudiantes aprendan a producir sino que los estudiantes aprendan a vivir y que aprendan a convivir.

Esto es algo que tiene sentido en sí mismo, una educación sin esto no tendría sentido. Nos parece que combate mucho más el tema de la deserción escolar porque les da mayor arraigo a los muchachos y muchachas; sin duda mejora la calidad educativa. Todos estos estudios nos dicen que mejor educación musical implica mejores rendimientos en matemática, lo cual no quiere decir que no hay que tener buenos profesores en matemática; pero además y aprovechando el sesgo de economista, siento que una educación que incorpore estas variables nos

coloca mucho mejor en términos de competitividad en un mundo como el de hoy. Si América Latina pretende competir a base de pura mano de obra barata, no sólo China y África nos pasarán por encima. Entonces, o buscamos una educación que nos de un cierto tipo de personas y ciudadanos, de productores más sofisticados, o bien, no vamos a tener futuro en este mundo.

Este era el contexto en el que estábamos, cuando nos cayó en la mano esta propuesta curricular, que nos cae como anillo al dedo, porque era un poco este tipo de cosas que estábamos tratando de pensar: ¿cómo aterrizar una educación en y para la estética, la ética y la ciudadanía?, o bien, puesto en términos de la propuesta ¿cómo concretar una educación en y para los derechos humanos?

El documento me gustó mucho. Siempre es más cómodo hacer un comentario cuando uno encuentra un montón de defectos en un documento y uno puede plantear un montón de críticas pero lo que me pasó es que conforme iba leyendo el documento, se me ocurrían críticas y tres o cuatro párrafos después me las respondían. Por ejemplo: trabajando el tema de los macro contenidos, donde viene la información y el conocimiento, los valores y las actitudes, las destrezas y las capacidades, pensé “claro, acá faltan los sentimientos y las pasiones”, pero un cuadro más abajo viene todo el tema de la dimensión afectiva del aprendizaje y así constantemente me fue sucediendo, a lo largo del documento.

Tal vez en estas partes del documento haría una advertencia, porque sé que a veces a algunas personas les pasa. Leo un párrafo que dice: “En síntesis, educar en derechos humanos, implica desarrollar el saber, el querer y el poder actuar por la defensa de los derechos humanos y los principios democráticos...”. Mi advertencia entonces sería decir “en defensa de la gente y sus derechos”, porque a veces hay gente que en nombre de la defensa de los derechos estaría dispuesta a aplastar a otras personas y siempre es un cuidado que hay que tener, que el concepto no se ponga por encima de la gente.

Me gustaron mucho los principios que están a partir de la página número 25. Para la selección de los contenidos específicos, ése es un tema difícil porque aquí hay infinidad de contenidos. Haber establecido no contenidos, sino principios para poder seleccionar los contenidos, me resultó muy útil; y de nuevo, cuando iba leyendo los contenidos, pensaba: “aquí los están pensando, ya me imagino quiénes, pero aquí falta a partir de los jóvenes”, hasta que uno llega al punto donde

dice: “para realizar estos principios hay que partir precisamente de la experiencia de los jóvenes para que sean contenidos que realmente les lleguen”; igualmente me parece que las características que se le señalan a esos contenidos están particularmente bien logradas.

En ese punto de las características agregaría un elemento y hablaría del papel ineludible de la lógica. Hay una distancia entre el discurso y la realidad, pero además puede haber un problema de lógica en el discurso; éste se puede volver retórico. Creo que a la hora de plantearse las características de los contenidos, nuestros estudiantes tienen que entender muy bien, paso a paso, por qué una cosa lleva a la otra, por qué si no es muy fácil caer en *slogan* y éstos son temas en donde los *slogan* funcionan muy bien, ahí la educación deja de serlo para convertirse en adoctrinamiento. Yo insistiría en ese punto.

Algunas preocupaciones sobre el período ya han sido mencionadas. Al leer el documento y mirar el rango de 10 a 14 años, me hubiera gustado que estuviera en secundaria; nosotros estamos poniendo el énfasis en secundaria, no porque creamos que es más importante en esta etapa, sino por una razón completamente pragmática: en preescolar esto suele estar mejor, porque la gente de preescolar entiende mejor estas cosas que el resto de la gente del sistema educativo; en primaria porque es muy grande. Si yo planteo empezar por primaria no termino nunca; y secundaria, no sólo porque es más pequeña sino porque son los muchachos que van a ejercer el liderazgo en el periodo más corto. Siento un vacío de liderazgo en derechos humanos. Dijimos que en el caso de Costa Rica vamos a poner el énfasis en secundaria, aunque estamos totalmente de acuerdo con el argumento del documento y con lo que decía el Ministro Cañizales de que esto debiera cubrir todo el sistema.

Una segunda preocupación me surge de una tira de “Mafalda”, cuando están discutiendo Mafalda y sus amigos de lo mal que está la política en América Latina y deciden la solución obvia que es hacer una universidad para presidentes. Entonces, dicen claro, tenemos una universidad para presidentes y tenemos buenos presidentes. Están felices hasta que de pronto Miguelito, Felipito o alguno de ellos (debe haber sido Felipito), hace una pregunta fatal: ¿Y quienes serían los profesores? Y acá tenemos exactamente esa misma pregunta.

En el texto cito: “La escuela es un micromundo de convivencia cotidiana. En este juego de normas, conductas y valores es donde se perciben con mayor facilidad las contradicciones entre el discurso y

las prácticas de los sujetos”. Aquí desgraciadamente, y esto es algo que siempre es más fácil decirlo en el extranjero que cuando uno se encuentra en el propio país, porque sale al día siguiente en el periódico, tenemos un problema y es que a pesar de que usualmente el discurso de los gremios del magisterio es un discurso progresista, y reconociendo que hay muchos docentes notables, lo cierto es que hay una gran parte de los docentes y del profesorado –y el documento lo menciona–, que fueron educados y que crecieron en una cultura autoritaria y vertical. Como mencionaba anteriormente el dato en la relación de los estudiantes, es una relación a golpes y si no era a golpes físicos era a golpes psicológicos. “No sea idiota” es una frase que todos alguna vez escuchamos en la escuela. El tema afecta a las universidades en cuanto a la formación de los docentes, pero mi preocupación no es sólo lo difícil que es cambiar a las universidades sino que estaríamos hablando de lo que pasaría en los próximos 50 años. La pregunta es ¿qué hacemos con los miles y miles de docentes que hoy están dando clases, a quienes sería a los que hay que transformar en este sentido? Acá la pregunta no es sólo lo difícil que es hacerlo, la pregunta es si querrán hacerlo. Porque el deseo de muchos docentes de participar en la capacitación no es tan fuerte como uno esperaría.

Sobre los tipos de inserción curricular coincido totalmente con el documento. Me parece que la idea de combinar las modalidades transversales con las modalidades disciplinarias es casi inevitable. Si esto es sólo transversal, el riesgo de que no exista es muy alto; si es sólo disciplinar, es tan solo una materia más. Por ello uno tendría que combinar estas cosas.

De lo que hemos estado haciendo en Costa Rica se nos ocurre agregar un elemento más y probablemente esto no es muy ortodoxo si uno piensa que el currículo lo cubre todo, pero es tener además una modalidad no curricular, que tiene que ver con que en estos temas la mayoría de los muchachos las aprenden fuera de la escuela. Pensemos en la educación sexual. La mayor parte la aprenden fuera de la escuela: en la familia, en los medios, en los juegos, en la comunidad, en los grupos de pertenencia o de referencia. La escuela no puede obviar esto, o sea, que aparte de lo que la escuela hace como tal, como institución curricular, deberíamos desarrollar actividades para acercarnos a ese mundo. No podemos obviar la televisión. Para ello es necesario que los docentes y estudiantes aprendan a leer las imágenes, a leerlas, a criticarlas pero también aprender de ellas. Es decir, no todo lo que veo en los medios es malo. Por ejemplo me parece que en temas de

sexualidad, la televisión ha hecho más por la educación sexual que la escuela; ahí es donde debemos abrir el centro educativo a una interacción que obviamente debe ser planeada y educativa.

Termino con el tema que creo puede ser el más difícil y es que los derechos tienen que ver más que con ninguna otra cosa, con el poder. Ya que nosotros podemos decir un montón de cosas que son muy bonitas y que son técnicamente correctas, pero una educación en y para los derechos si algo va a alterar son las estructuras y lógicas del poder en todos los niveles: en el aula, en la escuela, en el ministerio y en la sociedad; y creer que nosotros podemos hacer esto sin enfrentar resistencias realmente sería considerarnos muy ingenuos.

Para comentarles mis experiencias, en Costa Rica se inició una discusión porque yo andaba el pelo más largo de lo que se les permite a los estudiantes en los centros, y se planteaba si los estudiantes podían usar el pelo largo o que si el Ministro se lo iba a cortar. Cuando llegaba a los centros educativos y me lo preguntaban, yo les decía: “yo no voy a tocar el tema, ya que es un tema de responsabilidad en cada centro educativo”. Esto sirvió para que se iniciara una discusión muy incómoda para todos los directores de los colegios, tanto así que hace un tiempo en una visita, un estudiante levanta la mano y pregunta al Ministro “¿qué tiene que ver el largo del pelo con el aprendizaje?”. Ahí uno tiene que contestar como Ministro o como persona; y la semana pasada me pasó lo más divertido del mundo en una visita a un colegio. Un chiquillo me dijo: “Ministro, ministro, ¿usted me daría su autógrafo?”, y bueno, ni que fuera uno Enrique Iglesias. Entonces llama a una compañera que le traiga su cuaderno de vida y lo tomo y firmo abajo sin leer lo que tenía escrito. Mi asistente me preguntó: “¿Vos no leíste lo que estaba ahí?”. Y le dije no, y me cuenta que el niño tenía escrito: “Andar el pelo largo no es un delito, y ahora está firmado por el Ministro”.

Lo que quisiera enfatizar es algo que hablábamos con la Ministra de Guatemala, que los derechos tienen que estar ligados a la responsabilidad y a los deberes, y a mucha gente no le gusta entender eso; la gente sólo quiere entender el derecho como el beneficio que otorga y no como la responsabilidad y la rendición de cuentas que implican. Parte de este ejercicio debiera llevarnos a que el estudiante no sólo deba disfrutar del estudio sino que debe disfrutar del esfuerzo de estudiar, y ese tema de deberes y derechos es la parte crucial de todo esto.

Anexo

Extractos de la *Propuesta curricular y metodológica para la incorporación de la educación en derechos humanos en la educación formal de niños y niñas entre 10 y 14 años de edad* *

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Presentación

La propuesta curricular y pedagógica preparada por el IIDH tiene el objetivo de contribuir a la inclusión de contenidos de derechos humanos y democracia, así como a la ampliación de los existentes, en el currículo escolar que concierne a los niños y niñas entre 10 y 14 años de edad.

La Dirección Ejecutiva del IIDH se propuso, para el período 2000-2006, dar especial atención al desarrollo de la plataforma de trabajo sobre la educación en derechos humanos (EDH), de acuerdo a su mandato institucional y al sentido de derechos humanos consagrado en el sistema interamericano (Art. 13 y 13.2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador). Esto llevó a privilegiar, en los pasados años, acciones de diagnóstico, diseño e incidencia sobre progresos en la incorporación de contenidos de derechos humanos en la educación formal.

En el proceso de definición de acciones coadyuvantes a los esfuerzos de los Estados para el mejoramiento de la EDH –con su impacto explícito en el fortalecimiento de la convivencia democrática sustentada en los mismos valores de éstos–, se identificó la necesidad de desarrollar un documento técnico de contenidos curriculares, especialmente dirigido al grupo de edad citado.

Esta propuesta fue elaborada a través de un proceso de reflexión interno que consideró la amplia experiencia del IIDH en esta materia, el

* El texto completo de la propuesta se encuentra en el sitio web del IIDH (<http://www.iidh.ed.cr>), en cuatro idiomas: español, inglés, portugués y francés. (http://www.iidh.ed.cr/multiCom/paginaInterna_IIDH.aspx?pagina_destino=ASP.VisorContenidos_ascx&NombrePagina=PropuestaCurricular&idPortal=6.)

Informe interamericano de la educación en derechos humanos –que el IIDH realiza cada año desde 2002–, la participación institucional en distintas iniciativas educativas –especialmente universitarias–, la preparación de distintos documentos de trabajo, la participación en redes de discusión sobre estos temas, la interacción con contrapartes con preocupaciones coincidentes, los desarrollos de otras instituciones en temas relacionados, documentos solicitados como insumo a expertos latinoamericanos y la doctrina existente en este campo.

