

Medir progresos: los mapas de derechos humanos y el informe de educación en derechos humanos¹

Diego Iturralde

Presentación

El IIDH viene desarrollando, desde mediados del año 2000, un sistema de indicadores de progreso en derechos humanos. Se trata de un proceso en curso que aún no ha concluido, que se va profundizando en varios campos temáticos y extendiendo a varios países. Aunque el proceso se torna cada vez más complejo, ya ha empezado a generar sus primeros productos, y algunos descubrimientos documentales que son interesantes.

Vale la pena destacar que el sistema de indicadores de progreso en derechos humanos y su aplicación fueron desarrollados en interacción permanente con

1 Trascipción editada de las intervenciones de Diego Iturralde, Coordinador de la Unidad de Investigaciones Aplicadas del IIDH ; Ana María Rodino, Coordinadora de la Unidad Pedagógica de IIDH; y Giselle Mizrahi, consultora para el Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos, en el IV Curso Interamericano de Derechos Humanos y Sociedad Civil.

numerosas organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, y con colectivos de mujeres, indígenas, funcionarios públicos, trabajadores de las defensorías y otros, en los seis países que fueron seleccionados como pilotos y en los cuales se llevó a cabo la primera aplicación: Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.

Esta interacción permanente tiene sentido porque un elemento básico de cualquier sistema de medición, de monitoreo o de observación, es su legitimidad y esta supone, precisamente, la capacidad para reflejar lo que la gente realmente valora y en qué términos lo hace. Con esta finalidad, la interacción ha sido un camino de ida y vuelta: proponemos una idea, recogemos opiniones, presentamos un primer avance de lo que podría ser el sistema y volvemos a recoger opiniones. Definimos con esas mismas personas cuáles serían las variables, cómo se podrían medir, cuáles son los indicios que deberíamos buscar, y así, poco a poco, lo vamos construyendo.

Tres cursos interdisciplinarios de derechos humanos, en cada uno de los cuales participaron cerca de ciento veinte colegas de todos los países, han constituido el laboratorio más importante de este proceso; los talleres de los cursos nos permitieron poner a prueba progresivamente este trabajo.

A su vez, la idea de preparar un Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos surgió, en parte, impulsada por el éxito de un pequeño

Medir progresos: los mapas de derechos humanos y el informe de educación

ejercicio práctico que hicimos con los estudiantes del XX Curso Interdisciplinario, en julio de 2002, cuyo eje fue la educación en derechos humanos.

Como en todos los cursos y todos los años, solicitamos a los postulantes admitidos un trabajo escrito previo, siguiendo una guía que preparamos para orientarlos. Para el XX Curso Interdisciplinario tal trabajo versó sobre el derecho a la educación. Les propusimos utilizar parte del sistema de indicadores que la Unidad de Investigación venía desarrollando y aplicarlo en su 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, de escuelas judiciales, educación no formal impartida por organizaciones de mujeres, por organizaciones indígenas, etc. El resultado fue muy productivo y nos 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 Curso Interdisciplinario, surgió un buen número de propuestas sobre cosas que se podían hacer. Al final del curso se gestó la idea de este informe, a manera de una "relatoría amistosa" que se podría ofrecer a la Comisión Interamericana y, en general, a la comunidad de educadores en este campo.

Puestos a la tarea de diseñar un informe que diera cuenta de la variedad de situaciones informadas y discutidas en el curso, diseñamos cinco pasos, que

detallamos más adelante, para cubrir uno cada año, con la esperanza de volver a empezar la ronda de informes en el año 2007.

En este texto, preparado con ocasión del IV Curso Interamericano de Derechos Humanos y Sociedad Civil se presentan brevemente la idea inicial, la experiencia de aplicación piloto en seis países de la región y su resultado: *El mapa de progresos en derechos humanos*. También se da cuenta de un nuevo ejercicio en curso de ejecución: la preparación, mediante la utilización de la misma metodología, del primer informe sobre el estado de incorporación de la temática de los derechos humanos en la educación en los diecinueve países suscriptores del Protocolo de San Salvador (sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Finalmente, se anticipan las líneas principales de los siguientes tres informes sobre Educación en Derechos Humanos.

La propuesta de medir progresos

El IIDH considera el escenario de los derechos humanos en la región como un espacio de interacción entre las dinámicas de la sociedad civil, del Estado y de la comunidad internacional. Esto lleva explícitamente a buscar otra comprensión del ámbito de los derechos humanos, no solo como una confrontación entre la sociedad civil y el Estado o entre el violador y el defensor de derechos humanos. Durante los últimos diez años ha surgido otra forma de entender este

Medir progresos: los mapas de derechos humanos y el informe de educación

escenario, sobre todo a partir de la alta madurez alcanzada por el movimiento social de las ONG, por el trabajo incipiente pero fecundo del sector académico en el tema de los derechos humanos, y a partir de la aparición de una serie de instituciones y de espacios en el sector público².

En este escenario, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos identifica, a partir de la experiencia de veinte años de trabajo, cuatro grandes temas relacionados con derechos humanos: el acceso a la justicia, la participación política, la educación en derechos humanos –columna vertebral del mandato del Instituto– y los derechos económicos, sociales y culturales³. En cada uno de ellos se ligan de diversas maneras –como en un drama–, todos los actores del escenario: sociedad civil, Estado y comunidad internacional, y un amplio conjunto de derechos humanos.

Ahora bien, cada uno de estos campos temáticos es como una figura tridimensional que puede ser vista

-
- 2 Cabe destacar, por ejemplo, la creación del *Ombudsman* que ha ocurrido en los últimos diez años, con excepción de Guatemala que es un poco anterior, y que llega progresivamente a fuerzas armadas, policía, sistema judicial y sistema electoral. También ha contribuido la cooperación internacional que al principio era ASDI, el Consejo Mundial de Iglesias y el Fondo Popular Noruego. Hoy inclusive instituciones como el Banco Mundial y el BID, financian con préstamos programas de derechos humanos, de modernización de la justicia, de investigación sobre derecho indígena, promoción de la equidad de género, etc.
 - 3 Este campo temático, de los DESC, se añadió a la formulación de la estrategia institucional en 2004. Los primeros ejercicios, además de los relacionados con educación en derechos humanos, comprenden los derechos al trabajo, de los trabajadores y de la salud.

desde diferentes lados, dependiendo del interés y la experiencia del sujeto que observa. El Instituto escogió básicamente tres perspectivas para mirar estos campos temáticos: equidad de género, área en la cual el Instituto tiene una tradición muy larga, y es la que más fácilmente hemos podido incorporar para efectuar la medición; la diversidad étnica y cultural, donde el Instituto ha logrado avances importantes; y la acción conjunta, compartida e interactiva, entre la sociedad civil y el Estado, que estamos procurando desarrollar.

