

EL PORQUÉ DE LA EDUCACIÓN EN DERECHOS HUMANOS

Ricardo J. Sepúlveda I.

Existe una clara coincidencia entre el surgimiento del Estado y la revaloración del ser humano como sujeto de derechos. No es, sin embargo, tan convergente ni siquiera paralela la evolución que han tenido ambas instituciones en los siglos posteriores. El Estado moderno se desarrolló de manera separada al desenvolvimiento de los derechos humanos. Esta disparidad, que sin duda es una realidad multicausal, se ve reflejada en diferentes terrenos. Por ejemplo, la ciencia del derecho establece una dualidad entre el derecho internacional y el derecho constitucional. Los grados de desarrollo de estos ámbitos del Derecho siguen siendo muy diferentes. Las instituciones del Estado constitucional no se han desarrollado armónicamente con el avance que han tenido los derechos humanos en el ámbito internacional.

El Estado constitucional moderno surgió como la institución de libertad en contra de los abusos del absolutismo de los siglos XVII y XVIII. Su fortaleza estaba apoyada precisamente en el discurso de los derechos individuales. La conceptualización del ser humano y de sus derechos puede considerarse como raíz y germen de la noción que ha sido base para el posterior desarrollo de los derechos humanos en la doctrina del derecho internacional. No puede ser de otra manera desde la perspectiva de que sólo hay un ser humano y una sola es su libertad.

No es este el lugar para analizar el devenir de las instituciones y las causas por las cuales el ser humano perdió centralidad en estructura de las mismas hasta llegar al siglo XX, llamado del *fracaso de la política*, y también —la extensión es nuestra— del fracaso del Estado Constitucional. Mientras más se desarrolló el Estado más se apartó de su origen, la defensa de los derechos individuales. Digamos que hubo un claro crecimiento del Estado hacia al interior de su propia organización pero no así de sus fines. Esto se demuestra en cada uno de los atentados en contra de los derechos humanos que enfrentó

* Coordinador General de la Unidad para la Promoción y la Defensa de los Derechos Humanos. Secretaría de Gobernación.

la humanidad en ese siglo, pasando por las guerras mundiales, los genocidios y los crímenes de *lesa humanidad*.

De aquí que la solución se haya buscado en mecanismos de garantía que hicieran funcionar al Estado debidamente. La democracia como mecanismo de garantía para las libertades (no solamente las de carácter político y civil) se irguió como el medio idóneo. Una democracia que asegurara la limitación a las autoridades cuando éstas sobrepasaran los límites de la ley o de la legitimidad. Sin embargo la democracia no alcanzó a cubrir las expectativas que había generado y aunque resultó en muchos casos efectiva para garantizar la alternancia en el poder de manera pacífica, no resolvió de forma plena los tres apartados más básicos para el ser humano: la igualdad, la libertad y la seguridad, no sólo en los ámbitos político y civil, sino en las esferas económica, social, cultural y ambiental.

Efectivamente, en cuanto a la cuestión social, los albores del siglo XX se dieron con una llamada a atender los problemas de justicia y desarrollo social de una manera integral. El planteamiento surgía con tanta fuerza que se le llamó así: *la cuestión social*.¹ En ella se advertía una demanda sobre todo de igualdad en el desarrollo global y en las condiciones domésticas de vida que enfrentaban las personas dependiendo de su estatus económico y social: una demanda de justicia mucho más que de política económica. La decepción provino precisamente de que los parámetros de libertad que ofrecía la democracia no se conectaban con una corrección paralela de las condiciones de igualdad. Los dos vectores de fuerza estatal, *libertad e igualdad*, volvieron a mostrar sus diferencias y su distinto origen. El surgimiento de un Estado Social de Derecho, con un énfasis en las tareas de promoción social se dio como reacción a la situación anterior.

Otra de las asignaturas reprobadas por la democracia fue el tema de la seguridad. No había realmente relación entre el mayor desarrollo democrático y la garantía de seguridad pública. El impacto de la globalidad, el fenómeno migratorio y las tendencias culturales de violencia dieron la puntilla.

