

REVISTA

IIDH

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

61



Enero - Junio 2015



REAL EMBAJADA DE NORUEGA

REVISTA
IIDH

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

© 2015 IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481

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

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

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

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

Corrección de estilo: Marisol Molestina.

Portada, diagramación y artes finales: Marialyna Villafranca

Impresión litográfica: Versailles S.A.

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

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, teléf., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$40,00. El precio del número suelto es de US\$ 25,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

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

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: s.especiales2@iidh.ed.cr.

Publicación coordinada por Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica

Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955

e-mail:s.especiales2@iidh.ed.cr

www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación	7
<i>José Thompson J.</i>	
La negación de los derechos económicos y sociales y la pobreza infantil	11
<i>Gerardo Cerabona</i>	
Bases para la construcción de un modelo anticorrupción partidista en el ámbito del derecho electoral mexicano	39
<i>Guillermo Rafael Gómez Romo de Vivar</i>	
Legados de impunidad y rostros de la verdad en Guatemala. Reflexiones en torno al juicio por genocidio (Caso Ríos Montt)	57
<i>Luis Miguel Gutiérrez Ramírez, Jorge Rodríguez Rodríguez</i>	
La protección de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes inmigrantes centroamericanos no acompañados y separados	87
<i>Raquel Herrera Escribano</i>	
Derecho a la educación: un debate necesario.....	105
<i>Carlos López Dawson</i>	
Indigenous Rights before the Inter-American Court of Human Rights: a Call for a Pro Individual Interpretation.....	133
<i>Valerio de Oliveira Mazzuoli, Dilton Ribeiro</i>	

Direitos humanos e direitos políticos: perspectivas e tendências do direito eleitoral perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos	173
<i>Vitor de Andrade Monteiro</i>	
La educación con enfoque de derechos humanos como práctica constructora de inclusión social.....	201
<i>Ana María Rodino</i>	
El sistema jurisdiccional electoral chileno	225
<i>Carlos Manuel Rosales</i>	
La reforma integral del sistema de justicia miliar argentino motivada por el cumplimiento de las obligaciones que surgen de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.....	319
<i>Annabella Sandri Fuentes</i>	
Dignidad humana y exclusión social. Aportes de las declaraciones contra la discriminación racial de UNESCO en la segunda mitad del Siglo XX a la construcción de políticas públicas para abordar la exclusión social y cultural en Latinoamérica.....	357
<i>Andrés Vázquez</i>	

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) presenta el número 61 de su Revista IIDH, que se ha alimentado, especialmente, de las colaboraciones que han hecho llegar algunos/as de sus lectores/as. Esta edición cuenta con los artículos académicos de Gerardo Cerabona (Argentina); Guillermo R. Gómez (México); Luis Miguel Gutiérrez (Francia) y Jorge Rodríguez (España); Raquel Herrera (Costa Rica); Carlos López (Chile); Valerio Mazzuoli y Dilton Ribeiro (Brasil); Vítor Monteiro (Brasil); Ana María Rodino (Argentina-Costa Rica); Carlos Manuel Rosales (Chile); Annabella Sandri (Argentina), y Andrés Vásquez (Paraguay).

Los aportes que hemos recibido se presentan en tres secciones temáticas: derechos políticos y derecho electoral; derechos económicos, sociales y culturales y personas en situación de vulnerabilidad, e interacción del Derecho Internacional con el derecho interno.

En la primera sección se analizan los derechos políticos desde su dimensión electoral. En un primer texto se reconoce la necesidad de fortalecer las medidas para que los partidos políticos puedan combatir los actos de corrupción en los que a veces se ven involucrados, para lo que se presenta una propuesta que podría ser adoptada en el marco de la Ley General de Partidos Políticos de México. En un segundo aporte se hace un diagnóstico situacional del sistema democrático chileno a partir del restablecimiento de las autoridades electorales en 1989. En este artículo se analizan elementos tales como la legislación

y la jurisprudencia electoral, la naturaleza, fundamento y competencias del Tribunal Calificador de Elecciones y algunos aspectos del debido proceso electoral. Finalmente, a través del estudio de dos casos específicos tramitados ante el Sistema Interamericano (Caso López Mendoza vs. Venezuela y Caso Gustavo Francisco Petro Urrego vs. Colombia), en una tercera contribución se identifican una serie de medidas que pueden y deben ser tomadas para reparar y prevenir violaciones a derechos humanos en materia electoral.

En la segunda sección, uno de los aportes contextualiza el problema que se enfrenta con la movilidad creciente de las personas menores de edad y adolescentes no acompañadas y separadas en Centroamérica, que acarrea múltiples violaciones a los derechos humanos. Para ello, se analizan los mecanismos de protección internacional y se plantean algunas conclusiones relevantes para la formulación de políticas públicas y/o programas de la cooperación internacional sobre la materia.

Un segundo texto analiza la pobreza como un fenómeno multidimensional y la violación de derechos humanos que conlleva, con especial énfasis en las obligaciones que tienen los Estados de implementar medidas eficaces para la erradicación de la pobreza de niños y niñas.

