



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2001/52  
11 de enero de 2001

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
57º período de sesiones  
Tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Informe anual de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación,  
Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la resolución 2000/9  
de la Comisión de Derechos Humanos

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN EJECUTIVO.....		3
INTRODUCCIÓN.....	1 - 4	6
I. LA PLENA POTENCIACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN .....	5 - 14	7
A. Relación entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales .....	6 - 8	7
B. El requisito previo de la erradicación de la pobreza.....	9 - 10	9
C. La llave que abre paso a otros derechos humanos.....	11 - 14	10

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. LA SUPERACIÓN DE LOS OBSTÁCULOS QUE IMPIDEN LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN.....	15 - 41	10
A. Correspondencia con distintos gobiernos .....	17 - 27	11
B. Superar los problemas generalizados.....	28 - 30	14
C. Continuación del diálogo con el Banco Mundial.....	31 - 41	16
1. Los peligros de un mandato difuso .....	33 - 36	17
2. La necesidad de un criterio respetuoso del imperio del derecho .....	37 - 41	18
III. INTEGRACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS ESTRATEGIAS INTERNACIONALES .....	42 - 59	20
A. La guerra como una cuestión de género .....	46 - 47	22
B. Los enfoques humanitario y de derechos humanos .....	48 - 50	23
C. Alivio de la deuda .....	51 - 54	24
D. El comercio internacional de servicios de educación y la enseñanza vía Internet.....	55 - 59	25
IV. POLÍTICAS BASADAS EN LOS DERECHOS EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO.....	60 - 63	27
V. MOVIMIENTO DEL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA LA EDUCACIÓN .....	64 - 77	27
A. La educación gratuita y obligatoria para todos los niños es un objetivo prioritario .....	66 - 69	28
B. Creación de la base de datos sobre la jurisprudencia.....	70 - 72	31
C. Los derechos humanos en la educación considerados como exigencia previa para la educación en materia de derechos humanos .....	73 - 77	32
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	78 - 85	35

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente es el tercer informe anual de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, que se presenta a la Comisión de Derechos Humanos en el preciso momento en que debe decidirse la renovación de su mandato. La Relatora Especial propone a la Comisión que considere todas las posibilidades, desde no renovar el mandato hasta modificarlo o reforzarlo, teniendo presente la disparidad existente entre los obstáculos con los que se ha enfrentado en el desempeño de su mandato y toda la potencia del derecho a la educación que se puede y se debe cultivar.

Como se señala en la sección I, el derecho a la educación constituye un verdadero puente entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. La orientación actual de las estrategias de desarrollo mundial hacia la erradicación de la pobreza convierte al derecho a la educación en un instrumento poderoso para la incorporación de los derechos humanos y el fomento de la igualdad entre los sexos. La profundización en los aspectos de derechos humanos de la educación facilitará la labor de los múltiples órganos internacionales que se ocupan de la educación y ello requiere un fuerte contenido de derechos humanos. Al igual que Jano, el dios de las puertas de la mitología romana, la educación tiene dos caras: la que mira hacia adelante da paso a otros derechos cuando el derecho a la educación está garantizado, en tanto que la mira hacia atrás deja ver que la negativa del derecho a la educación entraña el rechazo de otros derechos.

La Comisión de Derechos Humanos ha instado a la Relatora Especial a que se centre en los obstáculos y las dificultades con que tropieza la realización del derecho a la educación, y la sección II describe su labor tanto a nivel nacional como internacional. En su correspondencia con distintos gobiernos, la Relatora Especial ha abordado problemas, sucesos o fenómenos específicos que han sido comunicados a las Naciones Unidas desde todo el mundo. La fusión del derecho a la educación con los derechos del niño ha requerido también el estudio de cuestiones temáticas. La colaboración con el Comité de los Derechos del Niño y el Programa Internacional para la Abolición del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT ha hecho de las discrepancias entre la edad de abandono de la escuela y la edad mínima para trabajar un tema pertinente para esgrimir el conocido principio de que los niños deben asistir a la escuela hasta que cumplan la edad mínima para el trabajo. El lanzamiento de la iniciativa de las Naciones Unidas para la educación de las niñas ilustra el alcance y la complejidad de las dificultades que es necesario superar, sin olvidar el énfasis en la educación sobre el VIH/SIDA.