¹ La Carta Encíclica *Rerum Novarum*, del Sumo Pontífice León XIII sobre la Situación de los Obreros dada en Roma, junto a San Pedro, el 15 de mayo de 1891, que trata específicamente de los conflictos sociales generados por la lucha de clases, establece: “La equidad exige, por consiguiente, que las autoridades públicas prodiguen sus cuidados al proletario para que éste reciba algo de lo que aporta al bien común, como la casa, el vestido y el poder sobrellevar la vida con mayor facilidad. De donde se desprende que se habrán de fomentar todas aquellas cosas que de cualquier modo resulten favorables para los obreros. Cuidado que dista mucho de perjudicar a nadie, antes bien aprovechará a todos, ya que interesa mucho al Estado que no vivan en la miseria aquellos de quienes proveen unos bienes tan necesarios.”

El tema de la seguridad se ha convertido en una amenaza inminente para las instituciones democráticas. La tentación de fortalecer los mecanismos de control, inteligencia y represión se vuelven cada vez más grandes, ante las demandas de seguridad que provienen con justa razón de los propios individuos.

Cabría quizá mencionar otro elemento que ha venido a pesar sobre el prestigio de la democracia: los escándalos de corrupción que no respetan estadios de desarrollo democrático; se pueden encontrar ejemplos en cualquier latitud. No abundemos en el tema específico: quedémonos con que la democracia ha demostrado —como institución política integral, y no sólo como régimen de elecciones representativas— su relatividad.

De aquí se han desprendido un sinnúmero de teorías (o meras hipótesis) sobre cómo un Estado debe resolver, no sólo sus tareas de libertad, sino también las de igualdad. Algunas, incluso, ponen en duda la idoneidad del Estado para conseguir tal meta. Sin embargo, resulta quizá tarde, o muy anticipado, plantearse una forma diferente de organización política que no sea la organización estatal. Con amplias o reducidas diferencias, el mundo moderno está organizado hoy en Estados. Como decía acertadamente A. Hariou, hace falta salir de un Estado para saber que se está entrando a otro. De forma que hay que partir de la realidad estatal. La pregunta sería, entonces, ¿cómo, en el ámbito estatal, se puede promover realmente la consecución de un bien común, de un bien general, que sea duradero, y que además pueda rectificarse rápidamente (régimen de seguridad) cuando se realicen atentados en su contra? Las crecientes olas de espiritualidad religiosa, o los movimientos de voluntarios que son cada vez más universales, la propia Cruz Roja internacional y los organismos internacionales son consecuencia, sin duda y son respuestas actuales a esa interrogante. Sin embargo, estas instituciones sociales pueden realizar una labor complementaria pero no podrán sustituir al conjunto de la organización estatal en esta responsabilidad. La solución a los problemas existenciales del Estado no puede encontrarse fuera de la propia organización estatal, de sus instituciones, de su dinamismo y de su verdadero significado.

En este contexto surge, crece y se afianza el tema de los derechos humanos, ya no solamente como una declaración universal de carácter supraestatal, independientemente de su naturaleza jurídica, sino como una institución estatal, de carácter fundamentalmente jurídico, que vincula al Estado en todas sus actuaciones con un eje rector muy preciso, el de los derechos humanos.

Los derechos humanos se convierten así en la razón de ser del Estado, pero también en el sistema jurídico para garantizar el correcto funcionamiento de las instituciones estatales. Las ventajas que aporta el régimen de los derechos humanos son que éstos son anteriores al Estado, que su desarrollo ha contribuido a concretarlos y que, a través del derecho internacional, se han positivizado.²

De esta manera, se puede hablar del *reencuentro entre los derechos humanos y el Estado*.³ Hace falta añadir solamente que el paso siguiente a dar es la internalización de los derechos humanos en el sistema constitucional. Hoy por hoy, los mayores problemas de eficacia del sistema de protección de los derechos humanos⁴ derivan de la falta de armonización entre el derecho interno y el derecho internacional, y aunque son muchos los avances que se han dado en este sentido, sigue siendo amplia la brecha que existe entre los dos ámbitos.

