

LOS DERECHOS A LA EDUCACIÓN Y LA CULTURA

Víctor FLORES OLEA

En noviembre de 1982, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, en su duodécimo periodo ordinario de sesiones, encargó a la Secretaría General que elaborara un Anteproyecto de Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos a fin de definir los derechos sociales, económicos y culturales que debían ser objeto de protección internacional en el ámbito interamericano. En esa ocasión la Asamblea General reafirmó "que la protección efectiva de los derechos humanos debe abarcar también a los derechos sociales, económicos y culturales".

En 1983, la Asamblea General tomó conocimiento del Anteproyecto elaborado por la Secretaría General en cumplimiento del mandato a que se ha hecho referencia. Los Estados miembros de la Organización decidieron por consenso solicitar al secretario general que remitiera dicho Anteproyecto, entre otras instancias, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que oportunamente presentara sus observaciones sobre el particular.

El Seminario en el que hoy tengo el agrado de participar, organizado conjuntamente por la mencionada Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se enmarca precisamente en el proceso que tiende a la adopción de un instrumento que garantice los derechos de toda persona al bienestar económico, a la justicia social y a los beneficios de la educación y la cultura.

Los ponentes que ayer y hoy me han precedido se refirieron, entre otras cuestiones de carácter general, a la naturaleza de los derechos económicos, sociales y culturales, a la viabilidad de su protección jurídica internacional y a su relación con la vigencia de los derechos civiles y políticos. Algunos han tratado temas específicos, como los relativos al derecho al trabajo y a la seguridad social y al derecho a la salud. Me corresponde analizar el capítulo relativo al derecho a la educación y, por consiguiente, al derecho a la cultura. Agradezco a los organizadores de este Seminario la invitación que me han extendido para exponer mis puntos de vista sobre esta materia.

De acuerdo con los antecedentes mencionados, el Anteproyecto de Protocolo Adicional que elaboró la Secretaría General de la OEA constituye

quizá el punto de partida más conveniente para el estudio del tema. Sin embargo, su examen exige, previamente, la comprensión de las finalidades que tienen en nuestros días las funciones educativa y cultural. Sólo así resulta posible analizar la naturaleza de los derechos a la educación y a la cultura y, consecuentemente, su extensión y los medios de protección jurídica que deben garantizarlos. Asimismo, es imprescindible tener presente como marco de referencia el derecho internacional vigente, tanto a nivel americano como en el ámbito universal.

Específicamente la educación tiene una triple finalidad. Por una parte, se trata de capacitar al individuo para su incorporación al proceso productivo. Así, mediante el trabajo podrá ser útil a la sociedad y, a la vez, acceder a niveles mínimos de bienestar en materia de salud, vivienda, seguridad social y disfrute de los bienes de la cultura.

De conformidad con esta finalidad, que se refiere a todos los individuos, la educación debiera estar regida por el principio de la igualdad de oportunidades de acceso a la misma. Empero, este principio resulta insuficiente por sí mismo para asegurar los objetivos que todo sistema educativo debe tener para promover el desarrollo de sociedades más democráticas e igualitarias. Se requiere también que ciertos niveles educativos se consideren obligatorios para que efectivamente las personas cuenten con los conocimientos y aptitudes que les permitan, en su vida cotidiana, la cabal realización de sus potencialidades como seres humanos.

La educación tiene además una finalidad eminentemente social: crear las condiciones para que los pueblos accedan a su pleno desarrollo político, económico, social y cultural. Más aún, la educación debe también propiciar un sistema internacional fundado en la paz, el respeto a los derechos humanos, la vigencia del orden jurídico en las relaciones entre los Estados y la cooperación para el desarrollo.

En todo programa educativo la formación del individuo en valores éticos y de dignidad humana reviste una importancia fundamental. La educación ha de humanizar al desarrollo y fortalecer su dimensión cultural.

En efecto, la cultura expresa los rasgos espirituales y materiales, intelectuales y efectivos, que caracterizan a una sociedad. Es también, por excelencia, instrumento de liberación de hombres y pueblos que estimulan la reflexión crítica sobre sí mismos, permite reconocer valores y asumir compromisos morales y políticos. La cultura es un proyecto siempre inacabado que refleja formas de conciencia, somete a revisión sus propios logros y busca continuamente nuevas creaciones.

