

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

* El autor es Coordinador de la Unidad de Investigaciones Aplicadas del IIDH. Este texto fue preparado a propósito de la 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). Algunas secciones contienen extractos de otros documentos del autor o de la institución.

¹ Para una exposición más extensa, ver: *Marco para el desarrollo de una estrategia Institucional*, Documento de trabajo, IIDH, San José, 2003.

transciendan la denuncia o reclamación, para más bien promover una forma distinta de lectura de esos derechos a partir de su desarrollo y avance.

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*,² y se extendió sistemáticamente a la preparación anual del *Informe Interamericano sobre la Educación en Derechos Humanos*, que el IIDH presenta cada 10 de

² Los resultados pueden ser consultados en la sección *Mapas de Progreso en Derechos Humanos*, en la página electrónica del IIDH: www.iidh.ed.cr.

diciembre, desde el 2002.³ Más recientemente esta metodología esta siendo utilizada para 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 periodos 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 Antonio A. Cançado Trindade —después Presidente y actualmente 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 (ONGs) dedicadas a la protección de derechos humanos, tales como Amnistía

³ Los informes se encuentran en *Secciones especializadas/Educación en derechos humanos*, de la página electrónica del IIDH ya indicada.

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 DIÁLOGO⁴

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 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

⁴ 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 el sitio web del IIDH: http://www.iidh.ed.cr/Documentos/Visión_IIDH2003.pdf

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 educación.⁵ El IIDH pretende que su trabajo con la metodología de 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.

⁵ 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

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?	
Progresos en la protección jurídica de los derechos	Ratificación de convenios internacionales Constitucionalización de los derechos Desarrollo de legislación que protege y desarrolla los derechos Jurisprudencia nacional
Progresos en el desarrollo de políticas públicas	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.

Para la preparación de esta serie de mapas y/o informes sobre progresos en derechos humanos se utiliza un sistema de indicadores de progreso (*indicios mensurables*) que permite establecer, con un grado razonable de objetividad, las distancias entre la situación en la realidad y el estándar o meta deseada. Aplicado a dos momentos distintos bajo condiciones equivalentes (diez años) el sistema permite además averiguar si estas distancias se están o no acortando y obtener una indicación de las tendencias que están presentes en ese proceso.

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

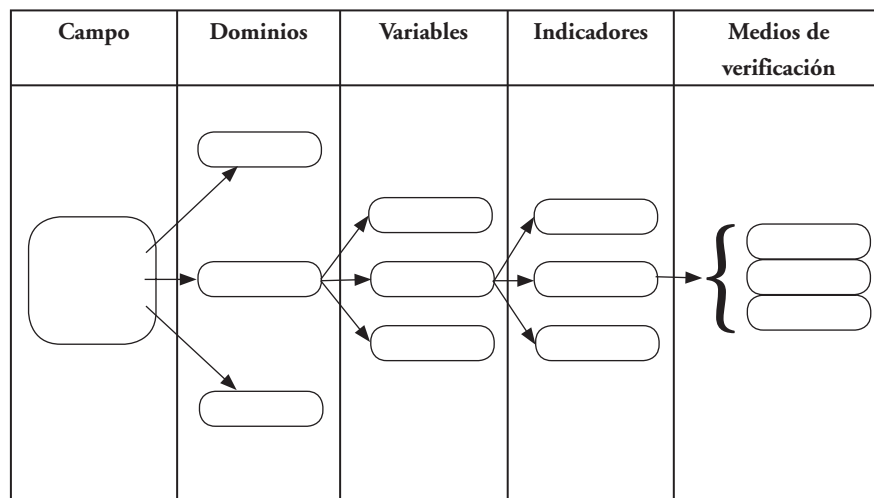
Estructura de un sistema de indicadores

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 su puesto, 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 siguiente gráfico:



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. Así mismo, 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 periodos de tiempo muy cortos podrían resultar poco significativas.

LAS EXPERIENCIAS DEL IIDH: INFORMES DE PROGRESOS SOBRE DERECHOS HUMANOS

INFORMES Y MONITOREO DE DERECHOS HUMANOS

Ahora bien, 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 organizaciones no gubernamentales 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 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 sobre Derechos Humanos.

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 en 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 periodo de tiempo en la legislación, el marco institucional y las prácticas sociales.

El periodo 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*.

El procedimiento seguido en la elaboración de los *Mapas de Progresos* 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 6 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 organizaciones no gubernamentales 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.

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

Indicadores temáticos	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 DDHH.	13 países
	Indicadores de desarrollo y equidad	16 países
Indicadores generales de DDHH	Indicadores generales de DDHH	16 países
	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	

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.

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 Investigación 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 Comisión Interamericana de Derechos Humanos 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 tres 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.

El Protocolo fu suscrito por 19 países de la región y ha sido ratificado, hasta la fecha por 13 de ellos. Con la 12º ratificación (en 2000) entró en vigencia y dos años después la Asamblea general ha iniciado procedimientos para poner en marcha el sistema de informes de los Estados parte establecido en el artículo 19 del instrumento. El Informe EDH se prepara sobre los 19 países signatarios.

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.

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.

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 4 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 cuatro temas desarrollados hasta este momento ha implicado el establecimiento de 102 indicadores de progresos.

Las matrices desarrolladas para los informes de la EDH:

	Dominios	Variables	Indicadores
I Informe: Desarrollo normativo y políticas públicas (2002)	1	4	10
II Informe: Desarrollo en el currículo, los programas y los textos escolares (2003)	3	6	28
III Informe: Desarrollo en la formación de educadores (2004)	4	11	38
IV Informe: Desarrollo en la planificación nacional (2005)	3	8	26
Totales	11	29	102

LOS HALLAZGOS: TENDENCIAS REGIONALES EN LA INCLUSIÓN DE LA EDH

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 periodo 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,

etc. 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 y 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, pero como tendencias fuertes iniciativas nacionales dirigidas a poblaciones indígenas procuran dar vigencia a su derecho a recibir una educación que respete su propia lengua y cultura. Son aun 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 18 países para los que se registró información aun 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 periodo 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 DDHH.

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 aun 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 periodo, 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 es-

tudiado 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 aun, 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 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 periodo 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 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 convertirlas 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 su 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 com-

plementarlos. 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.