Cruzando los ejes temáticos con las tres perspectivas transversales, se obtiene 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.

	Acceso a justicia	Participación política	Educación en Derechos Humanos	Derechos económicos, sociales y culturales
Equidad de género				
Diversidad étnica				
Interacción sociedad civil y Estado				

Esta identificación permitió escoger las líneas estratégicas del trabajo institucional para los próximos años, así como definir las características del sistema: campos temáticos, dominios y variables, a partir de los cuales desarrollamos los indicadores de progreso para este mecanismo de observación y monitoreo.

Medir progresos: los mapas de derechos humanos y el informe de educación

Con el sistema organizado inicialmente en tres campos, nueve dominios, veinticinco variables y sesenta y seis indicadores, se recabó información de los años 1990 y 2002, con el objetivo de conocer las variaciones que se habrían producido en la legislación, el marco institucional y las prácticas sociales en ese período y contestar la pregunta sobre el estado de progreso de los derechos humanos.

Los mapas de progresos en derechos humanos

Los resultados de estas investigaciones se concentraron en una base de datos electrónica que constituye el Mapa de Progresos en Derechos Humanos. Este producto se puede consultar en la página electrónica del IIDH⁴; contiene la presentación general, la metodología y los datos de quienes participaron en las mediciones de cada país; los resultados por temas –acceso a la justicia, participación política y educación en derechos humanos– y dentro de cada tema, se pueden encontrar los datos por variable o indicador. Esperamos mejorar este producto electrónico de tal manera que se pueda acceder a la información según las perspectivas transversales; ello permitiría contestar preguntas como: cuántas mujeres ejercen la magistratura, cuál es el presupuesto del Poder Judicial, qué organizaciones no gubernamentales ofrecen educación en derechos humanos, qué condiciones favorecen la participación electoral de los indígenas, etc.

4 <http://www.iidh.ed.cr>. También disponible en disco compacto.

En el mismo mapa se encuentra una segunda sección de carácter general, donde recogemos información de un amplio conjunto de aspectos relacionados con los derechos humanos. Entre otros datos, en esta sección se puede conocer: el estado de ratificación de instrumentos internacionales, la recepción constitucional de los derechos humanos, las instituciones públicas y las entidades civiles concernidas con la temática; los informes internos y externos -públicos y no gubernamentales- sobre derechos humanos en cada país; el grado de cumplimiento de los informes a los Comités Especializados de Naciones Unidas y la relación de casos en conocimiento de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

En la tercera sección se encuentra una selección de indicadores de desarrollo humano y equidad de género. Y en la última se ofrece una lista de enlaces electrónicos con las páginas de las entidades gubernamentales, las procuradurías de derechos humanos o defensorías del pueblo, y algunas organizaciones no gubernamentales; así mismo, aparece una bibliografía anotada de lo que se ha producido en el país en los últimos tres años como mínimo, en lo que se refiere a libros, artículos, informes en gris y tesis universitarias.

Un balance de la experiencia de los mapas de progreso

Las numerosas acciones de consulta y validación durante la fase de diseño del instrumento, mostraron que la selección institucional de los tres campos temáticos

Medir progresos: los mapas de derechos humanos y el informe de educación

y de las tres perspectivas transversales es acertada, en tanto estos implican una parte importante del escenario de los derechos humanos y sus principales dramas en los seis países.

Así mismo permitieron constatar un buen nivel de aceptación del enfoque de progreso, siempre bajo la advertencia de que el trabajo de defensa y denuncia sobre violaciones de derechos humanos continúa vigente.

La construcción del sistema estuvo sujeta a un proceso de ampliación y selección sucesiva de los campos, las variables y los indicadores, en la búsqueda de un conjunto de elementos que den cuenta, mediante indicios, de los cambios más significativos en cada temática. La selección para el primer ejercicio dio prioridad a indicadores sobre aspectos legales e institucionales para los que podrían utilizarse fuentes secundarias disponibles.

Las aplicaciones futuras deberán considerar otros mecanismos directos de investigación que permitan recoger opiniones y expectativas de la población.

La aplicación del sistema tropezó con una dificultad principal: la dispersión y la desigualdad de las bases de información, sobre todo las de carácter histórico. Solamente un 70% de los indicadores fueron cabalmente documentados. Para un 15% no se encontró información –al menos en el corto tiempo propuesto para completar el ejercicio– y un restante 15% resultó poco relevante debido a deficiencias de diseño o imprecisión de los datos.

Los resultados obtenidos dan cuenta de los principales cambios que se han dado en los últimos diez años. No necesariamente indican progresos en el goce de los derechos humanos. Sí señalan, en cambio, que el escenario ha crecido y se ha institucionalizado, que los actores se han especializado y que hay procesos en curso que pueden ser aprovechados bajo una dinámica de diálogo, el cual es aún muy incipiente.

Algunos hallazgos interesantes

Hemos encontrado algunos datos interesantes. Por ejemplo, en diez años, el Poder Judicial ha crecido un 40% en tamaño, en número de jueces o en relación de jueces por habitantes. En la mayor parte de los países se ha creado la escuela judicial, el Consejo de la Magistratura y la defensa pública. Este sector se ha abierto bastante a la resolución alternativa de conflictos y cada vez hay más medios de arbitraje. De los países que analizamos, en aquellos que tienen población indígena, hay una tendencia a aceptar las costumbres jurídicas indígenas.

En participación política se han perfeccionado los sistemas electorales, hay menos problemas de falta de transparencia, menos denuncias y menos fraudes electorales. Sin embargo, hemos encontrado que los partidos no han cambiado y no cuentan con plataformas que respondan a los nuevos movimientos sociales. Asimismo, la incorporación de las mujeres en la vida política está muy rezagada, lo mismo que la

Medir progresos: los mapas de derechos humanos y el informe de educación

participación de los indígenas y afro descendientes; el sistema político prácticamente no los ha incorporado todavía como un valor de la democracia.