Otro estudio permite analizar el concepto de exclusión social y discriminación y la forma en la que ha sido abordado en el ámbito internacional y académico, con el fin de identificar algunas contribuciones y aspectos a resolver para la construcción de políticas públicas que den respuestas a la exclusión social y cultural en Latinoamérica.

Con ánimo de impulsar la inclusión social, un cuarto artículo de esta sección analiza la educación con enfoque de

La educación con enfoque de derechos humanos como práctica constructora de inclusión social

Ana María Rodino*

1. Propósito y puntos de partida: la educación con enfoque de derechos humanos

Educación, derechos humanos e inclusión social son las condiciones esenciales para alcanzar el desarrollo de las sociedades humanas y de las personas – concepto por el cual entiendo, siguiendo a Amartya Sen¹, que todas las personas podamos llevar una vida libre, protegida y feliz. **Educación** significa el poder enseñar, aprender y crecer al máximo de nuestras posibilidades; **derechos humanos**, que se respete nuestra dignidad como seres humanos y todas las exigencias que de ella se derivan; **inclusión social**, que seamos parte y partícipes plenos de una comunidad, con igualdad de oportunidades para el disfrute de los bienes naturales y culturales

* Argentina-costarricense. Investigadora de la Universidad Estatal a Distancia y del Programa Estado de la Educación Costarricense (Costa Rica); docente de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de La Plata y de la Universidad de Buenos Aires (Argentina); Consultora Educativa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Una primera versión reducida de este trabajo fue expuesta como Conferencia Inaugural en “19° Encuentro de Pesquisa Educacional do Norte e Nordeste”, organizado por la Universidade Federal da Paraíba, Brasil, 2009.

1 Sen, Amartya, *Development as freedom*. Oxford University Press, Oxford, 1999.

disponibles, materiales tanto como simbólicos. Cada concepto es muy relevante por sí mismo, pero más importante todavía es comprender su interacción.

Ese es el propósito general de este trabajo, que puede desagregarse en tres objetivos específicos. Primero, examinar los vínculos e influencias mutuas entre educación, derechos humanos e inclusión social. Segundo, analizar cómo los progresos recientes de la doctrina y la práctica de la educación vista con enfoque de derechos humanos, están guiados precisamente por la preocupación por promover la inclusión social. Tercero, mostrar que al concebir la educación con enfoque de derechos humanos, se descubren distintos espacios de acción político-pedagógica desde los cuales se puede y se debe construir inclusión social.

Mi visión se apoya en dos puntos de partida centrales. Uno, que los conceptos de educación y derechos humanos van de la mano, o sea, están íntimamente ligados entre sí. ¿Qué quiero decir? Que la educación debe entenderse siempre desde y con un enfoque de derechos humanos (o como también se suele decir, “en clave” de derechos humanos). Dos, que cuando asumimos la conexión profunda entre educación y derechos y practicamos la educación con enfoque de derechos, sólo entonces estamos trabajando por la inclusión y la equidad social.

La razón es simple y clara: porque el enfoque de derechos humanos es el más inclusivo posible. Abarca a todas las personas, sin importar sus muchas diferencias, ni hacer distinciones a partir de cualquiera de esas diferencias (raza o etnia, nacionalidad, sexo, orientación sexual, identidad de género, creencias religiosas o políticas, cultura, situación económica, edad, capacidades, entre otras). En un enfoque de derechos humanos nadie queda afuera. Y así debe entenderse la educación, como un derecho de todas las personas y que a todas debe serles garantizado. Estoy

convencida que cualquier política pública educativa, programa de estudio o metodología de enseñanza que no se piense con enfoque de derechos humanos, corre el riesgo real de violar derechos humanos.

Existen otras visiones de la educación, que la definen desde distintos puntos de vista (como desarrollo integral de la personalidad, como proceso de socialización, como servicio público, como motor de crecimiento económico, como factor de movilidad social, etc.). Estos enfoques pueden ser correctos y relevantes, pueden hacer contribuciones útiles para impulsar el desarrollo social. Sin embargo, siempre serán visiones secundarias, subalternas. Nunca pueden esgrimirse como la razón de ser y el fundamento del proceso educativo.

La educación debe ser garantizada por los Estados porque es un derecho de todas las personas. Cualquier otra razón para hacerlo – que sin duda las hay – viene por añadidura; pero no debe desconocer o minimizar el que la educación se defina ante todo desde los derechos humanos. Si eso ocurriera, lo más probable es que de una u otra manera termine ignorando los derechos humanos. En otras palabras, violándolos.

Pensar la educación con enfoque o “en clave” de derechos significa comprender por los menos dos dimensiones complementarias:

- La educación como el ejercicio de un derecho humano: el derecho a la educación.
- La educación como un vehículo para formar en y ejercer derechos humanos: la educación en derechos humanos (EDH).

La educación entendida en estas dos dimensiones no sólo es una práctica incluyente (es decir, que en sí misma incluye) sino también una práctica constructora de inclusión social (es decir, que genera más inclusión en todos los ámbitos de la vida en comunidad: laboral, económico, político, cultural, etc.).