La satisfacción de las más altas aspiraciones del hombre exige, en definitiva, su libre participación en la vida cultural de la comunidad. La independencia y la soberanía de las naciones requieren la afirmación de la identidad cultural de cada una. La convivencia pacífica entre los Estados

ha de fundarse necesariamente en el diálogo de las distintas tradiciones culturales, que en conjunto constituyen un patrimonio común de la humanidad.

Si se atiende a sus finalidades, la educación y la cultura son ciertamente derechos de los que debe gozar todo ser humano. No obstante, de tales derechos son también titulares los pueblos, las distintas sociedades nacionales que pueden exigir a los respectivos Estados el establecimiento de las normas y de los servicios públicos que aseguren un sistema educativo, de promoción y difusión de la cultura, acorde con las necesidades de realización del individuo y de la sociedad. La propia Comunidad Internacional ha de velar porque todos los Estados asuman los deberes correlativos, y tiene obligación de cooperar con ellos para su más efectivo cumplimiento.

A mi juicio, los distintos sistemas de protección internacional del derecho a la educación y a la cultura que se han propuesto, deben regirse por los principios y valores que han sido señalados. Además, es imprescindible que dichos sistemas consagren los medios más eficaces para su promoción y defensa. Debe aspirarse, de acuerdo a las condiciones de cada país, a que tales derechos sean efectivos para todos sus habitantes y respecto de todas las formas de educación y cultura.

El derecho internacional vigente, sobre este particular, comprende numerosos instrumentos. En el ámbito del sistema interamericano, habría que tomar en cuenta las disposiciones de los artículos 12 y 13 de la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre, adoptada en Bogotá en 1948; las normas contenidas en los artículos 45 al 50 del Protocolo de Buenos Aires, así como lo estipulado en los artículos 26 y 42 del Pacto de San José. Por lo que hace a la esfera de las Naciones Unidas, cuando menos deben considerarse los artículos 26 y 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como los artículos 13 al 21 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En un análisis comparativo de las disposiciones del Anteproyecto de Protocolo Adicional al Pacto de San José y de los instrumentos internacionales que hemos mencionado, las distintas normas relativas a los derechos a la educación y a la cultura, pueden clasificarse, para fines de estudio, en las siguientes categorías:

A) Normas que consagran, en lo general, el derecho a la educación y a la cultura;

B) Normas relativas a los principios, orientaciones y finalidades de la educación;

C) Normas referentes a la igualdad de oportunidades de acceso a la educación; entre ellas incluidas las relativas a la obligatoriedad y gratuidad de los distintos niveles educativos;

D) Normas relativas al analfabetismo y a la educación de los adultos;

- E) Normas relativas a la libertad de enseñanza;
- F) Normas relativas a la creación cultural y a la investigación científica;
- G) Normas relativas a la cooperación internacional en materia de educación, ciencia y cultura;
- H) Mecanismos para la protección internacional del derecho a la educación y a la cultura.

Por lo que hace al principio general que consagra el derecho a la educación, el Anteproyecto de Protocolo Adicional dispone, en su artículo 14, que "los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a recibir educación". La misma norma se encuentra consagrada en las Declaraciones, Universal y Americana, sobre derechos humanos. Sin embargo, dentro del sistema interamericano, constituye un avance establecer esta norma en un instrumento convencional.

Otro tanto puede decirse del derecho a la cultura. El artículo 15 del Anteproyecto estipula que los Estados partes reconocen "el derecho de toda persona a participar libremente en la vida cultural de la Comunidad", y a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones. Para asegurar el ejercicio de ese derecho, los Estados deben tomar "medidas apropiadas para la conservación, desarrollo y difusión de la ciencia y la cultura sin otras limitaciones que las referidas a avances tecnológicos cuyo conocimiento público pudiera comprometer la seguridad nacional".

En lo que toca a los principios, orientaciones y finalidades de la educación, el artículo 14 del Anteproyecto dispone que la misma "debe fundarse en principios de moralidad, libertad, igualdad, democracia, tolerancia, solidaridad humana y respeto por los derechos humanos". Establece, también, que la educación "debe orientarse a capacitar a las personas para participar efectiva y positivamente en una sociedad libre, favorecer la amistad entre las naciones sin hacer distinción de razas, nacionalidad, credo o sexo". La misma norma estipula que para "el mejoramiento integral de la persona humana", los Estados partes se comprometen al estímulo de la educación, la ciencia y la cultura.