Una primera versión de este documento fue sometido a un proceso de validación al interior del IIDH, que permitió enriquecer sus contenidos y confirmar la pertinencia del planteamiento. Posteriormente, diversas actividades fueron aprovechadas como marco de consulta de la propuesta. Especialmente destacable es el caso del XXIV Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos: Educación en Derechos Humanos (2006), actividad anual organizada por el IIDH, que en esta oportunidad reunió a representantes de organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas, universidades y organismos internacionales de 23 países. En esta ocasión se implementó una estrategia metodológica por la cual se dedicó un proceso previo de investigación y las sesiones de taller exclusivamente al análisis crítico de la propuesta. El informe resultante contribuyó a la revisión de los contenidos y la constatación de su valor estratégico para fortalecer la educación en derechos humanos en el contexto regional. A partir de ese proceso se contó con un documento de trabajo, que fue dado a conocer entre las altas autoridades y equipos técnicos de los ministerios de educación de la región y otras instituciones académicas.

La propuesta se concibe como un instrumento que puede ser utilizado como insumo para el desarrollo de políticas, planes y prácticas educativas en este campo, como apoyo al cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Estados que suscribieron el Protocolo de San Salvador y en atención a los esfuerzos que hacen para cumplir con el Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos 2005-2007, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas.

1. Introducción

Para el IIDH, educar en derechos humanos es un mandato fundamental, una apuesta política y una práctica pedagógica permanente. Desde su fundación en 1980, fue concebido como una institución de naturaleza académica, orientada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos y de todas las disciplinas relativas a

ellos con un enfoque multidisciplinario que tome en cuenta, en especial, los problemas de América¹. Vistas en conjunto, las tres labores que entonces le fueron encomendadas constituyen líneas de acción específicas dirigidas a cumplir una gran función esencial: educar en derechos humanos. El IIDH surge, así, apostando por la educación como el buen camino para avanzar en el reconocimiento y vigencia de los derechos humanos y la democracia en una de las regiones del mundo más golpeadas durante su historia por los autoritarismos, la violencia y la pobreza sistémica y, todavía hoy, la más desigual del planeta.

En sus años de existencia, el IIDH ha sido fiel a su apuesta fundacional. Apuesta que fue y es una opción política, porque a través de educar en valores, principios y prácticas de derechos humanos busca transformar todos los órdenes de la realidad – desde el jurídico-normativo hasta el cultural; desde la estructura y el funcionamiento de las instituciones sociales hasta las actitudes, conductas y relaciones personales en la vida cotidiana.

La EDH es, pues, la razón de ser y el norte del trabajo del IIDH. Entendida en la acepción más amplia del término, la educación es a la vez la columna vertebral que organiza la institución y el sistema nervioso que moviliza y orienta su accionar. Esta misión se materializa de muchas y muy diversas formas. Para citar sólo algunos ejemplos: pueden llevarse a cabo en cualquier rincón del continente, desde el istmo centroamericano hasta el cono sur, las sociedades andinas o los países del Caribe; pueden encarar problemas de exclusión social, discriminación étnica o de género, acceso a la justicia o participación política; dirigirse a miembros de organizaciones civiles, operadores de justicia, funcionarios electorales, policías o maestros de escuela, y proponerse lograr cambios legislativos o curriculares, procesos electorales correctos y transparentes o la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos en la jurisprudencia, la formación de promotores comunitarios o instructores militares.

La función educativa del IIDH se inspira y se suma proactivamente al consenso internacional plasmado el 10 de diciembre de 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Allí las naciones del mundo, recogiendo lecciones del pensamiento y de luchas históricas de la humanidad, reconocieron las normas básicas de la convivencia pacífica, justa y solidaria entre las personas –los derechos humanos–,

¹ Estatuto IIDH, Artículos 1 y 5.

y los principios de aquella forma de organización social que mejor podía garantizarlos, la democracia. Definieron sus acuerdos como el ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, e instaron a alcanzarlo mediante la enseñanza y la educación².

El consenso rotundo de la Declaración Universal da origen al concepto de “educación en derechos humanos”, reiterado y profundizado durante los años posteriores en numerosos instrumentos de derechos humanos, en declaraciones y resoluciones de organismos internacionales y regionales, en conferencias mundiales especializadas y en encuentros de líderes políticos y educativos del mundo³. En el hemisferio americano, las bases de la educación en derechos humanos están expuestas con claridad en el Protocolo de San Salvador (1988).

Apoyado en esta plataforma filosófica, legal y de voluntad política declarada por los Estados, el IIDH entiende que:

Educación en derechos humanos significa que todas las personas –independientemente de su sexo, edad, ocupación, origen nacional o étnico y condiciones económicas, sociales o culturales– tengan la posibilidad real 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 coherentes con los derechos humanos y los principios democráticos.

La educación en derechos humanos es en sí misma un derecho, que hace parte del contenido del derecho a la educación, y es condición necesaria para el ejercicio activo de todos los derechos humanos. Esta formulación hace explícita otra convicción que guía la función educativa del IIDH: educar en derechos humanos supone, al mismo tiempo, educar en democracia, porque ambos conceptos están indisolublemente unidos. La doctrina y la experiencia histórica muestran que sólo en un Estado de Derecho democrático es posible que se reconozcan los derechos humanos; así como sólo puede calificarse

² Declaración Universal de los Derechos Humanos, Preámbulo y Art. 26.2.

³ Los principales acuerdos multinacionales que crean consenso y fijan estándares en materia de educación en derechos humanos para la región se consignan en el Anexo I de la *Propuesta curricular y metodológica*.

carse a una sociedad de auténticamente democrática cuando en ella se respetan tales derechos. Y esto no se refiere únicamente a su vigencia jurídica, sino a su realización efectiva en la cotidianidad, por cuanto para el IIDH la democracia es mucho más que una doctrina de acción política y un régimen de organización del Estado; es además un modo y una cultura de vida: Es un sistema de relaciones humanas fundado en una legalidad aceptada por todos, dentro de la que se resuelven los conflictos y a la vez se expresan aquellos valores que sustentan los derechos humanos: la igualdad, la equidad, la solidaridad y la justicia, la libertad, la tolerancia a la diversidad y el respeto mutuo⁴.

Continuando con su compromiso a favor de la educación en derechos humanos en la región, a través del presente documento el IIDH se propone:

- Ampliar sus aportes previos construyendo una propuesta estratégica y abarcadora para incorporar o fortalecer la educación sistemática en derechos humanos de los niños y niñas de 10 a 14 años, propuesta que, aunque focalizada en el grupo de edad indicado, sea general en su fundamentación teórico-metodológica, aplicable a contextos nacionales diversos y potencialmente adaptable a otros grupos étnicos.
- Satisfacer una necesidad de los países de la región concientes de la importancia de la educación en derechos humanos y preocupados por cumplir los compromisos adquiridos ante la comunidad continental e internacional, respecto a insertarla en la educación escolar de sus niños, niñas y adolescentes en forma masiva.

Esta propuesta reconoce y se apoya en los avances registrados en la última década en el continente en materia de educación en derechos humanos, tanto en la normativa (el Protocolo de San Salvador, firmado y/o ratificado hoy por 19 países, y la Carta Democrática Interamericana; además de las constituciones políticas y las leyes generales de educación de los países), en los acuerdos políticos de presidentes y ministros de educación y en la gradual puesta en práctica por los Estados de la región. ¿Cómo no hacerlo si el IIDH fue pionero en estimar y dar cuenta sistemáticamente del progreso en esta materia a través de su *Informe interamericano de la educación en derechos humanos* (2002 en adelante)? El esfuerzo investigativo del Informe intera-

⁴ Documento *Visión del IIDH sobre los derechos humanos y la democracia y sobre su misión*. (1998), IIDH, San José, Costa Rica. (http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/PaginaExterna.aspx?url=/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_632226527/VisionIIDH1998.doc)

americano constata avances importantes, pero también limitaciones y lagunas, además de desarrollos muy dispares entre los países. Por esto, la presente propuesta busca contribuir a superar carencias y rezagos y a promover una visión amplia, integradora y rigurosa en la incorporación de los derechos humanos en la educación formal.

La propuesta se hace eco también de la exhortación de la comunidad internacional a través de la reciente resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, que aprobó un Programa Mundial de la Educación en Derechos Humanos para el período 2005-2007, así como su respectivo Plan de Acción, e instó a los Estados miembros a llevarlo a la práctica.

En la siguiente sección se desarrollan los principios teórico-dogmáticos en los cuales se fundamenta esta propuesta. Ellos son la universalidad e integralidad de los derechos humanos y la multidimensionalidad del propio concepto de derechos humanos. A su vez, la integralidad y la multidimensionalidad de los derechos humanos también se reconocen y se aplican como principios a su enseñanza. De aquí que los objetivos y contenidos de la educación en derechos humanos se plantean en varias dimensiones interrelacionadas: la enseñanza de conocimientos, la formación en valores y actitudes y el desarrollo de destrezas o capacidades para ejercer los derechos humanos en la vida cotidiana.

2. La educación en derechos humanos en la escuela y el currículo

2.1 Los derechos humanos son universales e indivisibles

Toda persona tiene derechos que nacen de su propia condición de ser humano, de su dignidad como personas, y que a todos deben serle respetados: los derechos humanos. Este reconocimiento que hoy nos parece incuestionable, le tomó a la humanidad un proceso de muchos siglos e incontables luchas sociales, muchas veces muy cruentas.

Durante la mayor parte de la historia el poder podía ejercerse con escasos límites frente a los gobernados y prácticas como la esclavitud y la tortura era admitidas y hasta fundamentadas en ideas religiosas. La lucha por lo que hoy llamamos derechos humanos ha sido, precisamente, la de circunscribir el ejercicio del poder a los imperativos que emanan de la dignidad humana⁵.

⁵ Nikken, Pedro, "El concepto de derechos humanos", en: *Estudios de Derechos*

La dignidad humana y sus imperativos es la raíz, la idea generadora del concepto de derechos humanos. Pero costó mucho llegar a que se reconocieran las bases que la fundamentan. Y cada avance que el pensamiento dio hacia ella fue empujado, a la vez, tanto por la reflexión y el debate filosófico, como por las exigencias de libertad y justicia de los más oprimidos en cada momento y sociedad de la historia⁶.

Pese a que sus antecedentes se remontan muy atrás en la historia, no fue sino hasta mediados del siglo XX cuando las naciones del mundo, conmovidas por los horrores vividos durante la II Guerra Mundial y buscando sentar las bases de una paz duradera, acordaron los primeros instrumentos jurídicos internacionales donde los derechos humanos adquieren el nombre y el sentido que hoy tienen. Así, las declaraciones de 1948⁷ fueron el comienzo de una serie de pactos y convenciones internacionales que formaron parte de una intensa actividad de especificación de derechos y creación de procedimientos para velar por su protección⁸. Esta labor se retroalimentó con las legislaciones nacionales que fueron, en algunos casos, precursoras de instrumentos internacionales y en otros se modificaron para adecuarse a los mismos.

Esto dio como resultado significativos avances en el campo jurídico de los derechos humanos, dentro del cual quedaron englobados los derechos civiles, políticos y sociales ya legislados por muchos Estados, al tiempo que se incorporaron otros derechos que se reconocen a grupos específicos (las mujeres, los niños y niñas, los pueblos indígenas o los discapacitados, por ejemplo) y se creaban mecanismos legales e institucionales tendientes a garantizar el cumplimiento de esos derechos.

Pero los documentos internacionales adoptaron las características que les imprimió su contexto histórico. En el mundo bipolar de la Guerra Fría, los distintos derechos se convirtieron en prenda de confrontación ideológica de los discursos sostenidos por ambos bloques:

Humanos, No. I. IIDH, San José, Costa Rica, 1994.

⁶ Rodino, Ana María, ponencia “Trabajar por la utopía: La educación en y para los derechos humanos”, 1998.

⁷ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y Declaración Universal de los Derechos Humanos (10/12/48). (http://www.iidh.ed.cr/multiCom/paginaInterna_IIDH.aspx?pagina_destino=ASP.VisorContenidos_ascx&NombrePagina=FuentesNormativas&IdPortal=6&Nav=R)

⁸ Para ver los principales instrumentos de derechos humanos promulgados desde 1948 en adelante, consultar: http://www.iidh.ed.cr/multiCom/paginaInterna_IIDH.aspx?pagina_destino=ASP.bibliotecaDigital_ascx&biblio=88&Nav=R.

los civiles y políticos fueron bandera de los países capitalistas con regímenes liberal-democráticos, mientras que la prioridad de los económicos y sociales fue enarbolada por los países del bloque socialista. Como resultado, la consagración de los derechos se realizó por separado con diferentes instrumentos jurídicos. Esto derivó en una suerte de clasificación rígida en el marco del debate sobre la naturaleza de cada grupo de derechos, sobre el papel que corresponde al Estado y la posibilidad de exigibilidad y justiciabilidad en cada caso.

Un conjunto de libertades fundamentales se identificó como de exigibilidad inmediata a los Estados; en cambio, para los derechos económicos, sociales y culturales se adoptó la fórmula de la “realización progresiva”, suponiendo que en muchos casos requerían profundas transformaciones sociales previas. Esta separación de los derechos permitió visiones atomizadas o fragmentadas, que en la práctica se expresaron en posturas incongruentes respecto de los derechos humanos.