Veamos cómo esto ocurre – o mejor dicho, puede ocurrir – cuando pensamos la educación con enfoque de derechos. Daré aquí una visión panorámica de las dos dimensiones, enfatizando solamente algunas de sus ideas-fuerza.

2. El derecho a la educación

Esta es la dimensión más estudiada en cuanto al potencial socialmente incluyente de la educación con enfoque de derechos, aunque no siempre es la mejor comprendida.

La concepción de derechos humanos concreta una idea poderosa, que vino a subvertir la visión absoluta del poder que predominó en la mayor parte de la historia de la humanidad: toda persona tiene derechos que nacen de su condición de ser humano, de su dignidad como persona, y que a todos deben serles respetados. Los atributos de la dignidad de la persona humana prevalecen por sobre el poder del Estado, no solamente en el orden moral sino también en el legal, cualquiera sea el origen de ese poder y la organización del gobierno².

Inicialmente, los derechos humanos fueron pensados como límites a la opresión y al ejercicio autoritario del poder, ya fuera un poder político o político-religioso (que por mucho tiempo en la historia fueron uno mismo y todavía lo son en algunos

2 Nikken, Pedro, “El concepto de derechos humanos”, en: *Estudios Básicos de Derechos Humanos*. IIDH, San José, Costa Rica, 1994.

lugares del mundo). Hoy los derechos humanos se conciben además como un programa, en otras palabras, como un conjunto de estándares capaz de orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir a fortalecer las instituciones democráticas³. La concepción de los derechos humanos como un programa orientador de políticas públicas favorece la construcción de sociedades más inclusivas y equitativas.

La historia del avance de los derechos humanos se puede expresar como un movimiento de ondas expansivas en varias direcciones. Cada expansión va incorporando por un lado, nuevos colectivos de personas antes excluidas⁴ y por otro, nuevos contenidos antes ignorados que llegan a entenderse como esenciales para la satisfacción del derecho. De tal modo crece gradualmente el alcance cuantitativo y cualitativo de los derechos humanos a través de:

1. Incluir nuevas poblaciones como sujetos de derechos:
 - 1.1. Incluir a nuevos colectivos: los derechos humanos ya reconocidos alcanzan a poblaciones que antes no se consideraban comprendidas en ellos (por ejemplo, en comparación con la concepción predominante durante la Revolución Francesa, pasaron a ser nuevos sujetos de derecho los hombres no blancos, no propietarios, no nacionales, las mujeres y los niños y niñas).
 - 1.2. Incluir a los más excluidos dentro de estos colectivos, los marginales: la doctrina de derechos humanos comienza a preocuparse por personas en condiciones

3 Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL* 88, abril de 2006.

4 Tomasevsky, Katharina, “Contenido y vigencia del derecho a la educación”, *Cuadernos Pedagógicos*. IIDH, San José, Costa Rica, 2006.

especiales que antes, aunque en teoría eran sujetos de derechos, para la ley y en la práctica no recibían ninguna consideración a sus situaciones particulares o de vulnerabilidad (personas pertenecientes a pueblos indígenas y otras razas o etnias no dominantes dentro de los Estados, discapacitadas, migrantes y refugiadas o privadas de libertad, entre otras).

2. Dar mayor contenido a los derechos reconocidos: suben los umbrales necesarios para la realización del derecho, es decir, los mínimos universalmente aceptables.
3. Reconocer nuevos derechos: son los llamados “derechos emergentes” (por ejemplo, los derechos colectivos o de solidaridad y el derecho a ser educado en derechos⁵).

En el caso de la educación, subrayo que es un **derecho-llave**, un multiplicador que cuando se garantiza, aumenta el disfrute de todos los demás derechos, mientras que cuando se niega impide el disfrute de los otros derechos. En la vida social muchos derechos son inaccesibles para quienes fueron privados de educación – en especial los derechos asociados al trabajo, al salario justo, a la seguridad social y a ser elegido en un cargo político⁶.

El derecho a la educación tiene una historia corta y aún no ha logrado plena vigencia universal. Pero dentro de la

5 El derecho a ser educado en derechos sólo recientemente recibió reconocimiento explícito y pleno por parte de la comunidad internacional a través de un instrumento de derechos humanos. Me refiero a la Declaración de Naciones Unidas sobre la educación y formación en materia de derechos humanos, aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2011 (A/C.3/66/L.65).

6 Tomasevsky, Katharina, “Contenido y vigencia del derecho a la educación”, Serie Cuadernos Pedagógicos. IIDH, San José, Costa Rica.

doctrina de derechos humanos tiene un contenido que ha sido conceptualizado con claridad, en especial por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y por Katharina Tomasevsky, primera Relatora Especial de Naciones Unidas para el derecho a la educación.

Los rasgos constitutivos del derecho a la educación, que representan al mismo tiempo las obligaciones del Estado para garantizarlo, son cuatro:

- Asequibilidad (mejor expresado en español con el término “Disponibilidad”).
- Accesibilidad.
- Aceptabilidad.
- Adaptabilidad.