La Relatora Especial se ha guiado en su labor por la necesidad de promover los derechos humanos como factor de corrección de las estrategias de desarrollo mundial. En la sección II se resume el constante diálogo que ha mantenido la Relatora Especial con el Banco Mundial, tanto por correspondencia como durante sus visitas al Banco. La fundamentación de los derechos humanos en el imperio de la ley es la base necesaria de toda protección de los derechos humanos. Aunque el Banco Mundial se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre los derechos humanos, ninguno de esos pronunciamientos es vinculante para las operaciones de préstamo del Banco. Éste es un problema de dimensiones colosales, por lo que la Relatora Especial ha elegido como primer tema la percepción de tasas en la educación primaria.

Recomienda al Banco Mundial que proceda a un examen interno de todos sus préstamos para educación, a fin de identificar todos los casos en los que se cobran tasas en la educación primaria, examen que irá seguido de orientaciones al personal y de información a las poblaciones afectadas sobre las medidas inmediatas para su supresión. Junto con la inevitable erosión de las normas internacionales de derechos humanos que entraña la percepción permanente de tasas en la educación primaria, impedir el acceso a la escuela a quienes son demasiado pobres para pagarlas, se contradice con el compromiso del Banco Mundial de combatir la pobreza, porque la educación es el camino para salir de ella.

La necesidad de integrar los derechos humanos en todas las estrategias internacionales se explica en la sección III. La especial atención de la Comisión a la integración del género ha sido particularmente pertinente en la educación en las situaciones de emergencia. El creciente acercamiento terminológico al género no siempre ha ido acompañado del necesario acercamiento conceptual, que exige la consideración de ambos sexos y de las relaciones entre ellos. La creciente atención mundial que se presta a las causas de la guerra y al establecimiento de la paz requiere dar prioridad a la educación. Se necesita una elevada dosis de derechos humanos para reparar los daños causados por una educación indebida que instiga la discriminación institucionalizada o promueve la violencia, particularmente en los programas humanitarios y de establecimiento de la paz. La financiación internacional de la educación situaciones de emergencia ha aumentado, lo que mejora hasta cierto punto el sombrío panorama de una ayuda, en constante disminución. La interrelación entre el medio mundial y el medio nacional ha sido una característica dominante de la política económica, fiscal y comercial, que encierra un riesgo de marginación del derecho a la educación. La Relatora Especial ha dedicado considerable atención a las iniciativas para reducir la carga de la deuda, tratando de articular y defender la necesidad de integrar plenamente el derecho a la educación. Con posterioridad a su informe sobre la marcha de las actividades, ha continuado también examinando la evolución del comercio internacional de los servicios de educación, incluidos los nuevos fenómenos como la educación vía Internet o "webducación". Sostener que la educación es un bien común y que la escolaridad es un servicio público se ha convertido en algo tan difícil como necesario.

La proliferación de estrategias basadas en los derechos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo es una novedad digna de mención, y en la sección IV se expone la evolución registrada en el Reino Unido, Noruega y Suecia. La Relatora Especial ha considerado que una parte importante de su trabajo consiste en facilitar la aplicación de las normas de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, incluidas las que tienden a fomentar la igualdad entre los sexos.

La sección V presenta algunas conclusiones importantes de los resultados de los trabajos de la Relatora Especial relativos al análisis y al resumen del marco jurídico internacional y nacional del derecho a la educación. Se podrán consultar en el nuevo centro de capacitación y recursos de derechos humanos sobre el derecho a la educación, que es de libre acceso y que a partir del 15 de marzo de 2001 incluirá un servicio en línea ([www.right-to-education.org](http://www.right-to-education.org)). Ha continuado aplicando su denominado plan de las "cuatro A" según el cual son obligaciones de los gobiernos en relación con los derechos humanos las de hacer la educación disponible,

accesible, aceptable y adaptable, y está elaborando su primera base de datos jurisprudenciales sobre el derecho a la educación y los derechos humanos en la educación. Se trata de requisitos esenciales para fomentar la educación en materia de derechos humanos, particularmente necesaria durante el Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos.