En educación en derechos humanos hay una incorporación creciente de normas que la definen como un objetivo y un contenido de la educación; con todo, aparece aún dispersa en varias materias y bajo denominaciones como educación cívica, educación en valores, solidaridad. Del mismo modo, los planes y programas han variado muy lentamente. Los textos escolares más recientes apenas reflejan estos cambios y los maestros reciben escasa capacitación para enseñar, como una nueva materia, la educación en derechos humanos.

Encontramos unos límites del sistema en general y no nos hemos animado a tomar mediciones de algunos aspectos que contradicen el progreso. Las mediciones de esos indicadores, de contra-balance, son algo más complicadas que las primeras, las cuales se pueden hacer a partir de informes y estadísticas existentes. Sería necesario realizar estudios de casos, lo que modifica el modelo de un modo importante y lo hace más costoso.

El campo de la educación en derechos humanos

Como se mencionó antes, el IIDH ha identificado la educación en derechos humanos como uno de sus ejes estratégicos y como uno de los campos temáticos del trabajo sobre progresos en derechos humanos.

La definición de este campo como un conjunto de derechos se fundamenta en un buen número de instrumentos internacionales. 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 es reiterada, 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 -Protocolo de San Salvador (1988)- y en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

Entre estos instrumentos, 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*.

Medir progresos: los mapas de derechos humanos y el informe de educación

A partir de estos estándares seleccionamos el primer conjunto de indicios que permitiría acercarse para obtener una idea de lo que estaba ocurriendo, en términos de avances en la incorporación de la EDH en la esfera de la educación en general. Pero la educación es un campo tan amplio, tiene tantas variables y tantos factores que inciden en él, que se nos hacía realmente complejo decidir por dónde había que empezar. Seleccionamos aquellos pilares fundamentales del trabajo educativo a partir de la investigación educativa, de la teoría pedagógica y de la experiencia.

Primero, diferenciamos dos grandes áreas. Por un lado la educación formal, desde la escuela primaria hasta la universidad. Y por otro lado, el vasto campo de la educación no formal –porque si hay un espacio donde históricamente se ha producido la educación en derechos humanos en América Latina, ha sido en la educación no formal–. A partir de los años setenta empezó a cobrar fuerza el trabajo de educación en derechos humanos desde la sociedad civil. Fue además una época en la que predominaban los gobiernos autoritarios y todo el tema de derechos humanos era subversivo. No se podía ni soñar que ese tema apareciera dentro del ámbito de la educación oficial. Era un trabajo que se hacía desde la sociedad civil, a veces con muchas penurias, a veces de manera semiclandestina y recibiendo, por supuesto, más de una represalia por ello.

Dentro de estas áreas identificamos las categorías o variables por estudiar. Una gran categoría es la del

marco legal, que está más asociada a la educación formal. Aquí hay que explorar si aparece, y cómo, el tema de derechos humanos dentro de los sistemas escolares nacionales.

Otra categoría por investigar es la acción institucional. Se necesita saber qué acción realizan las instituciones públicas, en especial el Ministerio de Educación, para educar en derechos humanos y cómo se refleja esa acción en los currículos y programas de estudio.

Un tercer ámbito que hay que considerar es la formación en derechos humanos de los actores dentro del sistema educativo formal. Nos referimos a los docentes que están actualmente en servicio –cuán capacitados están en el tema o qué se está haciendo para capacitarlos–, pero también cómo se está trabajando en la formación de los futuros educadores. Aquí se establece una conexión con la universidad, particularmente con las escuelas de educación o institutos superiores que forman educadores. Y por supuesto, actores importantes que tampoco hay que ignorar, serían los administradores educativos.

Dentro de este ámbito también se encuentran instituciones y actores complementarios al sistema educativo formal. Nos referimos a funcionarios de otros poderes del Estado: Poder Judicial, fuerzas policiales, fuerzas armadas, oficinas de *Ombudsman*, funcionarios de todos los ministerios. Cabe preguntarse qué se está haciendo para educar a otros funcionarios

Medir progresos: los mapas de derechos humanos y el informe de educación

del Estado, para que cumplan debidamente su labor como funcionarios públicos en el marco del respeto a los derechos humanos. Y, adicionalmente, si estos funcionarios están haciendo algo desde el Estado hacia fuera, es decir, educando también a la población en derechos humanos.

Hasta ahora consideramos cierto número de categorías: la normativa, la acción institucional, el currículo y los actores. Pero no podríamos dejar de tener en cuenta un área más instrumental, los libros de texto, que constituyen la herramienta fundamental de trabajo en el aula. No se puede armar un sistema educativo que funcione si el aspecto instrumental no es coherente con el resto de las demás áreas.

El sistema podría ser ampliado. Existen otros ámbitos que se pueden estudiar, tal como el de la investigación en educación en derechos humanos. Es decir, si existen estudios conceptuales o aplicados sobre temas de educación y derechos humanos, tanto en educación formal como no formal.

Además de construir indicadores específicos de educación en derechos humanos, hay que desarrollar un instrumental conceptual para hacer una lectura crítica de los indicadores habituales sobre educación. Nos referimos a los datos cuantitativos sobre matrícula en primaria, secundaria y universitaria; el número de docentes, la proporción docentes-estudiantes, etc. Se necesita analizar esos datos desde una perspectiva de derechos humanos. Por ejemplo, desagregar los

índices de alfabetización y de escolaridad por sexo, por etnia, por regiones del país, porque es la única manera de evaluar la equidad del sistema educativo. También habría que ver cuál ha sido el crecimiento histórico y la distribución de la inversión pública en educación, cómo ha crecido la profesionalización de los docentes, etc.

La tarea que nos propusimos es bastante ambiciosa, y durante estos dos años hemos trabajado para ir precisándola. Se ha llegado a un primer esquema para la construcción del sistema de indicadores que se aplicó en las investigaciones piloto en seis países y luego se ha utilizado en las investigaciones sobre EDH y otros ejercicios particulares. Una versión detallada de las matrices de cada ejercicio se puede consultar en la página electrónica del IIDH.