¿Qué significa cada rasgo-obligación? Según el Comentario General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas⁷, que es el primer desarrollo sustantivo del derecho, significan lo siguiente.

- **Asequibilidad o Disponibilidad.** Tienen que existir instituciones y programas educativos en cantidad suficiente dentro del territorio del Estado. Esto implica contar con edificios, servicios sanitarios, agua potable, personal docente capacitado, con salarios localmente competitivos, y materiales de enseñanza.
- **Accesibilidad.** Las escuelas y los programas de enseñanza deben ser accesibles a todos, sin discriminación, dentro de la jurisdicción del Estado.

⁷ Naciones Unidas, *Comentario General No. 13, Derecho a la educación*, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Sesión Veintiuno, 1999.

Esta obligación tiene tres dimensiones:

- **No discriminación:** acceso para todos, especialmente los grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad, asegurada por la ley y en la realidad.
- **Accesibilidad material:** la educación tiene que estar al alcance físico de las personas, ya sea para concurrir a un centro educativo localizado a distancia geográfica razonable o por vía de la tecnología (programas a distancia).
- **Accesibilidad económica:** la educación tiene que estar al alcance económico de todos. La educación primaria debe ser universal y gratuita, y los Estados deben introducir en forma progresiva la educación gratuita en los niveles secundario y superior.
- **Aceptabilidad.** La sustancia y la forma de la educación, incluyendo los programas de estudio y los métodos de enseñanza, tienen que ser aceptables para las y los niños y los padres y madres, lo que quiere decir relevantes, culturalmente apropiados y de buena calidad. El Estado debe establecer estándares mínimos que regulen estos aspectos.
- **Adaptabilidad.** La educación debe ser flexible para que pueda adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades cambiantes y responder a las necesidades de estudiantes dentro de diversos contextos sociales y culturales.

¿Cómo se conciben estas obligaciones actualmente? Aun en el breve lapso transcurrido desde el Comentario General No.13 a la fecha se ha producido un crecimiento en la concepción del derecho, y tal desarrollo responde a una fuerte aspiración de inclusión. Esto no significa que se haya alcanzado todavía, pero cada vez es más comprendida y defendida.

Veamos un ejemplo de cómo creció la interpretación sobre el contenido del derecho en el caso de la obligación de **accesibilidad**. La definición antes proporcionada incluía las obligaciones de (a) no discriminación (b) accesibilidad material y (c) accesibilidad económica. O sea, inicialmente esta obligación se entendía como garantía de “acceso”: poder ingresar al sistema educativo público y gratuito, es decir, llegar hasta y entrar en una institución escolar. Hoy se entiende como algo mucho más abarcador y profundo: es entrar, permanecer y egresar satisfactoriamente del sistema educativo.

Los desarrollos de las neurociencias y las ciencias de la cognición demuestran que todas las personas tienen la posibilidad de aprender; por tanto, hay que asegurar las condiciones que les permitan hacerlo con igualdad. Bien podríamos hablar, con mayor exactitud, de un “derecho a aprender”. Por eso hay que procurar por todos los medios posibles la permanencia de los niños y niñas en la escuela (principio de la “prohibición de expulsar”) durante el período considerado básico para su desarrollo personal físico, cognitivo y emocional, que les permite incorporarse al trabajo productivo, a la vida social y a la participación ciudadana. Es el período que cada país define en su Constitución y leyes educativas como ciclo obligatorio y gratuito.

La cobertura de este ciclo también ha crecido, porque hoy sabemos más sobre lo que la persona necesita y lo que nuestras sociedades requieren para una incorporación plena de su ciudadanía. El ciclo “básico” de educación obligatoria y gratuita, que comenzó abarcando la escuela primaria, hoy se amplió en dos direcciones en cuanto a sus límites de edad: hacia abajo y hacia arriba. Los estándares del derecho a la educación han crecido en el sentido de bajar el límite inferior de edad de la educación obligatoria (ahora incluyen uno o dos años de

educación pre-escolar) y de subir el límite superior (ya cubre la educación secundaria completa). Así lo están reconociendo cada vez más Estados, que incrementan el número absoluto de años de educación obligatoria y gratuita.

Otro ejemplo de cómo se viene ampliando la comprensión del derecho a la educación guiada por una preocupación de inclusión se da en el caso de la obligación de **adaptabilidad**. Aquí se trata de un progreso en la forma de concebir la realización del derecho, o sea, cómo debe ponerse en práctica ese componente del derecho de la mejor manera, la más inclusiva y equitativa.

El concepto indica que el Estado tiene la obligación de garantizar que la educación se adapte a las necesidades de los niños y las niñas. Se debe asegurar su permanencia en el sistema, eliminando cualquier forma de discriminación que la amenace. Ahora bien, ¿cómo se logra eso? ¿Hay un solo modo de hacerlo? ¿Hay distintos modos? Y si así fuera, ¿cómo decidir entre los distintos modos? ¿Con qué criterios?