En las conclusiones y recomendaciones se examina la trayectoria seguida hasta el presente y se resaltan las vías más prometedoras para consolidar el derecho a la educación en el trabajo de la Comisión de Derechos Humanos.

## INTRODUCCIÓN

1. En su resolución 1998/33 de 17 de abril de 1998, la Comisión, como parte de sus esfuerzos para dar una mayor visibilidad a los derechos económicos, sociales y culturales, nombró por un período de tres años a una Relatora Especial cuyo mandato se centraría en el derecho a la educación. En el presente informe se describe lo realizado hasta la fecha, se subrayan los acontecimientos relacionados con el derecho a la educación, se analiza brevemente la labor de la Relatora Especial y se señalan a la atención de la Comisión cuestiones importantes relacionadas con su mandato.

2. La Relatora Especial ha puesto el máximo empeño en el cumplimiento de su mandato pese al minúsculo apoyo recibido de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, consistente en aproximadamente el 10% del equivalente a tiempo completo de un oficial subalterno de derechos humanos, y a un presupuesto anual que de hecho sólo permite realizar una misión cada dos años. En la séptima reunión anual de relatores especiales, representantes, expertos y presidentes de grupos de trabajo encargados de los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos, celebrada del 5 al 9 de junio de 2000, la Relatora Especial fue elegida Presidenta del Grupo hasta la próxima reunión anual, que se celebrará en junio de 2001. Esta circunstancia ha aumentado considerablemente su trabajo pero le ha brindado también la oportunidad de mantener consultas y una cooperación más estrecha con los relatores especiales y de iniciar un diálogo interactivo con la Comisión.

3. Para cumplir aunque sólo sea los requisitos mínimos de su mandato, la Relatora Especial ha tenido que confiar en la ayuda exterior. Afortunadamente ha contado con ella y son numerosas las personas e instituciones con quienes la Relatora Especial ha contraído una deuda de gratitud: sus colegas que participan en los procedimientos temáticos y por países de la Comisión de Derechos Humanos, los miembros y las secretarías de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, las instituciones académicas, las organizaciones no gubernamentales y, especialmente, sus antiguos y actuales alumnos. La necesidad de movilizar un gran volumen de trabajo no remunerado a cargo de sus antiguos alumnos ha sido lamentablemente la única forma de llevar a cabo la actividad necesaria para asentar firmemente su mandato en la práctica seguida por los Estados en la interpretación y aplicación del derecho a la educación. La Relatora agradece particularmente la financiación exterior que le ha permitido desempeñar su mandato<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La Relatora Especial está particularmente agradecida al Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (OSDI) por la financiación proporcionada para investigación y asistencia secretarial, viajes, adquisición de documentación y creación de una base de datos de jurisprudencias sobre el derecho a la educación. El Instituto Raoul Wallenberg de Derechos Humanos de la Universidad de Lund ha prestado un apoyo constante y generoso. Sus ayudantes de investigación, profesores, antiguos y actuales alumnos son tan numerosos que es imposible citarlos individualmente por razones de espacio, pero el enorme trabajo realizado desinteresadamente por los alumnos del Programa Máster de Derecho Internacional de la Universidad de Lund merece un reconocimiento particular. El Centro de Documentación de Derechos Humanos del Asia Meridional de Nueva Delhi y el Rights Link de la Universidad de Columbia en Nueva York han hecho valiosas aportaciones al desarrollo de la base de datos de jurisprudencia sobre el derecho a la educación.

4. La Relatora Especial desea agradecer el apoyo moral prestado por ActionAid, cuyos miembros de todo el mundo han lanzado una verdadera campaña escrita en apoyo de su labor. Ha sido para ella una agradable sorpresa recibir centenares de tarjetas de personas deseosas de proclamar en alta voz su apoyo personal a la tarea de hacer del derecho a la educación una realidad para toda la infancia, especialmente las niñas.