Campo	Dominios	Variables	Indicadores	Medios de verificación
Conjunto de derechos que se examina	Ámbito de protección: internacional, legal, política pública, acción institucional	Modificación, retroceso, estancamiento a lo largo del tiempo (10 años p.e.) en determinado factor	Indicios del comportamiento de la variable que se está examinando	Fuentes de información que se utilizarán para establecer los indicadores

El informe interamericano, una nueva iniciativa

En el proceso, ha surgido una nueva idea, un desafío que nos ofrece la oportunidad de revisar y pulir

Medir progresos: los mapas de derechos humanos y el informe de educación

lo que estábamos haciendo y de ponerlo en práctica en un universo más extenso. La idea, tal como Roberto Cuéllar lo explicó, es elaborar un informe del avance de la educación en derechos humanos en América Latina para presentarlo ante la Comisión Interamericana. Se trata de hacer un informe para que el sistema interamericano y todos los activistas y trabajadores de derechos humanos en el continente conozcan lo que está pasando en el campo de la educación en derechos humanos con perspectiva de progreso. Como no es una relatoría en el sentido clásico, la llamamos Informe de Progreso, aunque internamente usamos el concepto, ya mencionado por Roberto Cuéllar, de Relatoría Amistosa.

En esta relatoría vamos a identificar las tendencias generales de desarrollo de las normas, del marco institucional, de los programas de estudio, de los libros de texto, de la formación de educadores y otros actores, y de la educación no formal, en el período comprendido entre 1990 y 2002. Como punto de referencia, la información base será la del año 1990 y para ver el progreso, los datos se contrastarán con los obtenidos en el año 2001, una década después.

El universo sobre el que vamos a trabajar será el de los diecinueve países signatarios del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, es decir el Protocolo de San Salvador. La razón de esta escogencia se encuentra en el Artículo 13 de dicho Protocolo, que hace mención explícita a que

el derecho a la educación tiene que incluir la educación en derechos humanos. Este es un compromiso que los Estados signatarios asumieron ante la comunidad interamericana.

Decidimos abarcar una década en nuestro estudio porque en materia de educación, los cambios no se producen aceleradamente sino que llevan tiempo. No solo hay que esperar que se concreten, que cambie la ley, los currículos, los libros de texto, sino que además demoran en producir efectos. En materia de educación los impactos no son instantáneos, por eso hay que ser visionario y paciente para esperar períodos más largos. Un informe anual sería poco significativo, porque no es fácil, ni se puede mostrar mucho progreso de un año a otro. En lugar de hacer cada año un informe de relatoría amistosa, planteamos hacer informes más profundos, desagregando nuestro sistema de indicadores en etapas, estudiando una variable por año y profundizando en ella.

En el año 2002 estudiaremos la normativa y el marco legal para fundamentar la educación en derechos humanos. El año siguiente trabajaremos las variables de modificación curricular y textos educativos. En el 2004, la formación de educadores y de los funcionarios de otras instituciones públicas; y en el año 2005, el ámbito de la educación no formal. Al cabo de cuatro años tendremos una información muy rica y bastante exhaustiva, de manera que confiamos poder ofrecer un panorama amplio de lo que ha pasado durante la última década en el continente con respecto a esta materia.

El primer informe sobre la EDH

En el año 2002 trabajamos el tema del desarrollo normativo. En principio nos valimos de la información recopilada en el trabajo del Mapa de Progreso de los seis países que participaron en el plan piloto. Por otra parte, también utilizamos los informes previos presentados por los participantes del último Curso Interdisciplinario. Estos informes nos sirvieron mucho por el contenido que presentaban y también porque nos permitieron contar con información cuya búsqueda había sido muchas veces dificultosa.

Diseñamos una matriz sobre la normativa, que tiene cuatro variables y diez indicadores. Un primer punto es la adopción de normas o instrumentos internacionales que cada país ratificó.

Matriz utilizada para el primer informe

VARIABLE 1 Adopción de normas sobre EDH	Indicador 1: Instrumentos Internacionales Indicador 2: Leyes del régimen nacional
VARIABLE 2 Políticas públicas	Indicador 1: Decretos, resoluciones Indicador 2: Planes y documentos de educación
VARIABLE 3: Desarrollo institucional	Indicador 1: Dependencias gubernamentales especializadas en EDH Indicador 2: Programas gubernamentales especializados en EDH
VARIABLE 4 Derecho a la educación	Indicador 1: Normas constitucionales Indicador 2: Porcentaje constitucional del presupuesto nacional para la educación Indicador 3: Obligatoriedad de la educación Indicador 4: Matrícula educativa

Hemos seleccionado diez instrumentos internacionales de Naciones Unidas, del sistema interamericano y también de UNESCO. El criterio de la selección era su relación con la educación en derechos humanos. Analizamos la tabla de ratificaciones, de los instrumentos internacionales firmadas hasta 1990. Asimismo consideramos otras leyes, políticas públicas, como los decretos, las resoluciones ministeriales, los planes educativos, decenales, anuales, sobre educación en derechos humanos. En la variable tres de desarrollo institucional observamos la variación de 1990 a 2002 de las dependencias públicas; por ejemplo, si se crearon oficinas, direcciones de derechos humanos dentro del Ministerio de educación, de justicia, de defensa, oficinas de *Ombudsman*, si realmente estas dependencias tienen programas sobre educación en derechos humanos.

Por último en la variable cuatro, analizamos el derecho a la educación en las normas constitucionales. Examinamos si las Constituciones establecen un porcentaje mínimo del presupuesto nacional para el gasto educativo; la obligatoriedad de la educación, los años de cobertura y el período que abarca, y por último un dato de matrícula educativa con relación a la población nacional.

En cuanto a las leyes, hemos seleccionado once leyes: la Constitución Nacional, la Ley de Educación, las leyes que crean el defensor del pueblo, el instituto electoral, la escuela policial, la escuela militar, la escuela judicial, el instituto de la mujer respectivamente, la ley

Medir progresos: los mapas de derechos humanos y el informe de educación

de violencia intrafamiliar, la ley de la niñez, la ley de partidos políticos y la ley de educación intercultural bilingüe.