La prolongación hasta el presente de posiciones que oponen un tipo de derechos a otros tanto en el plano de la doctrina como de la protección y las políticas públicas, es evidencia de que tenemos todavía una deuda pendiente con el criterio de integralidad de los derechos, lo cual equivale a decir: con la integralidad del propio ser humano. Los derechos humanos no son una simple adición, y así fue entendido por las conferencias mundiales de derechos humanos de 1968 en Teherán y de 1993 en Viena, en las cuales se proclamó que los derechos humanos son universales, indivisibles, interrelacionados e interdependientes. Esto significa no solo que abarcan a toda la humanidad, sin exclusiones, sino también que si se desconoce o incumple un tipo de derechos, necesariamente se está afectando a los demás.

Desde una óptica educativa, ¿es relevante esta discusión para nuestra región? En América Latina, los últimos dos siglos de historia estuvieron marcados por la lucha por la independencia, la democracia y el desarrollo socioeconómico. Este camino no ha sido nada fácil y aún resta mucho por andar. Durante el siglo XX, la mayoría de nuestros países vivieron largos períodos bajo democracias precarias, alternadas con dictaduras sangrientas que arrasaron con las libertades fundamentales –civiles y políticas– e implementaron medidas económico-sociales que deterioraron sus economías productivas, negaron derechos sociales y profundizaron la inequidad y la exclusión política y cultural de grandes sectores de la población nacional. Al llegar los años 80 los derechos humanos se habían convertido en la reivindicación

prioritaria y comenzaba un proceso de restitución de la democracia formal que, en poco tiempo, alcanzó a casi todo el continente. La recuperación de la vigencia de los derechos civiles y políticos significó un gran paso adelante, pero no fue suficiente para hacer efectivos los derechos humanos en su sentido integral.

Las libertades básicas y la democracia formal son conquistas irrenunciables y siguen siendo condición necesaria para cualquier transformación. Pero si la afirmación de los años ochenta fue que democracia y respeto a las libertades eran indispensables para el desarrollo y la justicia social, en la década del noventa se puso en evidencia que sin desarrollo económico y equidad social tampoco es posible el respeto a la vida, la libertad de las personas o la realización de la democracia más allá de sus meros aspectos formales. Es decir, se cobró conciencia del lugar fundamental que ocupa lo social y lo económico en el cumplimiento de todos los derechos humanos.

2.2 Una concepción integral y multidimensional de los derechos humanos

La interdependencia de los derechos humanos es un hecho tan irrefutable como la interdependencia de los ámbitos de la vida humana. Y al igual que la vida humana misma, su realización efectiva requiere de un continuo trabajo de transformación histórica. En la actualidad, los derechos humanos no pueden pensarse sin dos condiciones simultáneas:

- la democracia, entendida no sólo como una organización de gobierno, sino como la plena y activa participación de todos en el espacio público, y
- el desarrollo económico y social, entendido no sólo como un crecimiento cuantitativo de variables económicas y sociales, sino también como la distribución más justa e igualitaria de los bienes materiales y culturales.

En síntesis, derechos humanos, democracia y desarrollo se refuerzan mutuamente porque son interdependientes, de la misma manera que lo son los distintos tipos de derechos.

Esto implica revisar las propias definiciones de democracia y desarrollo. En trabajos preparatorios a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993), por ejemplo, se identificaron como elementos esenciales de la democracia no sólo determinadas instituciones de gobierno y el respeto por las libertades básicas,

sino también la satisfacción de las necesidades humanas básicas: alimentación, vivienda, vestuario, educación, trabajo. La democracia, así entendida, se relaciona naturalmente con la totalidad de los derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Al mismo tiempo, especialistas afirman que, tal como se ha hecho con los derechos civiles y políticos, se puede identificar un núcleo inderogable de derechos económicos, sociales y culturales, que en consecuencia, pueden ser exigibles y justiciables.

La incesante labor de los juristas no agota de ninguna manera la cuestión. Ellos trasladan (al lenguaje y a los espacios especializados de la creación y la aplicación de las leyes) los debates que surgen de las visiones, intereses, aspiraciones de los diferentes sectores de la sociedad. La definición teórica y la realización práctica de los derechos humanos involucra a todas las personas y a todos los ámbitos de lo humano.

Cuando se piensa en la EDH es importante no perder de vista que éstos se configuran en el cruce de varias dimensiones:

- Una dimensión filosófica (de las ideas) que se expresa en dos niveles: (a) en sentido estricto, la filosofía proporciona los principios y procedimientos que fundamentan los derechos humanos y constituyen una ética, y (b) en sentido amplio, las concepciones circulantes en el ámbito de las representaciones culturales y creencias que sustentan las prácticas sociales. Sustenta la concepción de persona, el valor de la dignidad humana, y las exigencias que de ella se derivan para las relaciones entre personas.
- Una dimensión socio-política (de la realidad social), es decir, un tipo de organización económica, social y del poder, que crea las condiciones de posibilidad para la efectivización de los derechos humanos. Expresa los límites, condiciones y controles al ejercicio del poder dentro de la organización social para salvaguardar la dignidad y derechos de las personas.
- Una dimensión normativa (de las leyes) que proporciona instrumentos jurídicos para su defensa, legitima los derechos en el ámbito público, impulsa la adecuación de las legislaciones estatales y avala la tarea educativa. Consagra los límites, condiciones y controles al poder socio-político como garantías legales que protegen los derechos de las personas.
- Una historicidad (de los procesos de pensamiento y cambio

social) que atraviesa las otras tres dimensiones y permite comprender los derechos humanos no como un designio de la naturaleza o una abstracción estática, sino como una conquista de los seres humanos a lo largo de la historia de la humanidad y un proceso de construcción social.

Los derechos humanos son un fenómeno complejo y dinámico –en su concepción y en su realización– que está en el centro del problema tanto ético como político y jurídico, y que reclama transformaciones profundas a las sociedades. Actualmente, se han convertido en un campo donde intereses, aspiraciones y necesidades de personas y grupos, se ponen en juego para la definición de líneas de acción frente a las urgencias del presente y a los modelos para el futuro de la humanidad.

Por ello, si bien la escuela no es la única institución encargada de formar en derechos humanos, tiene una responsabilidad indelegable en lo que hace a promover y legitimar sus principios como fundamentos de los lazos sociales y políticos. Tiene un papel central en la construcción de competencias sociales que permiten a todas las personas asumirse como sujetos de derechos y defenderlos en el espacio público. En otras palabras, en la concreción del derecho a ser educado en derechos humanos.

2.3 Derechos humanos, escuela y manifestaciones del currículo

Los consensos expuestos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) e instrumentos internacionales posteriores, incluido el Protocolo de San Salvador en el ámbito interamericano, legitiman la importancia del ámbito escolar como espacio privilegiado para la realización de los derechos humanos. Se establece una doble relación: la educación es un derecho que los Estados deben garantizar y, a la vez, un objetivo de la educación es el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos.

Educación y derechos guardan una relación estrecha y contribuyen mutuamente a definirse. Los derechos humanos, al darle a la educación su finalidad, contribuyen a definir sus metas y contenidos (los conocimientos, valores y prácticas que la sociedad aspira a desarrollar en sus nuevas generaciones) y la diferencian de otras cosas que se le parecen pero no lo son (la mera socialización, la exclusiva transmisión de información, o el puro control social). También, la educación, en tanto ámbito de construcción de sentidos y reconstrucción de legitimidades,

contextualiza y define a los derechos humanos, diferenciándolos de los discursos abstractos y proclamaciones alejadas de la realidad.

La visión educativa de la Declaración Universal se amplía con los principios de la Convención de los Derechos de Niño (1989), que es el instrumento jurídico de mayor aceptación en el mundo. La Convención define como niño a todo ser humano menor de 18 años. Crea las condiciones para establecer de modo claro y explícito que los niños, las niñas y adolescentes tienen derecho a la ciudadanía –la cual no se constituye solo por la posibilidad formal de ejercer el derecho al voto– y genera el reconocimiento creciente de la participación decisoria de niños, niñas y adolescentes como parte sustantiva de la ciudadanía. La Convención introduce la doctrina de la protección integral, que abandona la protección de menores focalizada asistencialmente en su riesgo social, para sustentar la protección del respeto y exigibilidad de los derechos por las personas menores de edad⁹.

La educación tiene una función definida por el Estado pero también es parte de la sociedad y está fuertemente penetrada por sus características y problemas. En sus prácticas se recrean las contradicciones del contexto y se confrontan distintas visiones sobre la realidad (sobre los derechos, sobre los valores, sobre la ciudadanía). Por eso la escuela y cada uno de sus agentes no pueden eludir su papel formador de principios y valores ligados a los derechos humanos y la democracia. Lo ejercen, de manera positiva o negativa, sean o no conscientes de ello, porque en cada una de sus acciones transmiten mucho más que los contenidos explícitos del currículo; transmiten también valores y actitudes, modelos y conductas.

Sin embargo, la acción de la escuela tiene límites, porque la enseñanza de los derechos humanos no depende exclusivamente de la educación formal. Por un lado, muchos otros agentes sociales participan de ella en tanto transmiten información y creencias, valores y modelos de conducta (por ejemplo, la familia, los medios de comunicación y los dirigentes sociales y políticos). También se requiere de un orden social que garantice a las personas las condiciones mínimas que definen la inclusión material y simbólica en la sociedad (alimentación, vivienda, trabajo, salud, entre otras). Una situación deficitaria de estos

⁹ Krautkopf, Dina (2006). Contribuciones al documento desde la perspectiva de la psicología evolutiva y el desarrollo psico-social de la adolescencia. Por un tratamiento más extenso, ver Anexo III de la Propuesta curricular y pedagógica.

aspectos reduce significativamente los alcances de la acción de las instituciones educativas, que no puede reemplazarlos ni revertirlos por sí misma.

No obstante, la escuela puede contribuir sustancialmente en la formación de personas capaces de valorar los derechos humanos, otorgar sentido a sus principios y actuar en su defensa. Para ello es necesario dejar de pensar las instituciones educativas como el canal transmisor de una mirada única sobre la realidad, y convertirlas en un espacio donde, a partir de principios y metodologías congruentes con los derechos humanos, se adquieran los conocimientos, actitudes y capacidades necesarios para analizar la realidad con autonomía y criticidad, y se permita que las diferentes visiones del mundo se encuentren y confronten, a través de reglas democráticas y procedimientos éticos.

La EDH está presente en todos los ámbitos de la escuela y se manifiesta en el currículo explícito, en el currículo nulo y en el currículo oculto. En el currículo explícito los derechos humanos quedan de manifiesto en los objetivos y contenidos curriculares. El currículo nulo se refiere a aquellos contenidos que por una u otra razón han quedado silenciados o marginados del currículo oficial. Por último, el currículo oculto hace referencia a los mensajes que provienen de la cultura escolar y de las relaciones institucionales e interpersonales cotidianas entre todos sus actores, incluyendo las que la institución educativa establece con la comunidad donde opera – con las familias, el barrio y las organizaciones barriales. Como se desprende de lo anterior, no es exacto hablar de un currículo escolar; es más preciso referirse a las distintas manifestaciones del currículo.

Si la educación en derechos atraviesa todo el mundo escolar, para dar coherencia a esta presencia se debe encarar una labor compleja, que abarca todos los niveles institucionales y que tiene por componente fundamental la incorporación expresa de los contenidos de derechos humanos a nivel curricular.

El currículo escolar es la expresión política de un consenso en torno a la legitimidad de los conocimientos que deben ser puestos al alcance de todos. La inclusión de un tema en el currículo presume el valor otorgado dentro de la aspiración formativa del conjunto de los habitantes. Para que no se trate sólo de una formalidad, un nombre más en una lista de temas, los contenidos deben expresarse en planes y programas, textos de estudio, metodologías de enseñanza, materiales didácticos y sistemas de evaluación. Y muy especialmen-

te, deben estar contemplados en la formación y capacitación de los docentes, porque son ellos quienes, en definitiva, construyen el currículo real dentro de las aulas.

En los últimos quince años, la educación en derechos humanos ha comenzado a incorporarse a los sistemas escolares de los países latinoamericanos, en forma lenta pero creciente¹⁰. Ha ido ganando espacios en los currículos escolares, especialmente en el área y las asignaturas de ciencias sociales y otras veces como objetivo o tema transversal, ligada a problemas como perspectiva de género, diversidad étnica y multiculturalidad, medio ambiente, salud, educación sexual y educación para la democracia¹¹. Pero resta aún precisar la identidad del tema, darle contenidos y lineamientos específicos que orienten la labor de la escuela en esta materia, todo ello respetando las variadas modalidades de los sistemas educativos, la organización de ciclos, las disciplinas y los contenidos curriculares vigentes en cada país. Es en este sentido que el presente documento aspira a hacer una contribución sustantiva y especializada.

2.4 Los fines de la EDH

Para definir el sentido último de la EDH, el IIDH recoge los principios contenidos en los documentos internacionales en la materia; los desarrollos teóricos de la joven disciplina de la pedagogía de los derechos humanos, y los aprendizajes derivados de las experiencias en este campo en distintas partes del mundo, en especial en América Latina, entre las que incluye las muchas que el propio Instituto ha realizado en sus 25 años de labor educativa en asocio con entidades nacionales, públicas y civiles.