## I. LA PLENA POTENCIACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

5. El firme asentamiento del derecho a la educación en la normativa internacional e interna de los derechos humanos determina la claridad y especificidad de las normas de derechos humanos necesarias para abordar sus dimensiones básicas a nivel mundial. El derecho a la educación se reconoce, promueve y protege en todos los niveles, desde el local hasta el mundial, y refleja plenamente la interrelación entre los actuales procesos duales de mundialización y localización. En la mayoría de los países federales, la educación incumbe a las autoridades regionales o locales y la tendencia actual de descentralización acentúa la localización de la educación. El proceso paralelo de mundialización afecta substantivamente tan sólo a los niveles superiores de la pirámide educativa. La educación primaria sigue siendo local y no es probable que esta situación cambie. Sin embargo, el impacto financiero de la mundialización se deja sentir en toda la pirámide educativa; su base ideológica trata a la educación como una industria<sup>2</sup> que presta un servicio que se comercializa como cualquier otro. La función del Estado en la educación, afirmada en la normativa internacional e interna de los derechos humanos, ofrece un poderoso antídoto contra el riesgo de despojar a la educación de su condición de bien común y a la enseñanza escolar de su condición de servicio público. La plena movilización de las normas existentes de derechos humanos para la educación puede neutralizar los aspectos negativos de la mundialización en todos los niveles, permitiendo de esta manera que la comunidad de los derechos humanos preste una contribución oportuna a una evolución que hasta fecha reciente parecía fuera del alcance de las salvaguardias de los derechos humanos.

### A. Relación entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales

6. El derecho a la educación pasa por encima de la división de los derechos humanos en derechos civiles y políticos, por una parte, y derechos económicos, sociales y culturales por otra. Los abarca a todos. Esta característica afirma la universalidad conceptual de los derechos humanos, demostrada por la creciente atención que se presta a los derechos humanos de la mujer y a los derechos del niño. Si bien se reconoce que la discriminación por razón de sexo no se puede eliminar mientras subsista artificialmente dividida entre diferentes categorías de derechos, es necesario diseñar y poner en práctica una estrategia global para su eliminación en lo que respecta al derecho a la educación, a los derechos humanos en la educación, y al mayor disfrute de todos los derechos y libertades gracias a la educación.

---

<sup>2</sup> J. Tooley, The Global Education Industry. Lessons from Private Education in Developing Countries, Corporación Financiera Internacional e Instituto de Asuntos Económicos, Washington, D. C. y Londres, 1999.

7. El aumento de la escolarización de las niñas ha recibido una atención prioritaria en las estrategias mundiales de educación al fijarse el año 2005 como año objetivo para la eliminación de las disparidades por razones de sexo, diez años antes de que se consiga que todos los niños tengan acceso a la escuela. Los resultados obtenidos hasta el momento son diversos: China ha eliminado las desigualdades por razón de sexo en el acceso a la escuela, las niñas superan a los niños en países como Botswana, Lesotho, Mongolia o Filipinas, pero en los Estados árabes las desigualdades entre hombres y mujeres se acentuaron de hecho entre 1995 y 2000, siendo proporcionalmente cada vez menor el número de niñas escolarizadas<sup>3</sup>. El lanzamiento de la Iniciativa de las Naciones Unidas para la educación de las niñas establece un objetivo claro para seguir cosechando éxitos y facilitar la eliminación de los obstáculos existentes. La dimensión de derechos humanos figura en un lugar destacado de la Iniciativa porque la experiencia hasta ahora indica que todos los derechos individuales afectan a la educación. Las oportunidades de empleo y de propiedad de la tierra que se abren a la mujer influyen en la motivación de los padres y de las propias niñas. La prolongación de la escolaridad de la niña retrasa el matrimonio y el embarazo, con lo que disminuye la fecundidad y el número de niños que habrá que educar en el futuro. La creciente representación política de la mujer suele tener efectos favorables en la política social de los gobiernos y en la desmilitarización de las sociedades.