Sobre el particular, conviene recordar que en el artículo 3 del Protocolo de Buenos Aires, los Estados americanos reafirmaron que "la educación de los pueblos debe orientarse hacia la justicia, la libertad y la paz". No se explica, por ello, que se haya excluido del Anteproyecto, al mencionar los principios en los cuales debe fundarse la educación, el relativo a la justicia.

Por lo que se refiere a la igualdad de oportunidades de acceso a la educación, así como a la obligatoriedad y gratuidad de los distintos niveles educativos, el Anteproyecto dispone, en su artículo 1, que todos los hombres y mujeres que habiten en los territorios de los Estados partes tienen igual título a gozar de los derechos enunciados en el Protocolo, entre ellos, obviamente, el derecho a la educación. También el artículo 16 establece que

"la educación primaria será obligatoria y asequible a todos gratuitamente"; que "la enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe estar al alcance de todos y se debe ir haciendo progresivamente gratuita", y que "la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados".

Cabría señalar también que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece, en relación con la enseñanza superior, que la misma debe hacerse accesible a todos "por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita". Además, dispone que se debe implantar un sistema adecuado de becas en todos los ciclos de la enseñanza. Estas dos disposiciones, por su valor intrínseco, quizá debieran quedar también recogidas en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Parece conveniente que el Protocolo contenga una disposición similar a la del artículo 14 del Pacto de las Naciones Unidas en el sentido de que todo Estado parte, en cuyo territorio no se haya establecido aún la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar dentro de un plazo razonable un plan detallado de acción para la aplicación del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.

Por lo que hace a las normas relativas al analfabetismo y a la educación de adultos, el artículo 15 del Anteproyecto estipula que los Estados partes "se comprometen a llevar a cabo los mayores esfuerzos para erradicar el analfabetismo". El artículo 16 estipula, asimismo, que "debe fomentarse la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido la instrucción primaria o que no la hayan terminado". Resulta deseable, en mi opinión, que los sistemas de educación de adultos no se limiten al nivel elemental, como parece desprenderse del Anteproyecto. Probablemente también debiera convenirse en que tales sistemas, como lo dispone el artículo 48 del Protocolo de Buenos Aires, han de tener, entre otras finalidades, la "habilitación para el trabajo".

Sobre la libertad de enseñanza, según el artículo 17 del Anteproyecto, los Estados partes asumen el compromiso de respetar tal libertad, así como la de cátedra. Ampliando el concepto, el artículo 18 dispone que los Estados deben "respetar la plena libertad que es indispensable para la investigación científica, la protección cultural y la actividad creadora".

En cuanto a la cooperación internacional en materia de educación, ciencia y cultura, tal vez sean insuficientes las normas contenidas en el Anteproyecto. En efecto, el artículo 18 apenas dispone que los Estados partes "reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación internacional en materias científicas y culturales". Además, en relación con los programas que se elaboren para erradicar el analfabetismo, los Es-

tados partes, en los términos del artículo 15, asumen el compromiso de ayudarse mutuamente. Me parece indispensable que en el Protocolo Adicional al Pacto de San José, los Estados americanos reafirmen inequívocamente la obligación de cooperar entre sí para satisfacer las necesidades educativas de los pueblos de la región, impulsar la investigación científica y el desarrollo tecnológico, y enriquecer el patrimonio cultural de nuestras naciones.

Finalmente, por lo que se refiere a los mecanismos para la protección internacional de los derechos a la educación y a la cultura, el artículo 19 del Anteproyecto estipula que los Estados partes en el Protocolo "se comprometen a transmitir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos informes periódicos sobre las medidas que hubieren adoptado y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el mismo". La Comisión puede formular a su vez recomendaciones a los gobiernos para que adopten medidas progresivas, a fin de fomentar la vigencia de los derechos humanos.