Cabe mencionar que los derechos humanos como institución estatal fundamental no se circunscriben a las tareas de autoridad, sino que se extienden a la actuación de los individuos particulares. Los derechos humanos vienen a ser la base de un sistema de convivencia de respeto mutuo, pero con un método y un límite muy concreto: la exigibilidad que corresponde a los derechos. En muchos ámbitos los derechos humanos se convierten en el parámetro de actuación social.⁵

Esta dimensión es la que plantea al Estado el tema de los derechos humanos como una tarea integral, de defensa, pero también de promoción, en donde se debe, sin duda, velar por ajustar la actuación de sus funcionarios a

² Existe un importante cuerpo de legislación internacional en la materia, de carácter universal y regional. Los tratados internacionales versan sobre temas generales (tal es el caso de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y sobre temas específicos (tales como la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención para Eliminar todas las formas de Discriminación Racial).

³ Ricardo Sepúlveda Iguíniz, "El Reencuentro de los Derechos Humanos y el Estado a través de la Constitución", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, Escuela Libre de Derecho, 2003, p. 741.

⁴ Los sistemas de protección de los derechos humanos son el conjunto de instrumentos y mecanismos que se han construido tanto a nivel universal como a nivel regional con el objeto de reunir el cuerpo de legislación en la materia y desarrollar mecanismos de protección que apliquen dicha legislación. A nivel universal existe el Sistema de Naciones Unidas y a nivel regional, los sistemas Interamericano, europeo y africano.

⁵ Por ejemplo, en el ámbito de las empresas, el Pacto Mundial (o Global Compact) es una iniciativa de las Naciones Unidas para incitarlas a que hagan suyos, apoyen y lleven a la práctica, en sus ámbitos de influencia, un conjunto de valores fundamentales en las esferas de los derechos humanos, las condiciones de trabajo, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción.

los límites marcados por los derechos humanos, donde hay que preocuparse por impedir cualquier violación a los derechos civiles y políticos, pero sin olvidar que igual importancia tiene la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. El espectro de los derechos humanos es sin duda amplio y exigente para un Estado, pero es una base segura y clara para alcanzar los fines de igualdad y libertad que le corresponden a la función estatal.

Con todo lo anterior queda claro el carácter transversal e integral que adquiere el tema de los derechos humanos en la actividad estatal y más aún, en todo el funcionamiento social como organización humana colectiva. Los derechos humanos son tan esenciales en la organización estatal como lo es el propio ser humano. De aquí que la perspectiva con la que debe abordarse esta responsabilidad no puede ser solamente la jurídica. No es un tema exclusivamente para el avance legislativo; ni lo es de manera exclusiva para las políticas públicas que desarrolla fundamentalmente las unidades del poder Ejecutivo. Es un tema, lo repetimos, transversal o integral. En esa dimensión, se le debe reconocer como una *tarea cultural*.

Una actitud congruente con estos antecedentes y con la dimensión de la tarea, supone para un gobierno, asumir el tema de los derechos humanos como una o, mejor, como *la política de Estado*.⁶

Éste fue el espíritu con que se signó en 1993 la Declaración y Programa de Acción de Viena, en la que la principal preocupación fue precisamente la de traducir los avances internacionales, doctrinales muchas veces, en beneficios concretos al interior de los Estados. El párrafo 71 establece la necesidad de que los Estados elaboren planes o programas de gobierno dirigidos a desarrollar políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Los planes deberían tener una orientación a la acción por lo que se les denominó *Action Plans*.⁷

México ha asumido este compromiso, desde su raíz, sin miedos. Ha comprometido internacionalmente su política de derechos humanos y ha buscado generar las transformaciones internas que se necesitan para ello.⁸ Entre otros esfuerzos se puede contar la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos, que es el documento rector de la política de

⁶ Ronald Dworkin, en su libro *Taking Rights Seriously* (1977) presenta la tesis de que un derecho considerado como fundamental no puede, bajo ninguna circunstancia, ser violado, incluso cuando se considere que la comunidad se beneficiaría de una limitación al mismo.

⁷ Párrafo 71 de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993.