8. El empeño en aumentar el acceso de la niña a la educación se ha centrado en la identificación y eliminación de obstáculos, lo que ha llevado a comprobar que la discriminación suele ser múltiple, al combinarse los motivos de raza, ingreso familiar, etnia, religión y nacionalidad<sup>4</sup>, lo que complica la tarea de eliminar la discriminación por motivos de sexo. No basta con el simple acceso a la escuela; es necesario integrar todos los derechos humanos en la educación a fin de hacer atractivo su estudio en la escuela. El análisis de libros de texto escolares ha reflejado con frecuencia un panorama en el que la mujer está en casa en tanto que el hombre hace historia fuera de ella. Un estudio de la presencia de la mujer en los libros de texto utilizados en la educación primaria en el Perú reveló que se mencionaba a la mujer diez veces menos que al hombre<sup>5</sup>. Un estudio de los libros de texto de la República de Tanzania sobre materias tan aparentemente neutrales como la enseñanza del inglés y del swahili revelaba que uno de los temas favoritos era el de las niñas en los quehaceres domésticos<sup>6</sup>. Junto con la orientación y el contenido de la educación, los métodos didácticos y la protección de la dignidad y seguridad de las niñas se han convertido en temas importantes de estudio y actuación política. Además, la interrelación de los derechos humanos ha extendido los estudios a las perspectivas de

---

<sup>3</sup> Informes por países preparados por el Foro Mundial de la Educación para Todos en abril de 2000, disponibles en <http://www2.unesco.org/efa/wef/countryreports/home-html>.

<sup>4</sup> K. A. L. Hyde y S. Miske, Thematic Study: Girls' Education, Evaluación de la Educación para Todos en el año 2000, Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos, 13 de septiembre de 2000, pág. 38.

<sup>5</sup> T. Valdés y E. Gomariz, La mujer latinoamericana: cifras comparadas, Instituto de la Mujer y FLASCO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), Santiago de Chile, 1995, pág. 105.

<sup>6</sup> E. A. Mbilinyi, Women and gender relations in school textbooks, en: D. A. Mbilinyi y C. Omari (eds.), Gender Relations and Women's Images in the Media, Dar es Salaam University Press, Dar es Salaam, 1996, págs. 93 y 94.

las niñas después de la escolaridad. La prioridad actual de la erradicación de la pobreza ha proporcionado un incentivo adicional. La escolaridad por sí sola no puede sacar a la mujer (ni en realidad al hombre) de la pobreza.

B. El requisito previo de la erradicación de la pobreza

9. Los dos objetivos principales del apoyo financiero internacional a la educación al principio del nuevo milenio son los derechos humanos y la erradicación de la pobreza<sup>7</sup>. Ninguno de ellos es nuevo pero sí lo es la relación entre ellos. Unos derechos humanos claros y enérgicamente articulados -tanto en la educación como en la erradicación de la pobreza- son necesarios para que la importancia actualmente atribuida a la pobreza no rebaje los objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo. Un cínico podría discernir una disminución de la ambición en la transición del desarrollo a la erradicación de la pobreza, de la educación a la educación básica y de la educación como bien común a la educación como instrumento para la erradicación de la pobreza. La definición de la educación en la normativa internacional de los derechos humanos es por consiguiente una salvaguardia necesaria: abarca el derecho a la educación, los derechos humanos en la educación y la enseñanza de los derechos humanos.

10. La inversión en la educación de todos los niños fue históricamente asignada al Estado porque produce un beneficio económico a plazo y, además, solamente en combinación con otros activos. El enfoque basado en los derechos humanos puede facilitar notablemente la concesión de prioridad a la educación de todos los niños porque altera opciones políticas que, dejadas a su propia dinámica, siguen otros rumbos. En las asignaciones presupuestarias la educación raramente es objeto de la prioridad que requiere la normativa internacional de los derechos humanos, y cuando lo es, las asignaciones favorecen a la educación superior en perjuicio de la primaria. La República de Corea es un ejemplo claro de la justificación económica racional de las inversiones en educación primaria, al atribuir las dos terceras partes de la financiación pública a la educación primaria en 1960-1975 y de un tercio del total a la educación secundaria en 1975-1990<sup>8</sup>. Este ejemplo es importante pues han sido muy numerosas las desilusiones producidas por una educación poco apta para la generación de ingresos. Así se ha demostrado recientemente en la Europa oriental, donde los niveles de educación, generalmente elevados, no han demostrado su valor como inversión económica. Resulta ilustrativo que hace poco solamente uno de cada siete jóvenes de la Europa oriental haya considerado la educación como algo esencial para abrirse camino en la vida<sup>9</sup>. La desilusión con una educación que está produciendo un ejército de titulados desempleados es bien conocida en el mundo y demuestra la necesidad de afirmar la interrelación de los derechos humanos en el diseño mismo de las estrategias de educación.