La meta última de la educación en derechos humanos es construir sociedades donde no se atropelle la dignidad humana. No es suficiente denunciar o castigar los abusos después que han ocurrido: hay que evitarlos. En la medida en que cada persona aprenda a reconocerse como sujeto pleno de derechos, será capaz de ejercerlos y defenderlos y, a la vez, de respetar y defender su ejercicio por parte de las demás personas. La EDH es un medio para promover tal reconocimiento y defensa y, por tanto, un instrumento concreto de prevención de violaciones a

¹⁰ Los alcances –y también los límites– de esa incorporación en los 19 países signatarios del Protocolo de San Salvador se recogen en las ediciones del *Informe interamericano de la educación en derechos humanos*. Pueden consultarse en: http://www.iidh.ed.cr/multiCom/paginaInterna_IIDH.aspx?pagina_destino=ASP.VisorContenidos_ascx&NombrePagina=IIDH_InformesEDH&idPortal=6.

¹¹ Ver *II Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos. Desarrollo en el currículum y los libros de texto*. IIDH, San José, Costa Rica, 2003.

los derechos humanos. Al mismo tiempo, propicia la convivencia pacífica y democrática, cada día más respetuosa de la vida y las libertades individuales, más inclusiva, igualitaria, justa y solidaria para todos y cada uno, en breve: más humana. Así vista, constituye también en un poderoso motor de transformaciones individuales y sociales.

En el camino hacia esa gran meta –el ideal común por el que todos los pueblos y naciones del mundo deben esforzarse, diciéndolo en palabras del Preámbulo de la Declaración Universal–, la educación en derechos humanos se propone varios fines simultáneos, que son consonantes con la multidimensionalidad del propio concepto de derechos humanos. Se trata de fines generales, rectores, compartidos por cualquier programa particular que aspire a educar en derechos humanos (al cual le corresponderá definir, al momento del diseño, sus propios objetivos según los destinatarios y el contexto en el que se lleve adelante). Estos fines son los horizontes del trabajo educativo y no pueden perderse de vista sin correr el riesgo de perder, también, el rumbo.

La educación en derechos humanos 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.

Resulta más preciso denominarla “educación en y para los derechos humanos y la vida en democracia”. Aunque en el uso corriente esta denominación se abrevia, la expresión completa pone de relieve que su propósito es formar en una filosofía –el reconocimiento de los derechos humanos– y para prácticas concretas de acción y de relación entre sujetos que se respetan mutuamente como iguales en dignidad y derechos y se comportan de manera autónoma, crítica y responsable, guiados por principios éticos y solidarios.

2.5 Los contenidos de la educación en derechos humanos

Seleccionar contenidos para cualquier programa particular de educación en derechos humanos supone ponerle “carne” a este esqueleto conceptual de fines educativos. Para ello hay que tener en cuenta distintos niveles de contenidos, que podemos visualizar metafóricamente como capas sucesivas de especificidad creciente.

Identificamos por lo menos tres de esos niveles, que por simplicidad llamaremos “macro”, “meso” y “micro” contenidos:

- Los macro-contenidos son el nivel más general y abarcador, constituido por las grandes categorías de componentes indispen-

sables para la formación que se busca. En el caso que nos ocupa, estos componentes deben obligadamente ser de múltiples órdenes (cognitivo, afectivo y procedimental o pragmático) para atender a la integralidad y multidimensionalidad tanto del objeto de conocimiento (los derechos humanos y la vida en democracia) como de los fines que se persiguen (éticos, críticos y políticos).

- Los meso-contenidos implican una primera selección de contenidos particulares que den sentido a las clases o categorías definidas al nivel macro. Estamos ahora en el terreno de los saberes específicos, aquéllos construidos al presente por las disciplinas que abordan nuestro objeto de conocimiento –saberes siempre provisionales y en constante evolución. Es el espacio para ubicar los conocimientos históricamente acumulados, los grandes ejes temáticos, los conceptos, la historia de la/s disciplina/s, las argumentaciones y polémicas de teóricos e investigadores, los dilemas y problematizaciones, las valoraciones y sus tensiones, así como las capacidades instrumentales que exige la práctica de los saberes involucrados.
- Los micro-contenidos representan el nivel de mayor especificidad y detalle, que corresponde seleccionar de acuerdo con las particularidades de cada contexto de enseñanza (nacional y local) y de los destinatarios concretos, analizados con el mayor grado posible de individualización.

Téngase presente que estos dos últimos niveles de contenidos, sin perjuicio de sus particularidades, no deben constituir una mera yuxtaposición o sumatoria de información. Deben componer una red de significados bien articulados, cuya organización se conciba para guiar a los participantes del proceso educativo –que siempre están situados en contextos temporales y espaciales determinados– a aprehender y dar sentido por sí mismos al campo de saber de los derechos humanos y la democracia.

Los macro-contenidos de la educación en derechos humanos abarcan tres órdenes o categorías de componentes, de distinta naturaleza, pero importantes por igual y complementarios entre sí:

- información y conocimientos sobre derechos humanos y democracia,
- valores que sustentan a los principios y la normativa de los derechos humanos y la democracia, y actitudes coherentes con esos valores (o predisposiciones, como las llama la literatura de educación en derechos humanos en inglés), y

- destrezas o capacidades para poner en práctica con eficacia los principios de derechos humanos y democracia en la vida diaria.

Este enfoque de la educación en derechos humanos es holístico, porque integra de manera articulada distintas dimensiones de un objeto complejo –los derechos humanos–, que en realidad reflejan las dimensiones de la persona sujeto de esos derechos. Así, los macrocontenidos pueden visualizarse desde dos perspectivas relacionadas e inseparables, como dos caras de la misma moneda:

- vistos desde el punto de vista del objeto de conocimiento, son dimensiones del concepto de derechos humanos, tal como fue (y sigue) construyéndose socialmente en el devenir de la historia humana, las cuales el proceso educativo busca reconstruir para comprender (ver sección 2.2), y
- vistos desde el punto de vista del sujeto destinatario, son dimensiones del ser humano a las cuales el proceso educativo busca apelar y movilizar.

Cualquier programa particular que aspire a educar en derechos humanos (sea de educación formal o no formal, y para cualquier grupo de destinatarios) debe diseñar y conducir procesos que faciliten la enseñanza-aprendizaje de estas tres categorías de contenidos, con metodologías acordes a la naturaleza específica de cada una.

El marco macro-curricular que estamos presentando (así como la matriz de mesocontenidos que sugerimos para trabajar con el grupo de edad de 10 a 14 años), recoge, desarrolla y operacionaliza las conceptualizaciones y lineamientos enunciados en varios importantes documentos internacionales. Entre ellos: la Declaración y el Programa de acción de la *Conferencia mundial de derechos humanos de Viena* (1993); la Declaración y lineamientos de la *Década de Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos* (1995); el informe *La educación encierra un tesoro*, producido para UNESCO por la Comisión presidida por Jacques Delors (1996), y el *Programa mundial de Naciones Unidas para la educación en derechos humanos* (2005-2007).

En síntesis: educar en derechos humanos implica desarrollar el saber, el querer y el poder actuar por la defensa de los derechos humanos y los principios democráticos. Es una labor que debe movilizar el intelecto, los sentimientos y la voluntad de las personas. Una labor integral, así como integrales somos los seres humanos.

2.6 Principios para la selección de contenidos específicos

El universo de contenidos específicos relativos a los derechos humanos y la democracia es sumamente amplio, por lo que requiere de una selección cuidadosa para que su enseñanza sea eficaz para el grupo y el contexto con que se trabajará. Esta es una cuestión a la que se enfrenta siempre la tarea educativa, pero se torna especialmente difícil cuando se trata de contenidos novedosos y complejos, que integran saberes, visiones y métodos provenientes de distintas disciplinas, en nuestro caso la filosofía, la sociología, la psicología, la historia y el derecho, por sólo citar las más evidentes. Los resultados pueden ser tan variados como son los contextos en los cuales están pensados.

Pero más allá de la diversidad posible, al seleccionar contenidos específicos los programas de enseñanza deben preservar siempre el carácter integral e indivisible de los derechos humanos. Para atender esta demanda, Abraham Magendzo¹² propone seguir tres grandes principios:

- Principio de historicidad social: el conocimiento sobre los derechos humanos es un conocimiento histórico y socialmente contextualizado, es decir, sujeto a cambios y con diferentes connotaciones en distintos momentos y lugares. Por ejemplo, la resonancia y el sentido que tienen los derechos humanos hoy difiere del que tenían hace 50 años, como difieren los problemas que involucran, y los contextos en los que tienen lugar. Si se pretende atender a la pertinencia y relevancia para los alumnos, la historicidad contextual es un criterio fundamental.
- Principio de reconstrucción del conocimiento: los derechos humanos son un saber cuya racionalidad se inscribe en la experiencia personal y colectiva del sujeto que aprende, es decir, se reconstruye en el significado y la sistematización que los alumnos le atribuyen a su propia experiencia. Los contenidos que interesa incluir son aquellos capaces de generar un mayor número en cantidad y calidad de significaciones en los alumnos, de acuerdo con su desarrollo evolutivo, su experiencia y sus preconceptos.
- Principio de integración: En consonancia con los principios anteriores se trata de optar por aquellos contenidos que posibiliten con

¹² Magendzo K, Abraham, *Currículo, escuela y derechos humanos. Un aporte para educadores*. PIIIE y Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile, 1989, pág. 28-35.

mayor facilidad interrelacionar conceptos de distintas áreas del conocimiento y vincularlos con las vivencias y experiencias de los alumnos. Es decir, que apunten a la construcción de una red articulada y progresiva de significados que refleje la integralidad de la vida humana.

Estos principios ayudarán a seleccionar y organizar meso y micro-contenidos para cualquier programa de educación en derechos humanos. Pero antes de hacerlo, es necesario reflexionar sobre las características particulares de estos contenidos en el contexto escolar.

2.7 Características de los contenidos específicos de EDH

Los contenidos escolares y de formación docente coinciden en su mayor parte con los conocimientos de las disciplinas (matemáticas, biología, historia, geografía, etc.) cuyos marcos conceptuales y metodológicos, validados por los especialistas, se trasladan a la enseñanza.

Los derechos humanos son un saber que involucra contenidos de características diferentes a otros saberes. Es importante tener esto en cuenta en todo momento, por ejemplo a la hora de decidir la modalidad de su inserción curricular, de escoger las metodologías y técnicas de enseñanza y también al considerar las exigencias que presentan para la formación de los docentes. A continuación se examinarán algunos de los rasgos relevantes de estos contenidos:

- *Pluridisciplinariedad y polisemia*

Los contenidos relativos a los derechos humanos están compuestos por conceptos polisémicos y debatibles, porque provienen de variadas disciplinas (filosofía, ciencias sociales, jurídicas, políticas, entre otras) y porque aún dentro de cada disciplina, pueden ser interpretados desde diferentes perspectivas teóricas. Estas características colocan su enseñanza frente a algunos riesgos, como puede ser un tratamiento puramente formal de los conceptos con la consecuente vaciedad de significados, o su reducción a la mera confrontación de opiniones o de comentarios sobre episodios de la vida real, con la consecuente pérdida de validez de la enseñanza como espacio público para la construcción de conocimiento. Para que esto no suceda, los programas de enseñanza deben contemplar los distintos enfoques y teorías en la materia, que los educadores deben conocer e introducir en la enseñanza.

Por otro lado, dado que los conceptos son resignificables y su aplicación tiene lugar en una realidad conflictiva, implican inexo-

rablemente una toma de posiciones que debe estar sustentada en argumentación racional, información válida y referencias teóricas.

- *Tensiones y conflictos*

El conflicto es inherente a los contenidos relacionados con los derechos humanos. En la teoría y en la realidad surgen tensiones entre la libertad y la igualdad, entre los intereses públicos y los privados, entre el bien común y el bien individual, entre la libertad y el orden. Esta conflictividad responde a que en temáticas vinculadas con los derechos humanos –como la libertad, la democracia, las condiciones dignas de vida, la exclusión, entre otras– entran en juego intereses y visiones distintas, a menudo contrapuestas.

En la realidad social, la puesta en juego de los derechos de las personas produce fuertes tensiones: el derecho a transitar libremente se ve afectado cuando mucha gente hace manifestaciones; el derecho de admisión de un establecimiento privado choca con el derecho a no ser discriminado; cuando los trabajadores ocupan una fábrica a punto de cerrar, apelando a su derecho de trabajar, están simultáneamente desafiando el derecho de propiedad de los dueños; cuando se permite que los trabajadores se sindicalicen pero se reglamenta limitando sus acciones de reclamo; cuando se reafirma el derecho a la libre expresión e información pero se establecen límites por motivos de seguridad. Los ejemplos son tantos como las situaciones donde se discuten derechos, algo que ocurre a diario, y no nos referimos exclusivamente a sociedades autoritarias.