⁸ La iniciativa de reforma constitucional presentada por el Ejecutivo Federal en 2004 propone, como reforma al Artículo 1º Constitucional, establecer de manera expresa el reconocimiento y protección constitucional de los derechos humanos.

derechos humanos del país, con un carácter nacional y que apuestan a la continuidad de sus estrategias.⁹ La envergadura del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) deriva de su carácter estratégico para generar verdaderos cambios de fondo en las condiciones estructurales y culturales propicias para la defensa y promoción de los derechos humanos. Se trata de un planteamiento organizado, que atiende todas las áreas del quehacer gubernamental y que pretende generar una perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas. Una de las características más importantes en este sentido que tiene el PNDH es su diseño orientado a la medición. No puede haber un trabajo serio de políticas públicas en materia de derechos humanos si no se cuenta con insumos para la medición correspondiente.

El PNDH pretende ser a la vez un detonador para la elaboración de los Programas Estatales de Derechos Humanos. Con esto se refuerza el carácter nacional que le debe corresponder a la política de Estado en la materia. El PNDH incluye cuatro objetivos generales, a saber: 1) Establecer una política de Estado en materia de derechos humanos que asegure el respeto, protección, promoción y garantía de los mismos; 2) Crear una cultura de respeto, protección y promoción de los derechos humanos; 3) Promover el cumplimiento de las obligaciones internacionales del estado mexicano en materia de derechos humanos., y 4) Promover la participación corresponsable de la sociedad civil en la construcción de una política de Estado en materia de derechos humanos. Como puede observarse se le da una relevancia muy clara al carácter cultural que le corresponde a la promoción de los derechos humanos.

Es en ese sentido que el objetivo general segundo incluye líneas de acción orientadas a desarrollar una cultura de derechos humanos a través de la educación. A este espacio es al que le corresponde la elaboración de un Programa Nacional de Educación en Derechos Humanos (PNEDH). La educación se constituye como uno de los pilares fundamentales de las transformaciones culturales. De hecho no puede pensarse en afianzar verdaderamente una cultura de derechos humanos si no se fortalece el sistema educativo y sus alcances.

Son aún muchos los temas a desarrollar al hablar de introducir una perspectiva de derechos humanos en la educación, máxime si se entiende por

⁹ Algunas de estas estrategias son la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la certificación de servidores públicos en derechos humanos, en el marco de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y el Acuerdo Nacional de Derechos Humanos, signado entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de las Entidades Federativas.

tal la educación formal, la no formal y la informal, pero nadie pone en duda actualmente que ésta es una de las grandes vías para impulsar de fondo la plena vigencia de los derechos humanos a nivel internacional y doméstico.¹⁰ Aquí importa mucho tener una visión integral y amplia de lo que significa la educación en derechos humanos y sus retos, para que las estrategias tengan el alcance temporal y temático que se requiere. Educar en derechos humanos no es solamente comprender el significado del término; educar en derechos humanos no es solamente implantar una asignatura especial; educar en derechos humanos no es exclusivamente generar la conciencia de la exigencia de los derechos sin la correspondiente obligación de respetarlos. No tiene mayor impacto formar en la teoría de los derechos humanos en el contexto de un ambiente escolar discriminatorio y hostil. Por todo ello la educación en derechos humanos abarca todos los tipos y grados de educación y debe orientarse igualmente a su enseñanza teórica y a su aplicación práctica. Un Programa de Educación en Derechos Humanos es sin duda un reto de gran magnitud que debe estar abierto a su crecimiento y adaptación.

Por otro lado los derechos humanos se han constituido en una doctrina completa, cuyo conocimiento debe respetar una metodología. Los estándares internacionales que derivan de los tratados y convenciones internacionales son la fuente más fidedigna de su conocimiento y, aunque se encuentran en un momento de evolución, constituyen un campo del conocimiento humano muy concreto y específico. Es por ello que dentro de la promoción de una cultura de los derechos humanos deben contemplarse los estudios especializados en materia de promoción y defensa de los derechos humanos. La educación en derechos humanos a nivel superior ha de ser el medio para promover el trabajo profesional de los defensores de derechos humanos, no solamente en la especialización jurídica y de litigio internacional, sino en todos los campos del saber humano. Pensemos, por ejemplo, en la importancia que tiene la perspectiva de derechos humanos en el campo de las ciencias de la salud o en el de las ciencias de la comunicación, entre otros.