---

<sup>7</sup> C. Bentall y otros, Funding Agency Contributions to Educations for All, Evaluación de la Educación para Todos en el año 2000, estudios temáticos, Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres, 11 de febrero de 2000, págs. 32 a 35.

<sup>8</sup> V. Thomas y otros, The Quality of Growth, Banco Mundial y Oxford University Press, Washington, D. C./Nueva York, septiembre de 2000, pág. 68.

<sup>9</sup> UNICEF Innocenti Research Centre, Young People in Changing Societies, The MONEE Project, Regional Monitoring Report N° 7, Florencia, 2000, pág. 42.

### C. La llave que abre paso a otros derechos humanos

11. Muchos derechos individuales, especialmente los asociados al empleo y la seguridad social, están fuera del alcance de quienes han sido privados de educación. La educación es un multiplicador que aumenta el disfrute de todos los derechos y libertades individuales cuando el derecho a la educación está efectivamente garantizado, y priva a las poblaciones del disfrute de muchos derechos y libertades cuando se niega o viola ese derecho.

12. Sin educación no hay acceso al empleo. Un nivel educativo inferior disminuye habitualmente las perspectivas de carrera. Los salarios bajos afectan negativamente a la seguridad en la vejez. La negación del derecho a la educación provoca la exclusión del mercado laboral y la marginación en el sector no estructurado, junto con la exclusión de los sistemas de seguridad social derivada de la previa exclusión del mercado laboral. Resulta pues imposible corregir el desequilibrio existente en las oportunidades de vida sin el previo reconocimiento del derecho a la educación. Además, en algunos países los analfabetos no pueden acceder a cargos políticos. Existe pues un gran número de problemas de derechos humanos que es imposible resolver a menos que se considere que el derecho a la educación es la llave que abre paso a otros derechos humanos.

13. Desde la perspectiva de los derechos del niño, la educación constituye la clave para la percepción por parte del niño de los derechos humanos. Los cursos específicos en materia de derechos humanos se imparten en lo alto de la pirámide educativa y resultarán probablemente ineficaces si previamente se ha dicho al niño que no merece atención alguna por pertenecer al sexo femenino o presentar una discapacidad. Una importante experiencia educativa de todo niño de tres a cinco años es la de enseñarle a percibir un punto de vista diferente del suyo propio, porque los niños pequeños sólo ven un lado de cada cosa: el suyo. Muchos conflictos políticos y armados se basan en que cada parte sólo percibe un lado de las cosas: el suyo. La capacidad de la educación de socializar a los niños de manera que comprendan y acepten puntos de vista diferentes del suyo es una lección importante para toda educación en materia de derechos humanos.

14. El idioma de enseñanza constituye un frecuente campo de batalla dentro de las leyes y políticas educativas. Una importante razón es que la transmisión intergeneracional a través de la escolarización institucionalizada es vital para la supervivencia de cualquier cultura. Sin embargo, la educación como derecho cultural se ha visto abrumada por las dimensiones políticas de la elección de los idiomas oficiales y de los idiomas de instrucción, sus repercusiones financieras y las distintas experiencias en cuanto a la promoción de los mejores intereses de los educandos. La Relatora Especial estudia con detenimiento las experiencias de educación bilingüe y multilingüe y en el futuro dedicará una mayor atención a este tema.

## II. LA SUPERACIÓN DE LOS OBSTÁCULOS QUE IMPIDEN LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

15. La Comisión de Derechos Humanos pidió a la Relatora Especial que redoblara sus esfuerzos para superar los obstáculos y las dificultades del ejercicio del derecho a la educación a escala mundial. Esta es una parte necesaria e importante de la actividad en materia de derechos humanos, ya que el corolario del reconocimiento de todo derecho es que ese derecho puede ser

violado y lo será. La Relatora Especial ha realizado un profundo estudio de la práctica de los Estados en la interpretación y aplicación del derecho a la educación (que se resume en la sección V), que ha puesto de relieve una gran dosis de conformidad con las exigencias de la normativa internacional de los derechos humanos. Ello ha proporcionado una excelente base para el fortalecimiento de todos los aspectos del derecho a la educación y para un examen de los obstáculos que permita abordarlos y superarlos eficazmente.