Es comprensible entonces que el tratamiento de estos temas en el aula produzca conflictos frente a los cuales, con frecuencia, el propio docente se pregunta: ¿dónde reside el límite del respeto democrático a las opiniones en un contexto de enseñanza?, ¿qué hacer cuando situaciones injustas ocurren en la misma escuela?, ¿cómo tratar temas que pueden ser polémicos?, ¿es posible enseñar temas como éstos sin comprometerse con una determinada postura ideológica?, ¿se expone el docente a ser cuestionado en su rol si manifiesta sus posiciones?

Cuestiones como éstas desplazan a los docentes del seguro lugar del saber validado y unívoco porque exigen un posicionamiento responsable como personas frente a la realidad. La respuesta no es evadir la dificultad. El conflicto es inherente a los derechos: intentar eliminarlo es anular su dimensión humana para convertirlos en retórica jurídica. Sería, además, negar la realidad.

Además, presentar el carácter conflictivo de los derechos humanos en la enseñanza, no implica renunciar a los principios, ni colocarlos

en el lugar de lo “opinable”. Por el contrario, significa interpelar a los estudiantes (e interpelarse personalmente) en sus opiniones e ideas previas sobre la realidad, y analizarlas desde los conocimientos vinculados a los derechos humanos. Presentar las diferentes interpretaciones de la realidad, junto con sus fundamentos y las consecuencias que derivan de cada una, permitirá hacer conscientes las posiciones adoptadas por cada uno, comprender mejor la sociedad, otorgarle sentido, y actuar en forma responsable.

- *La historicidad de los conceptos*

Todos los conceptos centrales para la enseñanza de los derechos humanos, (ciudadanía, Estado, democracia, etc.) son construcciones históricas que están abiertas a redefiniciones y que pueden variar su sentido en distintos contextos sociales. Tener en cuenta el carácter histórico de las ideas y de los hechos, no significa renunciar a la universalidad de los principios que se enuncian, ni al postulado de los derechos humanos como un todo indivisible. Significa contextualizar cada información o concepto ubicándolo en el mundo social y cultural del que surgió y que le otorga sentido. No se entiende lo mismo por “hombre libre” o “igualdad” hoy, que en el siglo XV o en el XVII. Tampoco se pueden entender los prejuicios raciales sin analizar la sociedad en que se originaron, ni explicar la consagración de los derechos humanos desconociendo las luchas de las que fueron resultado.

No es suficiente incorporar al currículo explícito una historia de los derechos humanos. Tener en cuenta la historicidad significa abordar los contenidos desde una concepción del ser humano integral, que forma parte de una sociedad concreta y es capaz de transformarla (y transformarse). Concepción que, por otra parte, está inscrita en la misma esencia de los derechos humanos.

- *Los principios y la realidad social*

Los derechos humanos se ponen en juego en todas las situaciones sociales, desde las más cotidianas hasta los conflictos internacionales, especialmente cuando la realidad nos muestra prácticas incongruentes con los principios de la dignidad humana. Ocurre que la realidad no se comporta ni está organizada de acuerdo a principios, porque pertenecen a distintos órdenes. Entonces ¿para qué sirven los principios? Es justamente la existencia y legitimidad social de los derechos humanos la que permite denunciar sus violaciones y accionar para modificar la realidad¹³.

¹³ Audigier, François y Lagelée, Guy, *Education civique et initiation juridique dans les colleges*. Institut National de Recherche Pédagogique, Nancy, 1996, pág. 14.

Los principios y conceptos se vinculan a la realidad de varias maneras: son herramientas de análisis, de evaluación y juicio de las situaciones sociales; son legitimadores de las acciones en defensa de los derechos humanos y, también, son inspiradores de los textos de derecho positivo (pactos, convenciones, leyes, etc.) que sirven a su vez para analizar, juzgar y decidir concretamente sobre realidades sociales particulares.

Por eso los derechos humanos son un conocimiento conceptual que parte de la realidad para llegar a la acción. Como se expresó al presentar los fines de la educación en derechos humanos, los derechos humanos son un parámetro para hacer la crítica del orden existente, para orientar lo normativo y para crear formas de intervenir sobre el mundo social reconstruyendo el valor de la convivencia y la acción con los otros.

La enseñanza de los derechos humanos debe comenzar por interrogarse sobre la realidad y ello incluye revisar el propio funcionamiento de la cultura escolar y las necesidades que la comunidad y los alumnos plantean. Esta debe ser una premisa constante en todos los niveles de trabajo educativo con los derechos humanos, desde el momento de la elaboración curricular, pasando por el diseño de planes, programas, y materiales, hasta la cotidiana tarea del docente en el aula.

- *Las representaciones sociales*

Las nociones en juego en los derechos humanos tienen acepciones disciplinares y teóricas, pero también variados significados en el ámbito de las representaciones colectivas, es decir, sentidos configurados en el cruce de imágenes, creencias y valores y transmitidos por los más variados agentes sociales (la familia, los medios de comunicación, la comunidad cercana, los grupos de pertenencia, entre otros).

Para abordar la educación en derechos humanos es necesario considerar la particularidad de las representaciones sociales colectivas en nuestros países en el momento actual y tener en cuenta que la realidad pone frente a los ojos de los jóvenes múltiples contradicciones entre el discurso y las prácticas. No faltan en esos escenarios (locales, nacionales o internacionales) acciones corruptas amparadas en la ley, pérdida de condiciones de vida en nombre del mejoramiento de la eficiencia, acciones violentas en nombre de la democracia, o competencia desigual en nombre de la igualdad o la libertad.

Esta distancia entre los valores proclamados y el significado efec-

tivo que adquieren en la práctica cotidiana, facilita la emergencia de actitudes y conductas de escepticismo, indiferencia, individualismo, pasividad o búsqueda de identidades alternativas fragmentadas.

Los derechos humanos, desde la perspectiva que aquí se considera, están llamados a operar sobre las representaciones sociales, a desnaturalizarlas e interpelarlas, obligando a los alumnos a interrogarse sobre lo “obvio”, sobre el fundamento de lo “habitual” y el “sentido común” socialmente aceptado. A partir de esa interpelación se trata de introducir principios racionales con el objeto de producir respuestas nuevas y más justas a los problemas sociales.

3. Propuesta curricular para la EDH en el período de edad entre los 10 y 14 años

3.1 Matriz de contenidos sugeridos según etapas evolutivas y niveles escolares

3.1.1 Precisiones previas

Dentro del amplio marco macro-curricular expuesto, la *Propuesta curricular y pedagógica* presenta una matriz de contenidos intermedios (meso-curricular) sugerida para la educación formal en derechos humanos para el grupo de 10 a 14 años de edad¹⁴.

Dado que el período de 10 a 14 años de edad está cruzado por profundas transiciones –tanto en el desarrollo de los niños y niñas (pasaje de la infancia a la pubertad) como en su ubicación institucional escolar (paso de la escuela primaria a la secundaria, con los consiguientes cambios organizativos, curriculares, de estilos docentes y del grupo de pares, entre otros)–, la propuesta se divide en dos grandes etapas. Estas dos etapas representan los niveles de edad de 10 a 12 años y de 13 a 14 años, respectivamente. La distinción se basa en los cambios más relevantes que ocurren en el desarrollo evolutivo de niños y niñas en esta edad, que se corresponden (lo cual no es casual) con un cambio importante en las instituciones del sistema educativo que los atienden: el fin de la escolaridad primaria y los inicios de la secundaria, respectivamente¹⁵.

¹⁴ Ver la matriz meso-curricular en el documento completo, págs. 32-41. (http://www.iidh.ed.cr/multiCom/paginaInterna_IIDH.aspx?pagina_destino=ASP_VisorContenidos_ascx&NombrePagina=PropuestaCurricular&idPortal=6)

¹⁵ Una presentación más amplia de las transformaciones que caracterizan este período del desarrollo humano pueden consultarse en el Anexo III de la *Propuesta curricular y pedagógica*.

Esta matriz representa una plataforma mínima de contenidos relevantes en EDH, pertinentes a los grandes problemas y necesidades del continente en la materia y significativos para el grupo de edad escogido. Por ser una propuesta meso-curricular, su aplicación a cualquier sistema o programa educativo particular requiere que, como paso siguiente, se construya un microcurrículo detallado por grados, atendiendo a las características de cada contexto específico de enseñanza.

Es decir, necesita:

- ser adaptada a cada grado escolar y, más aún, a cada grupo cultural de destinatarios (diferenciando grupos urbanos, semi-urbanos o rurales; étnicamente homogéneos o diversos; de ascendencia hispana, indígena o afro-latinoamericana, por citar sólo algunas particularidades importantes de considerar), y
- ser conciliada con los lineamientos y contenidos del currículo oficial completo del país —lo cual exige articularla con los contenidos que se hubieran impartido antes del período objeto de la propuesta (es decir, antes de los 10 años, si fuera el caso), así como los que se impartirán después (por encima de los 14 años, si así lo dispone el currículo oficial).

La matriz despliega de manera pormenorizada los contenidos particulares que hacen concretas a las categorías de componentes (macro-contenidos) de la educación en derechos humanos presentadas en la sección anterior: los conocimientos, los valores y actitudes, y las destrezas o capacidades. Como se mencionó entonces, considerar estas categorías en pie de igualdad y complementarias entre sí significa asumir una visión holística de la educación en derechos humanos.

Además de los rubros mencionados, la matriz incluye otras dos celdas. Estas no son categorías de contenidos, pero sí información adicional valiosa para diseñadores curriculares, docentes y productores de materiales educativos. Una primera, introductoria, consigna los grandes objetivos formativos que se proponen para el trabajo educativo en el período de edad analizado.

La última celda, que hemos llamado problemas y situaciones de la realidad cercana, es una forma distinta de organizar contenidos, propia de un enfoque más tradicional, el primero con el cual se armaron programas educativos en esta materia: el enfoque centrado en problemas (casos o situaciones de conflicto) del contexto mundial o local. Si bien ése no es el enfoque de la presente propuesta, pues adolece de limitaciones para promover una educación comprehensiva en y para la

práctica de los derechos humanos y la democracia, especialmente en cuanto a formar en estándares, principios internacionales y su historicidad, es enriquecedor incorporar al currículo la discusión de ciertos problemas, o situaciones, o temas concretos de la realidad inmediata de la escuela. Las situaciones o temas bien escogidos de acuerdo a la edad e intereses de los alumnos contribuyen a motivarlos, a problematizarlos, a comprender distintas perspectivas sobre los hechos, y se prestan muy bien para organizar actividades grupales y participativas en el aula y fuera de ella. Por estas razones la presente propuesta incorpora también sugerencias de trabajo en esta línea¹⁶.

3.2 Modalidades y tipos de inserción curricular

3.2.1 Derechos humanos y democracia: saber y práctica transversal

Los derechos humanos y los principios democráticos están presentes en todos los órdenes de la vida humana y, por ende, también de la vida escolar. Atraviesan el ámbito social, la escuela como institución y las disciplinas que en ella se enseñan. En lo que hace al ámbito social, la escuela no es la única protagonista en la transmisión de saberes sobre los derechos humanos. Participan también otros agentes como la familia, los medios de comunicación, la cultura política, las culturas juveniles, en suma, todo el contexto social. En el escenario actual esto representa más una dificultad que una ventaja, porque muchas realidades contradicen los valores y la práctica de los derechos humanos y, de esta manera, los relegan a un plano meramente discursivo, lo cual pone en cuestión su enseñanza como pautas de convivencia y como normas. Por otro lado la escuela tampoco está aislada de la comunidad ni de la cultura de su sociedad. No constituye una institución homogénea: las escuelas tienen poblaciones de contextos socioeconómicos y culturales diversos, y en su interior están constituidas por distintos subsistemas relacionales (Krauskopf, 2006).

Los derechos humanos atraviesan también a las instituciones educativas porque tocan todos los ámbitos y prácticas, todos los sujetos y sus relaciones. La escuela es un micro-mundo de convivencia cotidiana donde tienen lugar conflictos cuya resolución se procesa mediante dis-

¹⁶ La propuesta puede presentarse –y por tanto, leerse– de dos maneras. Una consiste en tomar cada uno de los rubros de la matriz curricular (objetivos, conocimientos, valores y actitudes, etc.) y mostrar en paralelo cómo se pueden desarrollar en las dos etapas del desarrollo preadolescente y adolescente (10 a 12 años y 13 a 14 años respectivamente). Otra es tomar por separado cada una de estas etapas de desarrollo y desplegar la propuesta curricular completa para esa etapa. Las dos son igualmente lógicas y útiles.

cursos y prácticas que por lo general involucran principios de derechos humanos y democracia. En este juego de normas, conductas y valores es donde se perciben con mayor facilidad las contradicciones entre el discurso y las prácticas de los sujetos. Por lo tanto, sea cual fuere la modalidad de inserción curricular que se prefiera para incorporar la problemática de los derechos humanos, no se puede llevar a cabo al margen de la consideración crítica de la totalidad de las prácticas que se dan en las institucionales escolares.