Katharina Tomasevsky⁸ observó que la realización progresiva del derecho a la educación para superar exclusiones, ha pasado por tres etapas:

1. **Inclusión con segregación.** Se reconoce el derecho de poblaciones a quienes se les había negado históricamente (pueblos indígenas, extranjeros, comunidades nómadas, discapacitados, etc.), pero se les confina en establecimientos especiales.
2. **Inclusión con integración.** Supera la segregación, pero las poblaciones admitidas en forma más reciente tienen que adaptarse a la escolarización que está disponible, independientemente de sus particularidades personales o culturales (lengua, religión, discapacidad, etc.).

8 Tomasevsky, Katharina, "Contenido y vigencia del derecho a la educación", Serie Cuadernos Pedagógicos. IIDH, San José, Costa Rica.

3. **Inclusión con adaptación.** Se propone que sea la enseñanza la que se adapte a la diversidad de destinatarios, no a la inversa.

La última etapa marca un cambio sustancial de perspectiva: se pasa de una visión en que los niños y niñas tienen que acomodarse como puedan al sistema educativo, a otra en que son los establecimientos educativos los que tienen que responder a las necesidades educativas del estudiantado para proteger su permanencia en el sistema, teniendo siempre en mente “el interés superior del niño” como lo pide la Convención de los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989).

El sistema educativo debe crear las condiciones para que esto ocurra de la manera más respetuosa posible hacia las diferencias entre estudiantes. El sistema debe encontrar formas de acomodarse a las necesidades educativas de grupos poblacionales con condiciones o en situaciones especiales: por ejemplo, niños y niñas con discapacidad, quienes realizan algún trabajo legal y aceptable, desplazados y refugiados, privados de libertad, o vinculados a ejércitos regulares o irregulares.

Sin embargo, no podemos llamarnos a engaño. Estos desarrollos del derecho a la educación que promueven inclusión social no son una realidad en todas partes del mundo. Han sido planteados por la doctrina de derechos humanos pero de ninguna manera tienen todavía vigencia universal. En muchos, muchísimos lugares, son todavía apenas una aspiración, una potencialidad. Nos toca a nosotros, los actores educativos, actualizar el potencial incluyente de este derecho, ponerlo en práctica a diario en nuestros ámbitos de acción: reclamar el derecho, denunciar su violación, hacer propuestas, incidir para lograr su realización...

3. La educación en derechos y los espacios para construir inclusión con equidad

A la par del derecho a la educación existe también el derecho a ser educados en nuestros derechos. Es el derecho a la EDH.

¿Qué es la EDH? Por un lado, es **parte del contenido del derecho a la educación**. La podemos pensar dentro del rasgo de **aceptabilidad** de la educación – en el marco de los estándares desarrollados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas que vimos más arriba – o dentro del criterio de **calidad** de la educación – en el caso de otros marcos teóricos, como el utilizado por la UNESCO.

Por otro lado, es **condición necesaria para el ejercicio activo de todos los derechos humanos y la ciudadanía democrática**. La lógica es sencilla: nadie puede ejercer y defender sus derechos, así como respetar y defender los derechos de los demás, si no los conoce. Y no basta con que los conozcan ciertos actores sociales, como políticos, intelectuales o activistas; deben conocerlos todas las personas, porque a todas les afectan y todas deben convertirse en garantes de su cumplimiento.

En cuanto a las metas de la EDH, se suelen señalar dos de carácter amplio. Una es preventiva (de valor negativo, instrumental): **evitar violaciones de derechos humanos**. La lógica que la sustenta es que no es suficiente sancionar las violaciones de derechos después que se han producido, aun si esto fuera posible siempre, lo cual no es tal. No basta con sancionar violaciones, hay que evitar que ocurran.

La otra meta es constructiva (de valor positivo, ideológico): **crear una cultura de derechos humanos**. Por esto se entiende ir construyendo una filosofía o visión de mundo donde los derechos humanos sean entendidos, respetados y ejercidos como

pautas reguladoras de la convivencia social. Si una cultura, según la definición clásica, es el “conjunto de modos de vida y costumbres de una época o grupo social”⁹, se trata de lograr que las personas internalicen los derechos humanos y los pongan en práctica hasta que lleguen a formar parte de esos modos de vida y costumbres compartidos y valorados, esa argamasa que une a los miembros de una comunidad por encima de sus muchas y legítimas diferencias. Se trata aquí de una comunidad enorme, la más grande concebible y, a la vez, la más básica: la de la especie humana.

La EDH tiene un enorme potencial para promover inclusión social en varios escenarios. Aquí voy a referirme a tres de particular impacto. La EDH promueve inclusión cuando se utiliza para:

- a. Incorporar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, educativas y de otro tipo.
- b. Incorporar la filosofía y la práctica de los derechos humanos en el sistema de educación formal de todos los niveles educativos.
- c. Construir una visión de la persona sujeto de derechos como **agente** de su propia vida.