Adicionalmente, el artículo 20 del Anteproyecto dispone que los Estados partes en el Pacto de San José consideren al Protocolo como parte de la Convención. De esta manera, los medios de protección previstos en el Pacto de San José resultarían también aplicables a los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el mencionado Protocolo. Si así fuera, existiría la posibilidad de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos conozca denuncias o quejas individuales, o de Estados partes por la violación de tales derechos, e inclusive que la Corte Interamericana de Derechos Humanos tuviera competencia sobre casos de ese carácter.

Probablemente, sobre esta cuestión las disposiciones del Anteproyecto requieren mayor claridad. Sin embargo, me atrevo a pensar que, en lo que toca al derecho a la educación y a la cultura, difícilmente podrían resultar idóneas, como sistema de protección internacional, las medidas que el Pacto de San José prevé ahora para las violaciones de derechos civiles o políticos. A mi juicio, la naturaleza y la titularidad de los derechos a que me refiero, hacen imposible un sistema de protección fundado en el conocimiento, por órganos internacionales, de quejas individuales, sea que provengan éstas de particulares o de otros Estados.

En cambio, tal vez resulte útil la celebración de conferencias periódicas, auspiciadas por los organismos internacionales competentes, con el fin de intercambiar experiencias sobre los resultados alcanzados por cada Estado en lo que toca a la educación y a la cultura. Tales reuniones, que podrían ser precedidas por seminarios nacionales e internacionales, con participación de todos los sectores involucrados, contribuirían a fortalecer la conciencia de la comunidad internacional sobre la necesidad de garantizar los derechos citados y, en consecuencia, a que los Estados adopten las medidas necesarias para asegurar su plena vigencia.

En los últimos años, el mundo ha sufrido cambios radicales. El progreso acelerado de la ciencia y de la técnica, así como la transformación de las estructuras económicas y sociales, modifican el lugar del hombre frente a la naturaleza y a la sociedad. En esta rápida evolución también se amplía y profundiza el significado de los derechos a la cultura y a la educación.

Hoy, la educación ha de ser el motor de un nuevo modelo de desarrollo orientado a la producción de bienes y servicios socialmente necesarios y a la equitativa distribución del ingreso. Más allá de sus contenidos informativos, se trata de propiciar el estímulo de la creatividad, el respeto a los demás y la solidaridad social. Vehículo privilegiado para la transmisión de los valores nacionales y universales, la acción educativa debe contribuir a fortalecer la independencia de las naciones y, a la vez, como señala la Carta Constitutiva de la UNESCO, a erigir en la mente de cada individuo "un baluarte de la paz".

La educación es, en esencia, un proceso permanente. El hombre, fin último del desarrollo, debe disfrutar, desde su infancia y a lo largo de toda su vida, de las mejores oportunidades que ofrece la sociedad. Los Estados han de realizar, por ello, un esfuerzo sistemático para extender y mejorar la calidad de los servicios educativos. La revisión del contenido y los métodos de enseñanza, así como la mejor preparación de los educadores reviste, en este contexto, un carácter prioritario.

No se pueden olvidar tampoco las disparidades existentes entre la población rural y urbana y entre los distintos grupos sociales. Es necesario brindar una atención especial al desarrollo de los servicios educativos destinados a los sectores sociales menos favorecidos. La educación no puede ser un mecanismo para perpetuar las desigualdades existentes, ni la cultura constituye el derecho de una élite.

La democratización de la cultura supone la participación de todos los individuos y grupos sociales en la creación de los bienes culturales, en la difusión y el disfrute de los mismos. Los medios modernos de comunicación pueden desempeñar con ese objetivo un papel fundamental. Se deben utilizar las nuevas técnicas al servicio de un desarrollo genuino que armonice el progreso científico, las expresiones intelectuales y los principios morales de la humanidad.

La convivencia civilizada entre los Estados requiere una más amplia cooperación e intercambio cultural. Éste, sin embargo, nunca ha de significar la subordinación o la sustitución de una cultura por otra. Los pueblos han de preservar y defender su patrimonio histórico y cultural. Es él, en definitiva, la fuente de su inspiración creadora.

En el presente la situación internacional parece caracterizarse por las crecientes tensiones entre los bloques y la insatisfacción de las demandas que, para el establecimiento de un nuevo orden económico entre los Esta-

dos, formulan los países en desarrollo. En estas graves circunstancias, América Latina enfrenta severas limitaciones económicas, crecientes desigualdades y agudos conflictos que ponen en peligro la paz de la región.