Asimismo, los contenidos de derechos humanos están presentes en distintas áreas de la enseñanza, desde las ciencias sociales hasta las naturales. La dificultad para establecer su competencia disciplinar y la responsabilidad de su enseñanza conlleva el riesgo de que se diluya su seguimiento específico y la evaluación integral de su aprendizaje.

Pero más allá de las dificultades que presenta, este entrecruzamiento contiene también un valioso potencial integrador que enriquece el trabajo docente, porque permite orientar y ampliar el sentido educativo de las asignaturas escolares –tradicionalmente aisladas–, y darle unidad al proyecto de cada institución escolar.

Los contenidos de derechos humanos no sólo introducen nuevos temas en el currículo; también, y sobre todo, contribuyen a reformular y a integrar desde una nueva perspectiva los temas ya existentes en los programas de las asignaturas. Esto puede constituirse en un desafío sumamente creativo para los docentes, que encontrarán un estímulo para profundizar o actualizar sus enfoques disciplinares y didácticos.

No obstante, para que “la responsabilidad de todos” no desembogue en “la responsabilidad de nadie”, la incorporación de la educación en derechos humanos en la enseñanza escolar requiere un claro diseño curricular. Más allá de la modalidad que se elija (abordaje transversal o específico, según se analiza en la sección siguiente), siempre debe adoptar un formato organizativo determinado; establecer contenidos explícitos de acuerdo al nivel de enseñanza; delimitar objetivos específicos para los destinatarios; disponer los tiempos de enseñanza; recomendar las actividades de aprendizaje; incluir diseños transversales; distribuir responsabilidades docentes; establecer las formas de participación de los estudiantes y definir estrategias de evaluación.

3.2.2 Tipos de inserción curricular

La inserción de la educación en derechos humanos y democracia en el currículo escolar puede adoptar, en términos generales, dos mo-

dalidades de abordaje; (a) una modalidad transversal, que atraviesa distintos espacios y campos disciplinarios escolares, o (b) una modalidad disciplinar o específica.

Estas modalidades, a su vez, pueden adoptar tipos diferentes. Los tipos más comunes son los que se describen brevemente a continuación. Los tres primeros responden a la modalidad transversal y el último a la disciplinar, pues contempla un espacio específico de enseñanza.

1. *Aspectos o temas particulares dentro de las diferentes áreas curriculares.* Consiste en detectar aspectos o temáticas dentro cada área o asignatura existente en el currículo que sean particularmente significativos para ser analizadas desde la perspectiva de los derechos humanos, sus principios y su normativa.
2. *Proyectos especiales o talleres sobre problemas específicos.* Los proyectos son programas de enseñanza de duración acotada, a cargo de uno o más docentes. Pueden ser intra o interescolares, o ser realizados en conjunto con alguna institución de la comunidad. Los talleres pueden servir para tratar en profundidad conceptos de derechos humanos, aprender o aplicar procedimientos propios de estudio de estos contenidos como análisis de casos, formas de resolución de conflictos, estrategias de argumentación, debate, etc. referidos a problemas y contextos específicos. Se pueden diseñar en base a las preocupaciones de los alumnos, de cada escuela, de la comunidad cercana, o a temas de actualidad presentes en los medios que tienen repercusión en la opinión pública. En el caso de los alumnos adolescentes, una oferta de temas variados entre los cuales puedan elegir según sus preferencias, facilita la motivación, propicia la participación y les permite volcar sus intereses.
3. *Situaciones cotidianas como fuentes de aprendizaje.* Consiste en tomar experiencias, casos o situaciones concretas vividas en la escuela o la comunidad como punto de partida para la enseñanza de temas de derechos humanos. En muchas ocasiones, los conflictos grupales o la toma de decisiones institucionales en la escuela, los problemas por resolver en la comunidad cercana o las noticias sobre acontecimientos externos pueden ser apropiados para aplicar principios, construir criterios para la acción, experimentar formas de participación y organización. Este tipo de enseñanza compromete al conjunto de adultos de la escuela (docentes y no docentes) y pone de manifiesto los criterios (de igualdad, equidad, justicia,

etc.) de cada sujeto y de la institución en su conjunto. En estos casos es conveniente que alguna figura concentre y sistematice el trabajo con cada grupo, funcione como referente para los alumnos y coordine el trabajo de los docentes.

4. *Un espacio curricular propio.* En este caso, los contenidos de los derechos humanos se desarrollan como asignatura independiente, o bien como parte sustancial de otra asignatura considerada afín, por ejemplo Formación Cívica (Ciudadana o Democrática) o Estudios Sociales. Quienes defienden esta alternativa frente a otras sostienen que la tradición curricular de división en disciplinas tiene una fuerza tal que, cuando se intenta enseñar algo fuera de las mismas, los contenidos se diluyen sin que nadie se haga cargo de ellos. En cambio, en torno a las disciplinas con status en el currículo, confluyen profesores con interés en profundizar su especialidad, lo que implica también un progreso en las metodologías de enseñanza, los materiales didácticos y los sistemas de evaluación. Además, establecer un espacio curricular propio para los derechos humanos implicaría, entre otras ventajas, tener claridad acerca de cuáles son los docentes a los cuales es prioritario dar una capacitación específica. Esto no sólo reforzaría su aptitud para transmitir contenidos de derechos humanos en el espacio a su cargo, sino que también les permitiría convertirse en una figura clave para centralizar, organizar u orientar todas las actividades correspondientes a las modalidades transversales que puedan coexistir en la institución escolar.

Las modalidades planteadas no son excluyentes unas con respecto a las otras. Es más, si se pretende preservar la integralidad de los derechos humanos y llevar adelante un proceso formador efectivo, es deseable que en la misma institución escolar coexistan más de una modalidad. De esta manera se garantiza un espacio curricular definido, donde los derechos humanos se planteen y analicen en su especificidad, y a la vez una opción transversal donde se pongan en evidencia y problematicen sus manifestaciones en los distintos ámbitos de la realidad humana (representadas en la escuela por las distintas disciplinas).

3.3. Criterios orientadores de una metodología para la EDH

La implementación de un currículo para la EDH presupone romper con ciertos paradigmas pedagógicos sustentados en modelos y prácticas contradictorias con los derechos humanos, la mayoría de ellas

herederas de patrones autoritarios y verticales que persisten en los sistemas educativos formales en América Latina. De lo contrario, el esfuerzo que se realice en este ámbito no soportaría la menor prueba de efectividad. Esto representa un desafío para las y los educadores que deben repensar su actividad desde la óptica de los derechos humanos y atendiendo a los fines últimos del quehacer educativo en esta materia, cual es el desarrollo de destrezas y competencias ciudadanas democráticas en sus estudiantes.

Ahora bien, en educación en derechos humanos no existe una metodología monolítica, imperturbable y acabada, “pero sí un conjunto de principios pedagógicos fundamentados y probados, que se derivan de la naturaleza de este saber –que es a la vez un modo de ser, vivir y convivir”¹⁷. A continuación, se desarrollan algunos de estos principios que, sin ánimo de constituir una lista taxativa, pueden considerarse una base adecuada para recrear y adecuar un modelo metodológico apropiado para la EDH. Cabe advertir que muchos de esos principios se entrecruzan o complementan, por lo que deben entenderse como un modelo que tiende a ser sistémico. No sería recomendable, por tanto, tomar algunos y desechar otros sin considerar antes su interrelación e interdependencia. Estos principios están implícitos en los desarrollos previos de esta propuesta, en el marco conceptual y los contenidos de la matriz curricular. No obstante, es necesario hacerlos explícitos y desarrollar su sentido, lo que hacemos a continuación.

- *Integralidad*. Esto tiene distintos alcances. En primero lugar, desde el punto de vista subjetivo, debe considerar a los sujetos (entiéndase por ellos a estudiantes, docentes y cualquier otro agente educativo) como seres integrales, “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”¹⁸. En ese sentido, debe reconocerse a la persona en su individualidad y el valor intrínseco que esto implica.

Por otro lado, hay una integralidad objetiva, vinculada a la definición misma de los derechos humanos, que obliga a la educación en derechos humanos a conceptualizarlos como sistema normativo y a practicarlos como principios éticos, sin divisiones artificiales que jerarquicen unas normas sobre otras, bajo el supuesto de que la

¹⁷ Rodino, Ana María, “Educación superior y derechos humanos: el papel de las universidades ante los retos del siglo XXI. Visión y propuestas para la región”, 2003.

¹⁸ Mujica, Rosa María. Documento base, *Propuesta pedagógica*, IIDH, pág. 26.

afectación a cualquier de estos derechos afecta al sistema como un todo. Las divisiones que la doctrina establece están sustentadas en la diversidad de desarrollo y características de ciertos derechos y las diferencias en su cumplimiento y defensa. Pero la metodología de la educación en derechos humanos debe relevarlos por igual y buscar la mayor interrelación e interdependencia de los derechos civiles y políticos con los derechos económicos, sociales y culturales a través no solo de esfuerzos intelectuales sino, especialmente, de actividades prácticas que permitan la verdadera internalización de esta concepción de los derechos humanos¹⁹.

- *Interdisciplinarietà.* Los derechos humanos son un fenómeno de gran complejidad que no puede ser apropiado ni concebido por una sola disciplina. Al análisis jurídico deben sumarse otros como el antropológico, sociológico, histórico, psicológico, económico y cualquiera que ofrezca una contribución a la mayor comprensión de tales derechos. Por otro lado, este principio permite la correcta concepción de la educación en derechos humanos como fundante de la educación moderna, en la medida que penetra todas las áreas del conocimiento y puede (y debe) ser abordada en las distintas asignaturas, desde sus propias especificidades. Desde ese punto de vista, la EDH se constituye en articuladora de saberes en el ámbito educativo al ofrecer un sustento ético común.
- *Democracia.* La doctrina y el análisis de la realidad permiten sostener una relación consubstancial entre la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos. Una propuesta metodológica de la EDH debe ofrecer recursos que permitan comprender las consecuencias prácticas de esa interrelación y proyectarla en la vida cotidiana de cada uno. Asimismo, la educación en derechos humanos no puede ignorar los temas vinculados a la democracia ni en sus contenidos ni en su práctica. Esto implica que la labor docente debe relevar temáticas relacionadas con los aspectos políticos, sociales y jurídicos del sistema democrático y el Estado de derecho, pero también debe incorporar prácticas inspiradas en ellos. Desde ese punto de vista, la metodología debe considerar actividades que

¹⁹ El IIDH, al sostener la integralidad de los derechos humanos como uno de sus principios definitorios principales, recomienda tratar con cuidado cualquier sugerencia pedagógica que se sostenga en clasificaciones que lo contradigan. Por ejemplo, clasificar a los derechos en “generaciones”, puede inducir a error pues tal postura trae implícita la jerarquización de los derechos. Este recurso, a menudo sostenido con justificaciones pedagógicas, no tiene bases convincentes en la historia, el derecho o la filosofía.

permitan fortalecer la internalización de principios democráticos de convivencia, que implican el desarrollo de competencias para la participación política, el diálogo y la resolución pacífica de conflictos, entre otras.

- *Concepción holística.* La EDH no representa una disyuntiva entre lo intelectual y lo sensible. Más bien, es una combinación cuidadosa entre ambas, producto de una estrategia previamente diseñada, que permite el desarrollo de destrezas para la solución de dilemas éticos y la puesta en práctica de conductas acordes a los principios inspiradores de los derechos humanos. La educación en derechos humanos implica un esfuerzo intelectual por comprender, entre otros conocimientos, derechos e instituciones, pero también uno que atiende a lo afectivo, a un proceso de sensibilización de los individuos respecto a las transgresiones cotidianas de los derechos humanos, cómo estas afectan a cada uno y cuál es el papel que cada persona puede asumir al respecto. Así, los derechos humanos no son solo un saber sino un sentimiento que sustenta contribuciones para fortalecer su vigencia a través de la vivencia cotidiana.
- *Intencionalidad.* La metodología de la educación en derechos humanos no es casual ni espontánea (aun cuando la espontaneidad sea un recurso válido en prácticas concretas cotidianas). Responde a una planeación estratégica, conciente e intencionada, que busca objetivos concretos a través de un verdadero proceso educativo. En la EDH nada puede dejarse al azar ni a la improvisación. Requiere una cuidadosa identificación de necesidades, recursos, objetivos, prácticas y actividades, aun con la posibilidad de permanente adecuación.
- *Significatividad.* La EDH parte de una realidad, cercana o lejana, pero siempre relevante para la persona, en el tanto se desarrolla en ella la capacidad para reconocer la forma en que esta la afecta. Es por ello necesaria la incorporación constante de recursos que informen sobre nuevos hechos y circunstancias relativas a los derechos humanos que sirvan de base para el desarrollo de actividades que, a su vez, permitan desarrollar destrezas de argumentación, análisis y propuestas.
- *Inspiración en valores, fundamentación en normas.* La educación en derechos humanos se dirige, principalmente, a desarrollar competencias para la convivencia pacífica basada en los valores que constituyen el sustrato de las normas de derechos humanos esta-

blecidas en instrumentos internacionales y legislación nacional. La EDH no puede basarse en una metodología que tienda únicamente al desarrollo de destrezas técnico jurídicas, sobre un modelo memorístico, que no se traduce en conductas ni permea la cotidianidad de los individuos. Pero, por otro lado, tampoco puede basarse en un análisis abstracto de valores que no se traduce en el desarrollo de habilidades para interpretar la realidad ni permite sustentar su dimensión práctica. Es preciso que las personas reconozcan la importancia y utilidad de las normas sustantivas y procesales que permiten defender y proteger los derechos, así como es fundamental que dichas normas se traduzcan en principios éticos de convivencia diaria en la familia, la escuela y la comunidad. Las dimensiones jurídica y axiológica de los derechos humanos deben estar presentes en toda la estrategia educativa.