También en este sentido, al igual que ocurrió con el derecho a la educación, los desarrollos doctrinarios y prácticos han sido orientados por una enorme preocupación por la inclusión social, a menudo expresada con la expresión **construcción de ciudadanía democrática**.

9 Real Academia Española (RAE), *Diccionario de la lengua española*. Espasa Calpe SA, Madrid, 2005.

a. EDH y políticas públicas: el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas

Hablar de enfoque de derechos humanos en las políticas e instituciones públicas o en las estrategias de desarrollo, significa que éstas deben basarse en las normas y principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En las estrategias de desarrollo se ha reconocido ampliamente la importancia de dotar de poder a los sectores más pobres y marginalizados: el enfoque de derechos humanos busca otorgarles ese poder a través del reconocimiento pleno de derechos.

Si partimos de este principio, la razón para formular una política pública ya no es que existen ciertos sectores sociales con necesidades insatisfechas y que por eso reciben beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales, sino que existen personas titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado el cumplimiento de ciertas obligaciones. Así, el enfoque de derechos humanos se opone al asistencialismo y a la discrecionalidad, cambia la lógica de la relación entre el Estado y los destinatarios de las políticas¹⁰. Y no me refiero solamente a políticas educativas, sino a cualquier política pública – de salud, vivienda, trabajo, seguridad social, etc. Todos estos son derechos humanos y como tales deben ser garantizados.

¿Qué implica el enfoque de derechos humanos en materia de políticas públicas? El enfoque de derechos le impone al Estado obligaciones concretas, por ejemplo:

- Establecer medidas que permitan al titular del derecho reclamar judicialmente si el Estado no cumple con su obligación, es decir, establecer instancia/s ante las cuales

10 Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” Revista de la CEPAL 88, Abril 2006.

recurrir y procedimientos claros para hacerlo. Esto significa poner en marcha mecanismos de responsabilidad o de garantías.

- Establecer mecanismos de acceso y uso de la información pública por parte de la ciudadanía, así como de rendición de cuentas por parte de las autoridades.
- Detallar en clave de derechos cómo se operacionaliza la política, o sea, cómo se prevé su ejecución técnica. Porque la perspectiva de derechos humanos verdaderamente se juega en la puesta en práctica de una política, no en su justificación verbal o en la mera declaración de principios.
- Contemplar instancias y procedimientos que permitan la participación real y efectiva – o sea, decisoria – de los sectores concernidos por la política pública en cuestión.
- Prohibición de discriminar en virtud de cualquier criterio. Por el contrario, si existen en la sociedad ciertas situaciones de inequidad o discriminación históricamente arraigadas, debe contemplar alguna/s medida/s de **acción afirmativa** (también llamada **discriminación positiva**) para los colectivos sociales que históricamente sufrieron esa discriminación, a efectos de favorecer su inclusión social en la actualidad.

Cuando se emplea un enfoque de derechos humanos al diseñar políticas públicas se procura deliberadamente la inclusión, es decir, no dejar a nadie afuera de la comunidad organizada y, en cuanto a quienes están fuera o en sus márgenes, propiciar activamente su incorporación plena. Este enfoque piensa en personas: no pierde nunca de vista a los individuos. Desde la óptica de derechos humanos no importa si son “mayorías” o “minorías”, importan las personas, todas y cada una. Respecto al cumplimiento de derechos, no basta con mejorar un poco

las estadísticas, no bastan criterios como “el promedio”, “xx porcentajes” “la norma estándar”. Estas son abstracciones. Lo concreto son las personas y la única meta aceptable es llegar a todas, cueste lo que cueste.

El enfoque de derechos no surge espontáneamente, ni se alcanza a fuerza de buenas intenciones. La adopción oficial por parte de un país de normas internacionales de derechos humanos no instala de manera automática la visión de derechos en todos los sectores sociales, ni siquiera en todos los agentes del Estado; mucho menos lleva esas normas a la práctica. Es necesario conducir un proceso que medie entre las normas y las políticas públicas: un proceso educativo¹¹.

Todos los actores sociales que de una u otra manera están involucrados en la elaboración de políticas públicas deben educarse en derechos a fin de desarrollar su comprensión política y sus capacidades técnicas para poner en práctica el enfoque de derechos humanos en las políticas que propongan e impulsen. Si esto no ocurre, ¿cómo podemos esperar que esos actores las comprendan, asuman y apliquen?

La EDH debe llegar, por principio, a todos los sectores sociales. Pero en cuanto a impactar en las políticas públicas, los colectivos sociales más necesitados de EDH en mi criterio son:

- Los responsables políticos del diseño y aprobación de políticas sociales: los **servidores públicos de todos los poderes del Estado**.
- Los interesados o posibles afectados que quieren incidir en las políticas para que se contemplen sus derechos: las **entidades organizadas de la sociedad civil**.

¹¹ Rodino, Ana María, “Educación en derechos humanos: Una propuesta para políticas sociales”, *Revista IIDH*, Vol. 44, Julio-Diciembre de 2006.