¿Por qué tantas? La ley constitucional y la ley de educación son fundamentales para este análisis. Por otra parte, quisimos también incorporar la perspectiva transversal, que se había utilizado para el Mapa de Progreso, tanto de género como de indígenas. Además hemos incorporado por la misma razón, las leyes de violencia interfamiliar y las de educación intercultural bilingüe. Del mismo modo, todas las que tienen que ver con escuelas, policial, militar, judicial, que están relacionadas con las futuras investigaciones, más precisamente con lo que se va a analizar en el 2004, que tiene que ver con la formación de docentes y personal de otras oficinas públicas.

Los primeros avances de la investigación⁵

Hablar de conclusiones es todavía un poco aventurado. Lo que vamos a ofrecer es un avance del trabajo de investigación y las tendencias que ya se perciben. Estamos en la etapa de análisis de toda la información recogida para el informe de este año. Nos gustaría recibir sus opiniones sobre este trabajo en marcha; qué les parece, si creen que es aplicable a sus países y, sobre todo, si le ven potencialidad de uso.

5 El Primer Informe Interamericano de Educación en Derechos Humanos fue presentado simultáneamente en diez países de la región el 10 de diciembre del 2002. Actualmente puede ser consultado en la página electrónica del Instituto: <http://www.iidh.ed.cr>. También está disponible en disco compacto.

Debe quedar claro que el trabajo en el campo de la normativa es una etapa de la investigación que nos va a dar una visión muy restringida de la realidad que queremos estudiar. La normativa, la constitución, las leyes y los decretos que refieran a la educación en derechos humanos son apenas una parte de la realidad, porque no incluyen la práctica real. Somos conscientes de que las conclusiones que saquemos estarán en el ámbito del discurso que los países han escogido y adoptan para referirse a la educación. Serán los demás indicadores los que nos irán mostrando gradualmente en qué medida ese discurso sobre la educación se materializa o no en la práctica.

No obstante, la ley como discurso es muy importante en el análisis de los derechos humanos porque, usando una metáfora del mundo natural, es fruto y semilla a la vez. Es fruto porque la ha precedido un proceso de pensamiento y de reclamaciones sociales. En cada caso concreto podemos analizar si los antecedentes de una ley provienen de convenciones internacionales, de acuerdos internos políticos, de las propuestas de pensadores e investigadores en el ámbito nacional o internacional, o de luchas muy concretas de los propios pueblos. Pero ningún principio innovador se convierte en ley por generación espontánea o por la simple visión de un iluminado; si llega a ser norma legal es porque ha habido un largo proceso que la precedió. Al mismo tiempo decimos que la ley es semilla porque influye para cambiar la realidad. Tiene un valor educativo: pasa a ser algo que todos los ciudadanos del país tienen que empezar a conocer,

Medir progresos: los mapas de derechos humanos y el informe de educación

entender y aplicar, y es capaz de producir nuevas transformaciones en la realidad. Con todas sus limitaciones pero con todo su potencial, las leyes nos van señalando las grandes tendencias de desarrollo de la educación de derechos humanos.

Es notable ver que en esta década que analizamos crece significativamente la proporción de instrumentos internacionales ratificados por cada Estado de entre los instrumentos existentes que hacen referencia a educación de derechos humanos. Para comprobarlo, realizamos el siguiente cálculo: si en 1990 había siete instrumentos internacionales con una referencia explícita a la educación en derechos humanos y el país había ratificado cuatro, hacemos la proporción cuatro sobre siete. El resultado nos da un coeficiente que está entre cero y uno. Pasamos al 2001, una década después, y hemos identificado diez instrumentos internacionales con referencias muy explícitas sobre educación en derechos humanos. ¿Cuántos ha ratificado el país? Si el país ratificó ocho sobre diez, obtenemos un segundo coeficiente. Al comparar el coeficiente de 1990 con el de 2000, nos aproximamos a una medida que se puede interpretar como el índice de la voluntad política de ese Estado para asumir un compromiso por la educación en derechos humanos. Solo usamos instrumentos que exigen ser ratificados, no declaraciones o recomendaciones de organismos internacionales. Ratificar un instrumento internacional indica un grado de compromiso mayor por parte de un país, ya que el proceso de ratificación pasa por la Asamblea Legislativa y es avalado por el Poder

Ejecutivo. Así, comprobamos que creció notablemente esa proporción entre los instrumentos que estaban ratificados en 1990 y los que hay ratificados a la fecha. Esta tendencia es consistente en los diecinueve países de la región que examinamos.

Además de lo anterior, en la última década se observa una ampliación muy significativa de la normativa nacional que hace referencia a principios y contenidos de educación en derechos humanos. La ampliación se produce de varias formas, ya sea porque se reforman leyes existentes (la Constitución Política o la Ley general de educación), o bien porque se dicta una normativa que no existía (el caso más común son las leyes que crean las defensorías de los habitantes, porque el concepto del *Ombudsman* casi no se manejaba en América Latina hace una década). Entonces, al crearse estas oficinas, empieza a aparecer entre sus funciones la labor de educar en derechos humanos. Otros ejemplos de normas nuevas lo constituyen las leyes de violencia intrafamiliar, que también son de esta década; las leyes o códigos de la niñez, que son recientes porque se derivan de la aprobación de la Convención sobre los Derechos de la Infancia; las leyes de creación de institutos de la mujer, o las leyes específicas sobre educación intercultural bilingüe, donde las hay.

Así pues, se amplía la normativa porque se reforman leyes existentes o porque se crean leyes nuevas. Además, la redacción de la normativa se hace

Medir progresos: los mapas de derechos humanos y el informe de educación

mucho más explícita en torno a la educación en derechos humanos y sus principios. Se habla, por ejemplo, de la educación contra la intolerancia, contra los prejuicios, contra el racismo, por la equidad de género, y la educación para combatir la violencia intra-familiar. Esto nos muestra que hay una preocupación por legislar a favor de sectores en situación de mayor marginación o de mayor riesgo.