- *Problematización y crítica de la realidad.* La EDH no puede ser neutral ni aséptica, es inevitablemente cuestionadora de la realidad. Implica aceptar contradicciones y dilemas, siempre presentes al hablar de derechos humanos. Además, se debe poner en evidencia los alcances y los pendientes que en materia de democracia y derechos humanos persisten. Se trata de desarrollar destrezas para conocer, interpretar y reinterpretar la realidad, identificando las cadenas causales, los efectos y las posibles soluciones a los problemas en esta materia que en la realidad se traducen en violencia, pobreza, desigualdad y exclusión, entre otros. De esta forma, se contribuye a superar lo que Paulo Freire llamó con exactitud la “educación bancaria”, que desagrega y desarticula el conocimiento, para avanzar hacia una educación comprensiva, que permita identificar los procesos y las interrelaciones entre hechos.
- *Propositividad.* La educación en derechos humanos –como el trabajo en derechos humanos en general– no puede ni debe detenerse en la descripción crítica de la realidad. Debe tender a la generación de propuestas superadoras, tomando en cuenta las posibilidades reales del grupo con el que se trabaja. Si nos limitamos a sensibilizar a los educandos respecto a la manera como cualquier transgresión a los derechos humanos nos afecta, podríamos crear una sensación de desesperanza contraproducente. No debemos perder de vista que la EDH es, principalmente, transformadora de actitudes y, por ello, de realidades, y hacia esa dirección se deben impulsar los esfuerzos a través de actividades de proyección social, dentro y fuera de la institución educativa.

- *Solidaridad.* La EDH se realiza con las otras personas, por ellas y a través de ellas. No es ni puede ser un esfuerzo solitario. Requiere compromiso grupal, en el entendido de que cada uno es necesario y su contribución enriquece a los demás. Asimismo, debe tender a que la sensibilización acerca de los problemas del otro, de los otros, se traduzca en identificar las propias responsabilidades y en asumir acciones concretas que aporten soluciones. Hablamos de una metodología que impulsa la construcción conjunta de soluciones dirigidas a atender necesidades del mismo grupo o de otros, pero en un plano de igualdad, respeto, y reconocimiento de la dignidad de las personas. Esto bajo la premisa de que si los problemas de derechos humanos afectan a cada uno, las soluciones tendrán un alcance similar.
- *Coherencia.* Como en ninguna otra asignatura, la metodología de la EDH debe ser absolutamente coherente con los principios de los derechos humanos. Las contradicciones son despropósitos que traen abajo cualquier esfuerzo. No se pueden enseñar los derechos violentándolos en el mismo acto. La actividad docente debe ser una reafirmación cotidiana permanente del objeto y fin de los derechos humanos.
- *Tolerancia y pluralismo.* La tolerancia supone la aceptación y la defensa de las diferencias. Esto quiere decir que no se limita a soportar, sino que crea las condiciones para que la diversidad se exprese y se mantenga, bajo el supuesto de que esta enriquece el proceso educativo. Desde esta perspectiva, la EDH debe evitar cualquier intento uniformador que destruya identidades o que las oculte. No obstante, la convivencia plural implica un cierto acuerdo para que todos los que forman parte del grupo o comunidad acepten normas mínimas de convivencia y tengan en común y como punto de encuentro la defensa y perfeccionamiento de ese modelo. Por lo tanto, no se puede ser tolerante con quien atenta contra el sistema acordado de interacción social o con quien se muestra intolerante hacia los demás, pues la tolerancia es un valor que se asocia en la práctica a la reciprocidad. En esos casos, la solución pedagógica también debe ser coherente con los derechos humanos y buscará transformar, a través de actividades y otros recursos didácticos basados en el diálogo y el acuerdo, las actitudes disociadoras en otras en las que la persona, sin perder su individualidad y características propias, participe constructivamente como miembro activo del grupo.

- *Proceso liberador.* En el proceso de identificación de limitaciones y transgresiones a los derechos humanos, cada individuo se enfrentará también, en un proceso de diálogo y reflexión, a su situación particular, llegando a identificar no solamente cómo se limitan sus propios derechos sino también cómo él mismo contribuye a limitar los derechos de los otros. Este proceso, que no es simplemente de aceptación sino de corrección de situaciones y actitudes, es eminentemente liberador. Enseña al individuo a identificar las limitaciones arbitrarias de la libertad, abstenerse de conculcar la de los demás y defender activamente la propia y la de los otros.
- *Responsabilidad.* La EDH no busca liberar sin freno a los individuos, pues esa libertad sería contradictoria con los derechos humanos. Uno de los retos fundamentales de la educación en derechos humanos es ayudar a las personas a identificar y delimitar su ámbito de libertad, cuyas fronteras se encuentran establecidas por los ámbitos de los demás. Además, se trata de educar en el uso de esa libertad, mostrando las consecuencias de los actos y la obligación de asumirlas, en vez de simplemente reprimir y prohibir sin razón. Por lo tanto, no es una educación que promueva el caos, el desorden o el desconocimiento de una autoridad legítima. Se trata de recrear en el espacio educativo la interacción política, social y jurídica que construye la convivencia social, de manera que se prepare a las personas para vivir y convivir pacíficamente en ese contexto.
- *Socialización.* La escuela, por definición, es el espacio donde las personas aprenden las normas de convivencia en una sociedad. Sin embargo, esa estructura social puede tener distintas formas y tender a diferentes fines. Desde la EDH se trata de construir sociedades más pacíficas, justas y solidarias, y eso es resultado de un proceso meditado y racional que contempla acciones concretas para facilitar la interacción respetuosa, constructiva y democrática entre los individuos. Por lo tanto, la educación en derechos humanos señala un camino hacia un tipo de sociedad concreta.
- *Adecuación a la realidad.* La metodología de la educación en derechos humanos no es una camisa de fuerza que impide explorar otras posibilidades o atender realidades distintas. En concordancia con los principios que sostiene, entre ellos el reconocimiento de la diversidad, la EDH debe tener la posibilidad de adaptarse y readaptarse ante situaciones, lugares y tiempos distintos. La realidad, siempre cambiante y ofreciendo nuevos retos a la defensa de los derechos humanos, exige en la educación una actitud de disposición al cambio oportuno, de manera que no pase a ser irrelevante.

Por otro lado, la adecuación a la realidad no tiene que ver únicamente con las circunstancias externas que afectan el objeto de estudio sino también con los recursos didácticos que se utilizan. La EDH debe valerse, en la medida de las posibilidades, de herramientas tecnológicas actuales con grandes potencialidades para facilitar el aprendizaje. Entre ellas, la Internet, los recursos multimedia y los reproductores de audiovisuales, junto a otros tradicionales como la música, la televisión, etc. No sólo se trata de explorar otras posibilidades didácticas sino de traer el mundo de las niñas, niños y jóvenes (su música, sus programas favoritos, sus juegos, etc.) al aula, darles significancia y convertirlos en base para el análisis desde la óptica de los derechos humanos.

La educación en derechos humanos, como se ha venido diciendo, es un proceso complejo que va más allá de los contenidos teórico conceptuales. Si tomamos en cuenta que es un proceso permanente, dirigido a cambios actitudinales y desarrollo de competencias, no podemos desligarlo de la vivencia cotidiana de cada individuo en todas sus manifestaciones. Por ello es tan relevante y fundamental que los docentes, directores de escuelas y colegios, técnicos curriculares y otros funcionarios y agentes vinculados al sistema educativo, comprendan que la manera en qué se enseña es igual de importante que el contenido de la enseñanza. No pueden desligarse el uno del otro; deben darse de manera conjunta y coherente. Y esa es la razón principal de enumerar y explicar estos principios.

Decimos entonces que la EDH, si bien puede centrarse en una materia o asignatura específica, es un aprendizaje constante e ininterrumpido. Por ello, los derechos humanos deben derramarse como práctica e inundar el centro educativo, tanto en lo académico como en la interrelación informal. Esto implica una coherencia con los derechos humanos que transversalice a la escuela y al colegio, no necesariamente como tema, sino como principios de vida y de convivencia.

Se señala esto para destacar enfáticamente que los principios aquí señalados son también válidos y de necesaria aplicación, en lo que cabe, en todo el quehacer educativo. Así, aunque un docente puede no encontrar la relación entre un teorema matemático que está explicando y los derechos humanos, sí le será evidente que la manera en que trata a sus estudiantes, en que se trata a sí mismo y en la que promueve la interrelación del grupo, es un asunto eminentemente educativo conectado con la EDH. En realidad, esta metodología es producto de una visión global educativa dirigida a la creación y fortalecimiento de una escuela democrática, tolerante, respetuosa de la dignidad humana y formadora de ciudadanía democrática.

Reiteramos que no existe un camino unívoco ni un recetario de aplicación mecánica para la enseñanza de los derechos humanos, pero sí principios extraídos de la práctica docente de tantas y tantos educadores que han dedicado sus mayores esfuerzos a promover y poner en práctica la educación en derechos humanos en los más diversos niveles, lugares y circunstancias. Aquí hemos recogido, de manera sistemática aunque probablemente incompleta, buena parte de esas enseñanzas.

Referencias

- Audigier, François y Lagelée, Guy, *Education civique et initiation juridique dans les colleges*. Institut National de Recherche Pédagogique. Nancy, France, 1996.
- Cançado Trindade, A.A., *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 2003.
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, *Declaración y Programa de acción de Viena*, 1993. [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument).
- IIDH, Unidad Pedagógica, *La dimensión pedagógica de la educación en derechos humanos. El modelo educativo del IIDH*. Documento institucional. San José, Costa Rica, 2004.
- IIDH, *Informe interamericano de la educación en derechos humanos. Un estudio en 19 países*. San José, Costa Rica. (I. Desarrollo normativo (2002); II. Desarrollo en el currículo y textos escolares (2003); III. Desarrollo en la formación docente (2004); IV. Desarrollo en la planificación nacional (2005). http://www.iidh.ed.cr/multiCom/paginaInterna_IIDH.aspx?pagina_destino=ASP.VisorContenidos_ascx&NombrePagina=IIDH_InformesEDH&idPortal=6.
- IIDH y UNESCO, *Manual de educación en derechos humanos. Niveles primario y secundario*. Edición en español. IIDH, San José, Costa Rica, 1999. <http://www.iidh.ed.cr/Documentos/HerrPed/pedagogicasmedio/contenidos-unesco.htm>.
- IIDH, *Visión del IIDH sobre los derechos humanos y la democracia y sobre su misión*. Documento institucional. San José, Costa Rica, 1998.
- IIDH, *Carpeta latinoamericana de materiales para la educación en derechos humanos*. Primera edición. San José, Costa Rica, 1993. <http://www.iidh.ed.cr/Documentos/HerrPed/pedagogicasmedio/contenidos-carpeta.htm>.