- Los expertos sobre temas y materias sociales que aportan su experiencia al diseño de las políticas: **profesionales y académicos de diversas disciplinas.**
- Los comunicadores que crean opinión pública: **comunicadores de medios masivos.**

De esta manera, la EDH se vuelve una herramienta de promoción de políticas públicas inclusivas porque hace la mediación – es decir, el puente pedagógico – desde las normas y estándares de derechos humanos hacia las políticas públicas que deben ponerlas en práctica en la vida cotidiana de una sociedad¹².

b. EDH y educación formal: los derechos humanos en el currículo y en las relaciones cotidianas en la escuela

Construir la inclusión social desde la escuela impone dos mandatos muy concretos, nada retóricos ni declamatorios. Uno, identificar e incorporar a aquellos niños y niñas que aún están fuera del sistema escolar, los excluidos. Dos, identificar y apoyar a quienes, aun estando adentro, corren un riesgo real de quedar fuera por no concluir el ciclo de escolaridad mínima obligatoria. Sobre estos últimos, las estadísticas y los estudios oficiales dicen que “abandonan” o “desertan” el sistema educativo. Una mirada más profunda y sensible a los numerosos condicionamientos de la realidad revela que la mayoría son expulsados por la dinámica del propio sistema.

Para generar verdadera inclusión, el sistema educativo obligatorio tiene que satisfacer esos dos imperativos a la vez:

12 Ibidem.

traer y retener. De lo contrario, muchos niños y niñas que entran a él por una puerta terminan saliendo por otra, sin que se cumpla el propósito social formativo de la escuela.

La EDH es un instrumento poderoso para cumplir con estos imperativos. Es una propuesta a la vez curricular y extracurricular – de contenidos y de relaciones interpersonales – que busca construir convivencia social inclusiva, equitativa y solidaria en la vida diaria de la escuela.

En el orden del currículo, la EDH propone incorporar conocimientos, valores, actitudes y capacidades para entender la identidad y la alteridad; para valorarse a sí mismo y a los otros; para comprender y aceptar las diferencias legítimas entre las personas en pie de igualdad; para desmontar estereotipos y falsos prejuicios que conducen a discriminar a ciertas personas y colectivos sociales. Cuanto esta formación ocurre dentro de la legitimidad y el espacio seguro de la escuela y en el marco de los saberes reconocidos, se crean condiciones cognitivas y afectivas para que los sujetos en formación desarrollen convicciones y conductas inclusivas.

Consideremos un ejemplo. Se promueve inclusión cuando el currículo enseña algo más que el concepto tradicional y restrictivo de ciudadanía nacional, asociada a la pertenencia a comunidades de base territorial cerrada y cultura homogénea, al poder de las mayorías y al ejercicio sobre todo de los derechos civiles y políticos. Se trata de una concepción cívica del ciudadano centrada en su rol en la vida pública de su propio Estado-Nación. Por tanto, no abarca a quienes se consideren ajenos o extranjeros a ese Estado-Nación.

Se promueve inclusión cuando se enseña otra visión, no opuesta pero sí más abierta, universal y diversa: el concepto contemporáneo y holístico de ciudadanía global o mundial, que

plantea que somos ciudadanos del globo y debemos reconocer y asumir nuestras responsabilidades hacia nuestro hábitat común – el planeta – y hacia cada uno de nuestros semejantes por encima de las barreras nacionales.

Se promueve inclusión cuando se reconoce que vivimos en sociedades multiculturales y se educa para valorar y practicar la comunicación y el diálogo entre culturas: la interculturalidad¹³.

En el orden de las relaciones y las prácticas diarias en los establecimientos educativos, la EDH promueve que las conductas individuales y colectivas deben guiarse por los principios de los derechos humanos y la democracia. Así, enseña a actuar de manera libre y responsable, a convivir con tolerancia y, deseablemente, con respeto mutuo.

Pensemos un ejemplo en este sentido. Se promueve inclusión cuando, con regularidad, en el aula y en el establecimiento educativo, se abordan los conflictos sin ocultamientos y se resuelven de manera negociada, cuando se prefiere siempre el uso del lenguaje al de la violencia, y, en especial, cuando en la escuela se enseña a usar el lenguaje en todas sus manifestaciones (escuchar, hablar, leer y escribir), para hacer posible la comunicación auténtica entre personas. El diálogo es la expresión operativa de la solidaridad entre sujetos de derecho.

c. EDH y agencia: las personas como agentes

En síntesis, creo que el gran aporte de la EDH puede resumirse en su capacidad para desarrollar la **agencia** de las personas,

13 Candau, Vera María, “Derechos humanos y educación intercultural”, en: Prats, Enrique (coord.), *Multiculturalismo y educación para la equidad*. OEI, Editorial Octaedro, Barcelona, España, 2007.

concepto propuesto por el economista y Premio Nobel indio Amartya Sen¹⁴. La **persona agente** (en oposición a “paciente”) es

[...] alguien que está normalmente dotado de razón práctica y de autonomía suficiente para decidir qué tipo de vida quiere vivir, que tiene capacidad cognitiva para detectar razonablemente las opciones que se encuentran a su disposición y que se siente – y es interpretado por los demás como – responsable de los cursos de acción que elige¹⁵.