16. Como señala en su informe sobre la marcha de las actividades (E/CN.4/2000/6, párr. 10), la Relatora Especial ha seguido el mismo procedimiento establecido para otros mandatos. No ha enviado ninguna solicitud de información y se ha limitado a pedir a los gobiernos que proporcionen aclaraciones en los casos en que se han señalado a su atención dificultades especiales relativas al derecho a la educación. La estrecha colaboración que ha mantenido la Relatora Especial con sus colegas en el marco de los procedimientos temáticos y específicos por países, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y las organizaciones internacionales que se ocupan de violaciones y negaciones concretas del derecho a la educación -especialmente la UNESCO y la OIT- han facilitado la elaboración de enfoques comunes y la prevención de duplicaciones. El 11 de septiembre de 2000 la Relatora Especial participó en la séptima reunión del Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos sobre la aplicación de la Recomendación relativa a la situación del personal docente (CEART). El CEART supervisa la aplicación de la recomendación de la OIT/UNESCO de 1966 relativa a la situación del personal docente (aprobada por la Conferencia Intergubernamental Especial sobre la Situación del Personal Docente, reunida por la UNESCO) y desde fecha reciente se ocupa también de la situación de los profesores universitarios sobre la base de la recomendación de la UNESCO relativa al personal docente de enseñanza superior<sup>10</sup>. Se reúne una vez cada tres años para examinar, entre otras, las denuncias de los sindicatos del personal docente sobre la inobservancia del espíritu y la letra de la Recomendación de 1966.

#### A. Correspondencia con distintos gobiernos

17. El 18 de junio de 1999, y junto con el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y expresión, la Relatora Especial dirigió al Gobierno de Malasia una carta relativa al supuesto cese sumario del Profesor Chandra Muzaffar de su cargo de Director del Centro de Diálogo entre Civilizaciones de la Universidad de Malaya. No se ha seguido ocupando del caso porque el Sr. Muzaffar cambió de profesión y ya no trabaja en la educación.

18. El 11 de agosto de 1999 la Relatora Especial envió al Gobierno de Sri Lanka una carta en la que solicitaba información sobre los requisitos administrativos de admisión en la escuela primaria. Se había señalado a su atención que la carencia de certificados de ciudadanía y residencia podía ser causa de que se negara la admisión en la escuela, y los niños desplazados y apátridas parecían ser los más afectados por estos requisitos. En su respuesta de 11 de noviembre de 1999, el Gobierno confirmó el requisito de presentar certificados de ciudadanía y residencia para la matriculación escolar y explicó que las nuevas normas administrativas de mayo de 1999 dispensaban de esos requisitos, entre otros, "a los niños de familias desplazadas

---

<sup>10</sup> OIT/UNESCO - Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos sobre la aplicación de la Recomendación relativa a la situación del personal docente, informe de la cuarta reunión extraordinaria, París, 15 a 18 de septiembre de 1997, CEART/SP/1997/13.

como consecuencia de actividades terroristas". En el marco de su actividad sobre la educación en situaciones de emergencia, la Relatora Especial se seguirá ocupando de esta cuestión en Sri Lanka y en otras partes.

19. En su carta del 13 de agosto de 1999, la Relatora Especial señalaba al Gobierno de Etiopía una serie aparentemente interrelacionada de sucesos que habían afectado a funcionarios de la Asociación Etiópe de Maestros (AEM). Uno de ellos, el Dr. Taye Wolde-Semayat, fue condenado en junio de 1999 a largos años de prisión. Otro, Essefa Maru, fue muerto en 1997; en aquel tiempo era el Presidente de la AEM. La respuesta del Gobierno de Etiopía, de 27 de agosto de 1999, incluía una traducción resumida de la sentencia pronunciada el 3 de junio de 1999 contra el Dr. Wolde-Semayat y otros cinco acusados por "organizar y armar un grupo clandestino ilegal denominado Frente Patriótico Etiópe, que incitaba al conflicto armado y la guerra civil con el propósito de derribar al Gobierno legítimo". En su carta el Gobierno señalaba que según los resultados de una investigación interna de la muerte de Essefa Maru, éste había muerto cuando se resistía a su detención y la policía había actuado en legítima defensa. La Relatora Especial envió una nueva carta sobre el tema al Gobierno etíope con fecha 19 de noviembre de 2000. Su colaboración con la OIT ha contribuido a evitar las duplicaciones y le ha permitido concentrarse en los temas que guardan relación con su mandato, especialmente en los efectos de esta serie de casos sobre las reformas jurídicas en curso relativas a la contratación de maestros, sus condiciones de trabajo y su evaluación.