La crisis, sin embargo, ha sido también oportunidad para que los latinoamericanos afirmemos la soberanía de nuestros pueblos y exploremos nuevas formas de cooperación. Este mismo espíritu de solidaridad, de defensa del orden jurídico, de diálogo y de razón, debe prevalecer en el curso de los trabajos encaminados a lograr un instrumento interamericano que garantice los derechos a la cultura y la educación.

Sin duda, resultan significativos los progresos que hemos alcanzado para su plena vigencia; sin embargo, estamos muy lejos de las metas que nos proponemos realizar. Basta considerar que, en 1980, los analfabetas representaban en la región el 20.2% de la población adulta. Se estima también que, en ese mismo año, el 20% de los niños de 6 a 11 años de edad no asistían a la escuela. En lo que toca a la enseñanza secundaria, mientras en los países industrializados se atendía al 79% de la población potencial, sólo se proporcionaba esa enseñanza al 45% de los niños latinoamericanos en edad de ingresar a ella. Asimismo, en cuanto a la educación superior, la cobertura del sistema en América Latina y el Caribe era de un 15%; comparada con el 31% en las naciones industrializadas.

La elaboración del Protocolo Adicional del Pacto de San José representa una ocasión propicia para que las naciones americanas reiteremos nuestra decisión de hacer efectivos los derechos a la educación y la cultura. Pero además, el significado actual de los mismos exige nuevos compromisos por parte de los Estados. Es ésta, en consecuencia, una oportunidad única para que estipulemos formalmente estas más amplias obligaciones y el sistema interamericano desempeñe, así, el papel pionero que en otros casos ha cumplido dentro de la comunidad internacional.

México habrá siempre de contribuir a este esfuerzo con la más firme voluntad política. Fieles a los principios del artículo 3º constitucional, sostenemos que la educación y la cultura deben contribuir a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano. La democracia, el nacionalismo, la dignidad humana y la solidaridad social constituyen las orientaciones rectoras de la acción educativa y cultural del Estado mexicano.

Por mandato de la norma, la democracia es para nosotros, más que una estructura política y jurídica, un sistema de vida que exige niveles mínimos de bienestar económico, social y cultural para toda la población. Se trata de construir una nación más igualitaria que asegure la participación de los mexicanos en las decisiones del gobierno, así como un reparto equitativo de los bienes materiales y espirituales de que dispone la sociedad.

El nacionalismo sintetiza el proyecto histórico de México. Defendemos invariablemente nuestra soberanía política, procuramos fortalecer la inde-

pendencia económica del país y afirmamos la identidad cultural de la nación. No somos, empero, exclusivistas ni hostiles a las experiencias de otros pueblos. Se trata de enriquecer lo propio a través del conocimiento de lo ajeno. El intercambio y la comprensión de lo universal permiten consolidar valores nacionales y, a la vez, contribuyen a forjar una genuina solidaridad internacional.

En suma, la educación y la cultura, en México, procuran la plena realización del individuo, pero promueven al mismo tiempo el interés general de la sociedad, la fraternidad de todos los hombres, sin discriminación, y la mejor convivencia humana. Por eso, porque somos fieles a los valores de la libertad, la justicia y la paz, deseamos también que a nivel internacional se consagren plenamente estos principios.

Tengo la certeza de que las naciones de América habrán de aprovechar esta oportunidad para reafirmar, a través de la educación y la cultura, su independencia y su identidad nacional. Debemos ahora expresar nuestra convicción de que sólo mediante la acción educativa y cultural habremos de desterrar de nuestros países los signos ominosos de la marginación, establecer estructuras sociales más armónicas y justas y asegurar la dignidad de todos los seres humanos.

La educación y la cultura han de conciliar el progreso material y el desarrollo espiritual, y garantizar que los avances científicos y tecnológicos se orientarán efectivamente al bienestar del hombre. Así, los pueblos serán cultos, productivos, responsables y solidarios. En la mente del individuo radica, en última instancia, el supuesto de un orden internacional acorde con las necesidades y aspiraciones de los países de América.