Esta noción está en el centro de la práctica de la ciudadanía política en un régimen democrático y tiene, entre otros atributos, la condición de ser inclusiva, porque

[...] supone el reconocimiento como agentes políticos de las personas, es decir, que todos tienen capacidades morales y cognitivas suficientes para participar en la vida política. La presunción de *agencia* no es solo un concepto filosófico o psicológico, sino también legalmente sancionado y respaldado. Es precisamente lo que constituye a cada individuo como personal legal, portadora de derechos subjetivos. La persona realiza opciones porque el sistema presupone que es autónoma, responsable, razonable, es decir, un agente¹⁶.

La idea de construir agencia me parece potente porque va más allá de construir “autoestima o “empoderamiento”. Ambos son estados personales, de orden psicológico. Son condiciones

14 Sen, Amartya, *Development as freedom*. Oxford University Press...

15 O’Donnell et al. (comp), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Homo Sapiens, Rosario, Argentina, 2003. Citado en Estado de la Educación 3, Programa Estado de la Nación, San José, Costa Rica, 2011, p.34.

16 *Ibidem*, pág. 34.

de la acción, pero... ¿son suficientes para conducir a la acción? Y la EDH se proyecta a la acción, llama a la acción. Lleva al ejercicio de derechos, al reclamo y a la participación para incidir en la realidad social para transformarla.

4. El rol clave de las y los educadores

Finalizo con una aclaración realista. Creo profundamente en la EDH, pero también sé que no se instaura en el sistema educativo por decreto. Ni que, una vez adoptada, avanza sin dificultades o conflictos. Por el contrario, su práctica es difícil y laboriosa, un ejercicio constante de conciencia y persistencia.

En esto el rol clave es nuestro, de los educadores. De cada educador como un individuo responsable y del conjunto de educadores como colectivo con conciencia profesional. Hacer EDH reclama de nosotros pensamiento, reflexión, resistencia a la inercia de los hábitos arraigados y los estereotipos fáciles y tranquilizadores – nuestros propios hábitos y estereotipos. Nos pide autorregulación y monitoreo autocrítico constante, así como apertura sincera a la crítica ajena, sobre todo a la crítica generalmente más dura: la de nuestros alumnos y alumnas. Nos pide valentía para enfrentar los conflictos y sensatez para negociarlos pacíficamente.

El potencial inclusivo de la EDH depende de cómo se la instaure y de cómo las y los educadores la pongamos en práctica. Son posibilidades que debemos actualizar; poner en acción a diario en los distintos espacios mencionados: el de la sociedad, el del centro educativo, el de nuestra propia conducta...

La educación puede utilizarse como un instrumento tanto para perpetuar como para eliminar desigualdades. De nosotros,

educadores, depende cuál de estas alternativas se concrete en cada caso particular, en cada escuela, en cada aula. Si pensamos la educación en clave de derechos podemos hacerla una fuerza poderosa al servicio de la equidad y la inclusión social.

Recordemos siempre lo que los alumnos de Barviana, en la Italia rural de la década de 1960, dijeron a sus maestros, para que nunca tenga que decirse de nosotros. Aunque enseñemos en un nivel que no sea la escuela obligatoria, cuando nos embargue el desánimo frente a las siempre difíciles condiciones de trabajo (magros salarios, pobre infraestructura o falta de recursos y de reconocimiento), recordemos estas palabras para recuperar, por encima de cualquier adversidad, el profundo y magnífico sentido de nuestro trabajo. Porque en educación, la inclusión social empieza en cada aula.

A un tornero no se le permite que entregue solamente las piezas que le salieron bien. De lo contrario, no haría nada para que les salieran bien todas.

Ustedes, en cambio, saben que pueden descartar las piezas según como lo deseen. Por eso se limitan a controlar lo que sale bien solo, por causas ajenas a la enseñanza.

[...] Si cada uno de ustedes supiera que tiene que hacer avanzar a toda costa a todos los muchachos en todas las materias, se ingeniarían para hacerlos funcionar.

Yo les pagaría a destajo. Un tanto por muchacho que aprende todas las materias. O mejor, una multa por cada muchacho que no aprende una.

Entonces sus ojos seguirían siempre a Juan. Buscarían en su mirada distraída la inteligencia que Dios le puso y que es sin duda igual a la de los demás. Lucharían por el niño que tiene

más necesidad, descuidando al más afortunado, como se hace en todas las familias. Se despertarían de noche con el pensamiento fijo en él, para hallar una nueva manera de enseñar a la medida de Juan. Irían a buscarlo a su casa si no vuelve.

No se resignarían, porque la escuela que pierde a Juan no es digna de llamarse escuela¹⁷.

17 Alumnos de Barviana, *Cartas a una profesora*, primera edición. Nova Terra, España, 1970. Título original: *Lettera a una professoressa*, Michele Gesualdi, Florencia, Italia, 1967.