- IIDH, *Cuadernos de estudio. Serie: Educación y derechos humanos. Tomo 1. Temas introductorias*. San José, Costa Rica, 1986.
- Iturralde, Diego y Rodino, Ana María, “Medir progresos en educación en derechos humanos: Una experiencia interamericana en marcha”. Revista *Encounters on education—Encuentros sobre educación—Recontres sur l’éducation*, Volumen 5, Número monográfico sobre perspectivas en derechos humanos y educación. Queen’s University, Canadá; Universidad Complutense de Madrid, España, y University of Manitoa, Canadá, 2004.
- Klainer, Rosa y Mabel Fariña, *Documento de orientación curricular: Los derechos humanos en la educación formal*. Documento interno de trabajo. IIDH, San José, Costa Rica, 2006.
- Krauskopf, Dina, *El desarrollo psicológico en la adolescencia: Las transformaciones en una época de cambios. Características de la preadolescencia y adolescencia*. Documento de trabajo. IIDH, San José, Costa Rica, 2006.
- Magendzo K., Abraham, *Hacia una pedagogía de los derechos humanos desde la comprensión del conocimiento de los derechos humanos*, IPEDEPH, Lima, Perú, 2001.
- Magendzo K., Abraham, *Currículo, escuela y derechos humanos. Un aporte para educadores*. PIIE y Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile, 1989.
- Magendzo, Abraham, Mirtha Abraham, Claudia Dueñas y colaboradores, *Currículum y derechos humanos. Manual para profesores*. IIDH, Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación-PIIE, y Dirección General de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Trabajo del Paraguay, 1993.
- Morin, Edgar, *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. UNESCO y Cooperativa Editorial Magisterio, Colección Mesa Redonda. Bogotá, Colombia, 2001.
- Mujica, Rosa María, *Propuesta pedagógica para el mejoramiento de la educación en derechos humanos*. Documento interno de trabajo, IIDH, San José, Costa Rica, 2005.
- Munist, Mabel, Hilda Santos, Maria Angélica Kotliarenco, Elbio Néstor Suárez Ojeda, Francisca Infante y Edith Grothberg, *Manual de identificación y promoción de la resiliencia en niños y adolescentes*. Washington: Organización Panamericana de la Salud-OPS/Or-

- ganización Mundial de la Salud-OMS/Fundación W. K. Kellogg/ASDI, 1998.
- Naciones Unidas, *Plan de acción para la primera etapa (2005-2007) del Programa Mundial para la educación en derechos humanos*. Aprobado por la Asamblea General el 2 de marzo de 2005. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/253/77/PDF/N0525377.pdf?OpenElement>.
- Naciones Unidas, *Resolución del Programa Mundial para la educación en derechos humanos. Proclamado por la Asamblea General el 10/12/04*, 2004. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/483/07/PDF/N0448307.pdf?OpenElement>.
- Naciones Unidas, *Proclamación del Decenio para la Educación en la Esfera de los Derechos Humanos*. Resolución de la Asamblea General 49/184 de Diciembre de 1994.
- Naciones Unidas, *Plan de Acción del Decenio para la Educación en la Esfera de los Derechos Humanos*. Resolución de la Asamblea General A/51/506/Add.1, 1994
- Nikken, Pedro, “El concepto de derechos humanos”. En: Estudios de Derechos Humanos, Vol.I, IIDH, 1994. [http://www.iidh.ed.cr/documentos/HerrPed/pedagogicasespecializado/elconcepto de derechos humanos.htm](http://www.iidh.ed.cr/documentos/HerrPed/pedagogicasespecializado/elconcepto%20de%20derechos%20humanos.htm).
- Reardon, Betty A., *Educating for Human Dignity. Learning about rights and responsibilities*. University of Pennsylvania Press, 1995.
- Rodino, Ana María, “Educación superior y derechos humanos: el papel de las universidades ante los retos del siglo XXI. Visión y propuestas para la región”, en: *La educación superior en Derechos Humanos en América Latina y el Caribe*. UNESCO, Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Iberoamericana, sede Ciudad de México, México, 2003.
- Rodino, Ana María, *Educación para la vida en democracia: contenidos y orientaciones metodológicas*, Serie Cuadernos Pedagógicos. IIDH, San José, Costa Rica, 2003. [http://www.iidh.ed.cr/documentos/herrped/pedagogicasteoricos/Educacion para la vida en democracia.pdf](http://www.iidh.ed.cr/documentos/herrped/pedagogicasteoricos/Educacion%20para%20la%20vida%20en%20democracia.pdf).
- Rodino, Ana María, “La educación en valores entendida como educación en derechos humanos. Sus desafíos contemporáneos en América Latina”, en: Revista IIDH, Vol. 29. San José, Costa Rica,

2001. http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Material_Educativo/Educacion-valores-Rodino.htm.

Rodino, Ana María, “Trabajar por la utopía: La educación en y para los derechos humanos”. Conferencia inaugural del Doctorado en Educación de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica. San José, Costa Rica, 7 de setiembre de 1998.

Office of the United Nations Commissioner for Human Rights, *ABC—Teaching Human Rights. Practical activities for primary and secondary schools*. United Nations, New York y Ginebra, 2004. <http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/TrainingEducation.aspx>.

OXFAM, *Global Citizenship: The Handbook for Primary Teaching*, 2006. <http://sharedweb.srv.poptel.org.uk/chriskingtonpublishing/pdfs/Global%20citizenship.pdf>.

UNESCO, Informe “La educación encierra un tesoro. Pistas y recomendaciones”, producido por la Comisión presidida por Jacques Delors, 1996. http://www.lie.upn.mx/docs/Especializacion/Politica/Lec_Tes.pdf.

Acta de Panamá sobre la Educación en Derechos Humanos

Acta del Encuentro Interamericano de Ministros de Educación sobre Educación en Derechos Humanos, celebrado en ciudad de Panamá del 31 de mayo al 2 de junio de 2007

Ministros, Viceministros y Representantes Oficiales de los Ministerios de Educación de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haití, México, Paraguay, Panamá, República Dominicana, Surinam, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela, convocados en ciudad de Panamá por el Ministerio de Educación de Panamá y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, manifiestan:

1. Reconocer y agradecer la fraternal hospitalidad del Gobierno de Panamá, especialmente del Excelentísimo Señor Presidente de la República, D. Martín Torrijos Espino, el Excelentísimo Señor Ministro de Educación, D. Miguel Cañizales y todo el personal del Ministerio de Educación, con ocasión de la celebración de este Encuentro Interamericano.
2. Reconocer y agradecer la iniciativa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos -IIDH, acogida plenamente por el Ministerio de Educación de Panamá, para reunir a las delegaciones presentes con el objetivo de tratar los avances y desafíos de la educación en derechos humanos en la educación formal en los países aquí representados.
3. Reconocer y agradecer el apoyo y participación calificada del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF– en la celebración de este Encuentro.
4. Coincidir en la importancia de la educación en derechos humanos 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 sus respectivas responsabilidades; respetar y proteger los derechos humanos de otras personas; entender la interrelación entre derechos humanos, estado de derecho y sistema democrático de gobierno; y ejercitar en su interacción diaria valores, actitudes y conductas consecuentes con los derechos humanos, con miras en el fortalecimiento de una cultura democrática y a la construcción de sociedades más justas, libres y solidarias.

5. Reconocer los importantes y significativos esfuerzos de los Estados aquí representados para la incorporación de los derechos humanos en el sistema educativo formal así como la firme voluntad de encarar los asuntos pendientes y desafíos en esta materia, según lo establecido en el artículo 13.2 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -Protocolo de San Salvador, entre otros instrumentos.
6. Reconocer los importantes logros conseguidos en países de la región, entre ellos los alcanzados por el país anfitrión, para lograr una educación inclusiva de poblaciones en estado de vulnerabilidad y tradicionalmente excluidas del sistema educativo y del goce de los derechos humanos en general como las personas con discapacidad; pueblos indígenas; poblaciones afrodescendientes; refugiados, migrantes y desplazados; enfermos de SIDA y portadores de VIH; mujeres en general y especialmente niñas en estado de gravidez, entre otras.
7. Reconocer la importancia de fomentar y propiciar el intercambio de experiencias y la cooperación horizontal, bilateral o multilateral, entre los Ministerios de Educación de la región como medio para coadyuvar en este propósito. Asimismo, recomendar a los organismos internacionales, como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, para contribuir con los Ministerios de Educación en esta tarea, especialmente en temas relativos a reformar curricular, formación docente inicial y en servicio y producción de herramientas didácticas.
8. Reconocer en la *Propuesta curricular y metodológica para la incorporación de la educación en derechos humanos de niños y niñas entre 10 y 14 años de edad* un valioso instrumento que contribuye a los esfuerzos de los Ministerios de Educación en materia de educación en derechos humanos.
9. Reconocer el papel formativo de los medios de comunicación de la región y exhortarlos para que contribuyan a la educación en derechos humanos de niñas, niños y adolescentes a través de una programación respetuosa de los derechos humanos.

*Dado en Ciudad de Panamá a los
dos días del mes de junio de dos mil siete.*

Resolución de la Asamblea General de la OEA
AG/RES. 2321 (XXXVII-O/07)

**Propuesta para la incorporación
de la Educación en derechos humanos
en la educación formal,
para la edad escolar de 10 a 14 años,
de acuerdo al Protocolo de San Salvador**

*(Aprobada en la cuarta sesión plenaria,
celebrada el 5 de junio de 2007)*

LA ASAMBLEA GENERAL,

RECORDANDO la resolución AG/RES. 2066 (XXXV-O/05), mediante la cual la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sugiere la incorporación de contenidos y acciones básicas en materia de derechos humanos, en los centros formales de educación;

CONSIDERANDO que en el Plan de Acción de la Primera Cumbre de las Américas los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en Miami en 1994, establecieron que “los gobiernos desarrollaran programas para la promoción y observancia de los derechos humanos, incluidos programas educativos para informar a la población de sus derechos legales y su obligación de respetar los derechos de los demás”;

CONSIDERANDO ASIMISMO que el artículo 13 de la Carta Democrática Interamericana establece que “la promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio”;

TENIENDO PRESENTE que el artículo 13.2 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), determina contenidos esenciales que deben orientar a la educación en cada uno de los Estados Partes, siendo uno de tales contenidos el respeto de los derechos humanos;

VALORANDO POSITIVAMENTE los esfuerzos realizados por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos – IIDH en la realización de los Informes Interamericanos de la Educación en Derechos Humanos, que actualmente son cinco, elaborados sucesivamente desde

2002, donde se demuestran los progresos realizados por los Estados Parte en el Protocolo de San Salvador en materia de educación en derechos humanos;

RECORDANDO que el artículo 49 de la Carta de la OEA señala que “los Estados Miembros llevarán a cabo los mayores esfuerzos para asegurar, de acuerdo con sus normas constitucionales, el ejercicio efectivo del derecho a la educación” teniendo en cuenta, entre otros criterios que “la educación primaria será obligatoria para la población en edad escolar, y se ofrecerá también a todas las otras personas que puedan beneficiarse de ella. Cuando la imparta el Estado, será gratuita”;

CONSIDERANDO que el derecho a la educación en derechos humanos desde la primera edad escolar es una garantía para el fortalecimiento del sistema democrático, el desarrollo, la seguridad y el progreso de las sociedades libres en las Américas;

REAFIRMANDO que la Carta Democrática Interamericana considera que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática; y

VALORANDO los esfuerzos de la Conferencia de Ministros de Educación sobre Educación en Derechos Humanos, recientemente convocada por el Ministro de Educación de la República de Panamá y el IIDH, en el sentido de fortalecer el contenido de derechos humanos en los sistemas de educación formal de los Estados,

RESUELVE:

1. Reconocer los avances, acciones y políticas que vienen implementado gradualmente los Estados Miembros en materia de educación en derechos humanos para los niños, niñas y jóvenes que cursan la educación formal, según se desprende de los progresos identificados en los Informes Interamericanos de la Educación en Derechos Humanos.
2. Sugerir a los Estados Miembros que, en los casos y en la medida en que aún no lo hayan hecho, implementen las recomendaciones contenidas en los Informes Interamericanos de la Educación en Derechos Humanos para incorporar la Educación en Derechos Humanos en los distintos ámbitos de su educación formal.
3. Sugerir a los Estados Miembros que analicen los aportes de la Propuesta Curricular y Metodológica para la incorporación de la educación en derechos humanos en la educación formal de niños y niñas entre 10 y 14 años de edad del IIDH con miras a su aplicación

y de acuerdo al cumplimiento del artículo 13.2 del Protocolo de San Salvador Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Protocolo de San Salvador. En ese sentido, recomendar a los Estados que no lo han hecho, adoptar suscribir y ratificar este instrumento.

4. Destacar el proceso y los logros de la Conferencia Interamericana de Ministros de Educación sobre Educación en Derechos Humanos de los países firmantes del Protocolo de San Salvador, en la que se han intercambiado experiencias y discutido los desarrollos curriculares y metodológicos necesarios para introducir o fortalecer la educación en derechos humanos en sus respectivos sistemas educativos.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General

(2004-2006)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado
Presidenta

Rodolfo Stavenhagen
Vicepresidente

María Elena Martínez
Vicepresidenta

Pedro Nikken
Consejero Permanente

Mayra Alarcón Alba
Line Bareiro
Lloyd G. Barnett
César Barros Leal
Allan Brewer-Carías
Marco Tulio Bruni-Celli
Gisèle Côté-Harper
Margaret E. Crahan
Mariano Fiallos Oyanguren
Héctor Fix-Zamudio
Robert K. Goldman
Claudio Grossman
Juan E. Méndez
Sandra Morelli Rico
Elizabeth Odio Benito
Nina Pacari
Máximo Pacheco Gómez
Mónica Pinto
Hernán Salgado Pesantes
Wendy Singh
Cristian Tattenbach

Comisión Interamericana
de Derechos Humanos

Evelio Fernández Arévalos
Paulo Sérgio Pinheiro
Florentín Meléndez
Clare Kamau Roberts
Freddy Gutiérrez Trejo
Víctor E. Abramovich
Paolo G. Carozza

Corte Interamericana
de Derechos Humanos

Sergio García Ramírez
Alirio Abreu Burelli
Oliver Jackman
Antônio A. Cançado Trindade
Cecilia Medina Quiroga
Manuel E. Ventura Robles
Diego García Sayán

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.

REVISTA **IIDH**

Editora:
Marisol Molestina, Unidad de Información y Servicio Editorial

La Revista IIDH es una publicación semestral
del Instituto Interamericano de Derechos Humanos