Aspectos del derecho a la educación en las Constituciones	En los textos vigentes en 1990	1961	Venezuela	✓	✓	-	-	-	-
		1967	Uruguay	✓	-	✓	-	-	-
Fecha de la Constitución vigente al año 1990	Constitución Nacional	1987	Surinam	✓	✓	-	-	-	-
		1966	R.Dominicana	✓	✓	-	-	-	-
		1979	Perú	✓	✓	✓	✓	-	-
		1967	Paraguay	✓	✓	✓	✓	-	-
		1983	Panamá	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		1987	Nicaragua	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		1980	México	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		1987	Haití	✓	✓	✓	-	-	-
		1985	Guatemala	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		1983	El Salvador	✓	✓	✓	✓	-	-
		1984	Ecuador	✓	✓	✓	✓	-	✓
		1989	Chile	✓	✓	✓	-	-	-
		1949	Costa Rica	✓	-	✓	✓	-	-
		1986	Colombia	✓	-	✓	-	-	-
		1967	Brasil	✓	-	✓	✓	-	-
		1967	Bolivia	✓	✓	-	✓	-	-
		1853	Argentina	✓	-	✓	-	-	-

IV Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos

En los textos vigentes en 2002		1994	1995	2001	1991	2001	2000	1998	2000	1993	2001	1995	1994	1992	1993	2002	1992	1996	1999
Fecha de la Constitución vigente al año 2002	Derecho a la educación explícitamente	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Dictado de planes de educación y/o Responsabilidad del estado en la educación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Libertad de cátedra	—	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Libertad de educación religiosa	—	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Educación Laica	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Fuente: Elaboración del IIDH con base de las Constituciones de cada país.

NOTA: 3: Existe mención. — : No existe mención. (*): La educación religiosa es obligatoria.

Medir progresos: los mapas de derechos humanos y el informe de educación

Buena parte de esta nueva normativa en educación surge de procesos de reforma educativa que tuvieron gran auge en los años noventa. Algunos de los procesos de reforma educativa más abarcadores, donde aparecen más explícitos los principios y los valores de derechos humanos, se producen cuando los países realizan la transición de gobiernos fuertemente autoritarios a otros democráticos, por ejemplo en Paraguay. O bien en países que han pasado por la firma de acuerdos de paz que pusieron fin a conflictos armados internos, por ejemplo, Guatemala.

En esos casos la intencionalidad de la reforma educativa va más allá de los objetivos de "modernizar" el sistema, que suele ser la consigna de las entidades financieras internacionales en esta materia (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y el FMI). Se percibe un reconocimiento del papel político de la educación para promover sociedades más pacíficas, más inclusivas, más participativas; en suma, más democráticas.

También se detecta, hacia finales de la década de los noventa, una tendencia al crecimiento en indicadores más puntuales, tales como decretos, reglamentos y lineamientos internos de los ministerios de educación. En un creciente número de documentos se hace referencia a la educación en derechos humanos. Lo mismo sucede con la creación de unidades o dependencias especializadas, dentro de ministerios o instituciones públicas, que se ocupan del tema de derechos humanos y que tienen estrategias de trabajo en materia educativa.

En síntesis, nuestro plan de trabajo para producir los sucesivos informes interamericanos sobre el progreso de la Educación en Derechos Humanos es el siguiente:

Año 2002: variaciones en el plano normativo –internacional y nacional– en la adopción de políticas públicas y en el curso de los procesos de reforma educativa, relativos al establecimiento de la educación en derechos humanos.

Año 2003: variaciones en el diseño y en los contenidos del currículo oficial que expresen las nuevas condiciones jurídicas y políticas; modificaciones en los planes y programas para los niveles educativos en los que la EDH se planteare como obligatoria; y modificaciones en los contenidos y formas de los textos escolares para algunos niveles seleccionados.

Año 2004: variaciones en la situación de programas especiales de educación en derechos humanos, particularmente: en el currículo y los programas para la formación de los docentes; en las actividades de formación de personal de fuerzas armadas y policía; en los cursos para jueces y funcionarios públicos en general. Así mismo, variaciones en la inserción de la temática en las carreras universitarias.

Ahora bien, a lo largo de los primeros tres años de investigación, el examen de los programas de la muestra de asignaturas condujo a constatar una alta dispersión

Medir progresos: los mapas de derechos humanos y el informe de educación

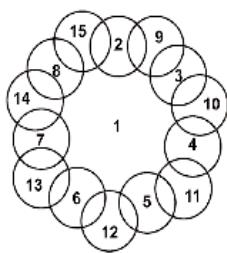
de contenidos temáticos que contribuirían a proveer conocimientos y destrezas para la enseñanza de los derechos humanos y una muy baja frecuencia de materias dirigidas a impartir una pedagogía de los derechos humanos. También el número de asignaturas registradas, que estuvieran directamente concernidas con la temática de derechos humanos, resultó comparativamente bajo, tanto en 1990 como en 2003.

Bajo estas condiciones, la opción metodológica adoptada para el examen de los contenidos de los programas consistió en la construcción de una lista de temas correlacionados –distribuidos en un número variable de asignaturas– que diera cuenta de: (i) los temas indicados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Protocolo de San Salvador; (ii) los temas mencionados en otros instrumentos internacionales; (iii) los temas recogidos en la definición de EDH que utiliza la estrategia institucional del IIDH; y (iv) los temas que aparecen de modo más recurrente en los programas de las asignaturas analizadas.

El resultado fue la definición del objeto pedagogía de los derechos humanos, como un ámbito interconstruido en las intersecciones de varios temas y contenidos impartidos en diversas asignaturas fronterizas, como se ilustra en el siguiente gráfico:

La construcción del campo Pedagogía de los derechos humanos

La construcción del campo Pedagogía de los derechos humanos



1. Pedagogía de los derechos humanos
2. Derechos humanos en general
3. Democracia y ciudadanía
4. Valores
5. Diversidad y multiculturalismo
6. Grupos raciales, étnicos y religiosos
7. Equidad de género
8. Participación e interacción
9. Educación para la paz
10. Amistad entre las naciones
11. Derechos del niño
12. Ley de educación
13. Orden institucional
14. Igualdad y diferencia social
15. Medio ambiente y ecologismo

Año 2005 (en proceso de ejecución): variaciones en las actividades desarrolladas por las entidades públicas y las organizaciones no gubernamentales, para dar cumplimiento a los compromisos y recomendaciones de la Década de la Educación en Derechos Humanos, en particular las que implican preparar el Plan nacional de EDH y desarrollar las medidas para ponerlo en marcha.

Año 2006 (en consideración): variaciones en las actividades de educación, capacitación y promoción en derechos humanos y en la situación de las organizaciones no gubernamentales y otros prestadores de servicios educativos en derechos humanos, incluyendo su composición, cobertura territorial, áreas de trabajo, producción de materiales, tipo y cantidad de beneficiarios.