Bajo la responsabilidad y la dirección de la Secretaría de Educación Pública se elaboró en México un Programa de Educación en Derechos Humanos. Este Programa está orientado a ser un elemento vertebral para

¹⁰ Uno de los párrafos iniciales de la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/59/113 B, de agosto de 2005, establece que “la educación en la esfera de los derechos humanos es esencial para la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales y contribuye significativamente a promover la igualdad, prevenir los conflictos y las violaciones de los derechos humanos y fomentar la participación y los procesos democráticos, a fin de establecer sociedades en las que se valore y respete a todos los seres humanos”.

la introducción de una perspectiva de derechos humanos en la educación formal del sistema educativo mexicano.¹¹ Como bien se ha reconocido no pretende ser un elemento omnicomprendivo ni una estrategia monopolizadora de todas las acciones que se requieren para el impulso de una perspectiva de derechos humanos en la educación, al contrario. Sin embargo sí se constituye en un elemento rector en la materia.

Los elementos novedosos del PNEDH no son de carácter cuantitativo, son más bien estrategias para modificar el enfoque de la educación en derechos humanos. Tampoco se refieren exclusivamente a las modificaciones curriculares, muchas de sus propuestas están dirigidas a la formación del personal docente y a los padres de familia. Asimismo, abarcan medidas para fortalecer el material didáctico y el aspecto más práctico de la educación. Actualmente, se está iniciando el proceso para generar programas estatales de educación en derechos humanos, los cuales tendrán la clara ventaja de poder atender de manera más cercana las problemáticas específicas de las situaciones y culturas locales.

Cabe mencionar que en mayo de 2004, el Ejecutivo Federal envió al Congreso una iniciativa de Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos,¹² la cual incluía la propuesta de reforma al artículo 3º para establecer la perspectiva de derechos humanos en la educación.

El impulso a la educación en derechos humanos es por tanto algo más que una acción aislada aunque importante. Su necesidad deriva de la centralidad que tiene el objetivo de generar una política de Estado en derechos humanos, esta se puede concebir como la política rectora de todas las políticas públicas, por la sencilla razón de que tiene como materia el propio ser humano.

El objetivo de generar una política de Estado en derechos humanos, trasciende cualquier régimen o sistema político. Es un esfuerzo por vincular definitivamente a la estructura estatal con el ser humano.

El Estado está lejos de ser —así lo demuestra la experiencia— una institución ajena a desviaciones, al contrario, el reto de la evolución del Estado

¹¹ El 4 de noviembre de 2002 se publicó el “Acuerdo por el que se instruye a la Secretaría de Educación Pública para que, dentro del marco de atribuciones que le señalan las leyes y de acuerdo con los lineamientos del Programa Nacional de Educación 2001-2006, proceda a la elaboración de un Programa de Educación en Derechos Humanos”

¹² La iniciativa de reforma se presentó el 4 de mayo de 2004 ante el Constituyente Permanente. Con respecto al Artículo 3 Constitucional, se propone incluir el respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género como directrices de la política educativa del Estado mexicano.

es encontrar las formas de atar el funcionamiento del Estado al desarrollo del ser humano.

Sin embargo convertir cualquier estrategia de promoción a los derechos humanos enfrenta un sinnúmero de retos para convertirse en una verdadera estrategia de transformación estructural y cultural. Dicha problemática deriva de la falta de armonización que existe entre el derecho positivo internacional y el reconocimiento a nivel interno. Son muchos los cambios que deben darse en la en la legislación interna para lograr que los estándares internacionales irradien en el nivel doméstico.

Pero la verdadera dimensión del reto está en generar una cultura de derechos humanos. El respeto a los derechos humanos es más que un conocimiento o una teoría, es un modo de vivir, una conciencia, un enfoque, un conjunto de reflexiones y valoraciones, donde lo que prevalece es defender los derechos humano propios y ajenos. De aquí que hay que trabajar en el ámbito de la formación y educación humanas. De aquí se desprende la centralidad de la educación en derechos humanos.

El ser humano es un ser en permanente cambio y formación, en sus raíces pueden sentarse valores e ideas que se dirijan a la dignidad del ser humano y al respeto de los derechos humanos o, de igual manera, se puede generar ideas y hábitos de discriminación, ilegalidad, xenofobia, violencia, etcétera. Los derechos humanos, por tanto, se deben aprender, practicar, vivir, para que todos los esfuerzos por avanzar en esta asignatura no sean insuficientes.