Indicadores sobre DESC: trabajo y salud

En el año 2003 el IIDH decidió ampliar sus prioridades de atención hacia otros derechos del campo económico, social y cultural, en consideración a la experiencia acumulada en la promoción y la investigación sobre este tema a lo largo de varios años. Se consideró también la urgencia de definir nuevos y más efectivos mecanismos para su protección, en un momento en que los procesos de globalización de la economía, de liberalización del comercio internacional y de adelgazamiento del Estado están cuestionando las bases políticas e institucionales sobre las cuales se fundó su desarrollo: el llamado Estado Social de Derecho.

Por esta razón el XXII Curso Interdisciplinario (2004) y el IV Curso Interamericano, se han orientado al tema de los DESC. Con motivo del primero, y según el mecanismo reseñado en la presentación de este texto, los participantes aportaron información acerca del progreso (¿estancamiento o regresión?) de la protección jurídica del derecho al trabajo, los derechos de los trabajadores, las libertades sindicales y, sobre el derecho a la salud. Los talleres sirvieron de laboratorio para discutir la pertinencia de un conjunto de indicadores sobre el progreso de los derechos y para comparar los resultados preliminares con algunos indicadores socioeconómicos sobre los mismos campos (empleo, ingreso, sindicalización, mortalidad, esperanza de vida).

IV Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos

Para el IV Curso Interamericano, el Instituto encargó la preparación de dos ejercicios: una sinopsis de las matrices de recolección de datos sobre trabajo y salud preparadas a partir de los hallazgos en los talleres del Curso Interdisciplinario⁶ y una propuesta de clasificación –según el mismo sistema de indicadores– de las recomendaciones del Comité de DhESC de Naciones Unidas⁷.

En la publicación electrónica preparada para el IV Curso, se presenta una compilación y sistematización de información relacionada con la protección de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) en diecisiete países de América Latina continental (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) y uno del Caribe (República Dominicana).

La matriz para la organización de la información acerca del estado de desarrollo de la protección de los DESC en cada país fue la siguiente:

6 Trabajo conducido por la Unidad de Investigaciones Aplicadas del IIDH, con el apoyo técnico de Byron Barillas, consultor.

7 Este trabajo fue preparado por Gabriela Iturralde y Francisco García, investigadores visitantes del IIDH durante el segundo semestre de 2004. Estos dos productos fueron incorporados al disco compacto distribuido durante el mencionado curso.

Medir progresos: los mapas de derechos humanos y el informe de educación

1. Reconocimiento constitucional de DESC

Derecho	Artículos que contienen el reconocimiento	Síntesis del texto
---------	---	--------------------

2. Legislación que reconoce, específicamente, el derecho a la salud, la educación y el trabajo

Ley	Síntesis del contenido de la ley
-----	----------------------------------

3. Instituciones nacionales que tienen como competencia la atención, supervisión, promoción y protección de los DESC

Nombre de la institución	Características	Competencias
--------------------------	-----------------	--------------

4. Programas gubernamentales (nacionales y/o estatales) de atención de los DESC

Nombre del programa	Dependencia a la que está adscrito	Principales características o competencias
---------------------	------------------------------------	--

5. Ratificaciones de instrumentos internacionales e interamericanos para protección de los DESC

Instrumento	Año de firma de la ratificación	Reservas/ Observaciones
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales		
Protocolo de San Salvador		

IV Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos

Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial		
Convención sobre los Derechos del Niño		
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer		
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer		
Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias		
Convenio 169 OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes		
Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de las Personas con Discapacidad		

Medir progresos: los mapas de derechos humanos y el informe de educación

- 6. Estado actual de presentación de informes oficiales ante el Comité de DESC (ONU)**
- 7. Estado actual de presentación de informes paralelos ante el Comité de DESC (ONU) y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que los presentan**
- 8. Síntesis de las recomendaciones realizadas por el Comité de DESC (ONU) a los países de la región (De un total de 29 recomendaciones disponibles en la base de datos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos)**

El trabajo se realizó con el objeto de disponer de una herramienta que ofrezca, en un solo documento, el acceso a información básica en el tema. Incluye, para cada país⁸:

- a) reconocimiento constitucional de DESC;
- b) legislación nacional sobre DESC;
- c) instituciones nacionales de atención, supervisión y/o protección de DESC;
- d) tabla de ratificaciones de instrumentos internacionales para protección de DESC;
- e) estado actual de presentación de informes ante el Comité de DESC de la ONU, y
- f) sistematización de las recomendaciones realizadas por el Comité de DESC de ONU.

8 La información se ha obtenido principalmente de los Mapas de Progreso en Derechos Humanos que se ofrecen en la página electrónica del IIDH. También se han consultado otros sitios de la Internet: páginas oficiales de los países, de los organismos internacionales e interamericanos, bases de datos de universidades y centros de investigación y los trabajos de los participantes en el XXII Curso Interdisciplinario del IIDH.

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

El ejemplo que se incluye es únicamente sobre dos derechos: el derecho a la salud y el derecho al trabajo. La intención es compartir con el lector esta experiencia, con miras a ir mejorándola con su ayuda. La manera en que esta presenta la información permite al lector conocer los datos para cada uno de los países de manera ordenada. Al mismo tiempo da una visión del estado actual de desarrollo, desde la perspectiva jurídica, en materia de DESC, en el conjunto de la región.

La recopilación no pretende ser exhaustiva, lo que significa que con toda seguridad habrá información relevante que no se ha incluido, omisiones e incluso errores. Mucho agradeceremos sus aportes para corregir y aumentar este ejercicio, que tiene por vocación provocar la investigación en derechos humanos para

Medir progresos: los mapas de derechos humanos y el informe de educación

fortalecer las bases sobre las cuales se desarrolla el trabajo de promotores, defensores, activistas y profesionales de los derechos humanos.

La matriz de clasificación de las recomendaciones del Comité PIDESC fue formulada según se indica en la siguiente tabla y los resultados obtenidos se sintetizan a continuación:

**Indicadores para clasificar recomendaciones
del comité PIDESC**

Por tipo de derecho	Por grupo en situación de desventaja	Por tipo de recomendación
Alimentación	Mujeres	Adoptar medidas
Educación	Niños	Medidas de derecho interno
Medio ambiente	Indígenas	Ratificar instrumentos internacionales
Salud	Afro descendientes	Presentar informes
Seguridad social	Discapacitados	Considerar DESC en negociaciones internacionales y financieras
Vivienda		Difusión de recomendaciones
Trabajo		
Sindicalización		
Huelga		

IV Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos

Medir progresos: los mapas de derechos humanos y el informe de educación

Consideración Básica	Tipo			Grupo especial						
	Presentar informes	Modificar instrumentos internacionales	Modulos de derecho internacional	Adoptar medidas	Migrantes	Discapacitados	Adulto descendientes	Indígenas	Niños	Mujeres
•	•	•			•	•	•	•	•	Argentina
•	•	•			•	•	•	•	•	Bolivia
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	Brasil
										Chile
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	Colombia
										Costa Rica
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	Ecuador
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	El Salvador
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	Guanatema
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	Honduras
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	México
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	Nicaragua
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	Panamá
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	Paraguay
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	Perú
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	R.Dominicana
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	Uruguay
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	Venezuela

Comentario final

Algunas personas nos han hecho la sugerencia de que los cuadros sean más sencillos, que sean gráficos, que puedan verse rápidamente, que se coloquen en línea todos los países para compararlos. Esto no lo hemos conseguido todavía. Otras personas nos dicen que necesitan ver más detalles, las fuentes, los textos legales, no solo las siglas del informe de un comité, sino el informe mismo o un resumen. Entonces llegamos al punto donde termina el trabajo del Instituto y empieza lo que tienen que hacer las entidades públicas, las oficinas de Ombudsman y las organizaciones no gubernamentales. Ofrecemos la información sobre las fuentes, incluso las direcciones electrónicas, pero hasta allí llega, por lo pronto, nuestro trabajo.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos se ha atrevido a correr un riesgo importante con esta idea innovadora de medir progresos, que busca identificar y documentar violaciones de derechos con una perspectiva de medición. Por un lado, medición sobre los avances que hay o no hay y sobre las facilidades que se crean o no se crean; y por otro, sobre los compromisos que los Estados cumplen, hasta qué punto los están cumpliendo y qué falta por cumplir. Si bien ambas perspectivas son válidas y complementarias, el Instituto por su naturaleza, trabaja más en esta última línea que las ONG. Probablemente muchas ONG trabajan en esta vía, pero necesitamos un acercamiento de ambos lados.

Medir progresos: los mapas de derechos humanos y el informe de educación

Lo pensábamos así cuando iniciamos este proceso y lo confirmamos cuando empezamos a encontrar resultados que no son casos, sino visiones más globales que generan una herramienta para el diálogo entre sociedad civil, comunidad internacional y sector público. La experiencia más reciente tuvo lugar al terminar un curso con las fuerzas armadas de Paraguay, que vienen de la tradición dictatorial de Stroessner. Se hizo esta presentación en un seminario al que se había convocado a organizaciones de la sociedad civil y a responsables de las fuerzas armadas. Esto permitió ir más allá de las acusaciones para llegar a la conclusión de que hay que educar a las fuerzas armadas. También se pudo constatar que el conocimiento sobre cómo educar en derechos humanos lo tiene la sociedad civil, las ONG, que llevan veinte años trabajando en derechos humanos; no lo tiene el Departamento de Estado, ni la Escuela de las Américas, ni las Fuerzas Armadas. De ahí se comprendió la necesidad de hacer una alianza para discutir cómo puede la sociedad civil educar a las fuerzas armadas en temas de derechos humanos. Incluso en esa reunión surgió el primer embrión de una Comisión de la Verdad para Paraguay.

La última primicia es que, a pedido de algunas personas que están participando en esta interacción –principalmente cuatro defensores del pueblo de Bolivia, Ecuador, Colombia y El Salvador–, hemos empezado a incursionar en un sistema de indicadores de derechos económicos, sociales y culturales. En este campo, aparentemente, hay más estadísticas nacionales pero al mismo tiempo es más difícil hilar fino, porque no es lo

mismo un dato de matrícula que un dato de discriminación escolar. No es lo mismo establecer el número promedio de escuelas, que hacer un análisis de contenido de los textos o de lo que mis colegas suelen llamar currículo oculto, porque ahí es donde están en juego los derechos humanos. O analizar cuál es la combinación adecuada entre prácticas tradicionales y medicina porque ahí está el problema del derecho a la salud. No se trata solamente de que haya un dispensario o un médico, sino de ver si se respeta la tradición cultural de las personas; si se incorporan todos esos servicios con la debida equidad y con la suficiente acción afirmativa al trabajar con los grupos históricamente discriminados.

Estas son algunas de las ideas que queríamos compartir con ustedes. Siempre tenemos en mente una pregunta: ¿para qué sirve todo esto? Intentar una revisión y sistematización del marco legal de la educación en derechos humanos no es solamente una indagación académica. Con este trabajo podemos brindar información y herramientas políticas a las instituciones públicas y a las entidades civiles de todos los países para que puedan desarrollar más investigación sobre el tema; para orientar el diseño de planes y programas educativos que pongan en práctica la normativa vigente y para evaluar su implementación. Además sirve igualmente para reclamar rendición de cuentas a los gobiernos por compromisos asumidos y para promover la ampliación de la normativa y de las políticas educativas que existen a la fecha.

Medir progresos: los mapas de derechos humanos y el informe de educación

En suma, creemos que les estamos aportando a ustedes una herramienta de trabajo que ayudaría a hacer lo que reclamaba Víctor Abramovich en el panel de ayer, cuando aludía a la situación argentina. Mencionaba que el movimiento de derechos humanos no tenía totalmente definida una agenda de interlocución con el Estado para convertirse en un actor político, en el actual momento histórico. Creemos que el estudio que el IIDH está haciendo en el campo de la educación en derechos humanos, puede ayudar a poner puntos en la agenda del movimiento de los derechos humanos. Por supuesto, construir una herramienta tampoco sirve de mucho si esta no se usa. Nuestro espíritu es ofrecérselas. Pero en última instancia, la calidad del producto que generemos con ella no derivará de la herramienta misma sino del talento, del esfuerzo y de la persistencia del artesano que la use.