20. El 6 de junio de 2000 la Relatora Especial envió al Gobierno de la República Checa una carta sobre el proceso de reforma jurídica en lo referente a la intercesión entre la eliminación de la discriminación por motivos de raza y sexo y los derechos de las minorías en relación con las comunidades romaníes. En el marco de su colaboración con los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, la Relatora Especial se ha ocupado de los aspectos cuantitativos y cualitativos de la igualdad del derecho a la educación y de la igualdad de derechos en la educación. Se ha interesado por los esfuerzos que se realizan para asegurar la igualdad de derechos a la educación y los derechos humanos en la educación, especialmente en el caso de los miembros de la minoría romaní. Se ha señalado igualmente a la atención de la Relatora Especial que la descripción de esta minoría particular que aparece en los programas educativos y en los libros de texto puede ser un obstáculo a su pleno disfrute del derecho a la educación. El 30 de octubre de 2000, el Gobierno de la República Checa envió información sobre la educación de la minoría romaní en la República Checa, en la que se resumen algunos aspectos generales de la situación actual. El Gobierno señaló que sólo una fracción ínfima de los niños romaníes se declaran realmente romaníes, y la razón puede muy bien ser la imagen de la comunidad romaní, incluida la que se refleja en los libros de texto escolares. El Gobierno subrayó su actitud positiva hacia la educación de los romaníes y la Relatora Especial se seguirá ocupando de esta cuestión por correspondencia con el Gobierno y en colaboración con otros Relatores Especiales, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y la OIT.

21. El 6 de junio de 2000 la Relatora Especial envió al Gobierno de Turquía una carta sobre la educación en la lengua materna, interesándose en particular por una serie de casos judiciales en los que al parecer se habían impuesto sanciones penales por la infracción de abogar por la educación en la lengua materna. También solicitó información sobre la evolución de la interpretación de las disposiciones constitucionales relativas a la educación y el idioma,

destinadas aparentemente a acercar el marco nacional de los derechos humanos a los requisitos de la normativa internacional de los derechos humanos. En una reunión informal la Relatora Especial trató de aclarar el ámbito y las implicaciones de las cuestiones y el 24 de noviembre de 2000 el Gobierno envió una carta anunciando su próxima respuesta.

22. El 6 de junio de 2000, la Relatora Especial dirigió al Gobierno de Israel una carta en la que expresaba su preocupación por la asignación de recursos educativos a escuelas de diferente tipo, que presentaba aparentemente un sesgo desfavorable en contra de las escuelas y los profesores árabes. Expresó su profunda preocupación por los posibles efectos discriminatorios de esas asignaciones presupuestarias. La ruptura de lo que resultó ser una paz más virtual que real en el segundo trimestre del año 2000 motivó que las Naciones Unidas desplazaran su atención a las actividades de pacificación. Sin embargo, no parece probable que desaparezcan los problemas relativos a educación, y la función de la educación en las actividades de establecimiento y mantenimiento de la paz constituye una cuestión demasiado importante para que no aparezca siempre entre las prioridades de la atención y la acción internacional. En consecuencia, la Relatora Especial seguirá ocupándose de este tema tan pronto como sea posible.

23. El 12 de septiembre de 2000 la Relatora Especial envió al Gobierno de Gambia una carta relativa a una investigación en curso sobre la represión de una manifestación estudiantil el día 10 de abril de 2000, en el transcurso de la cual se produjeron al parecer numerosas víctimas entre los estudiantes y los alumnos y se procedió a la detención de dirigentes estudiantiles. La manifestación se había organizado en protesta contra los malos tratos infligidos a otros estudiantes por las fuerzas de orden público, incluida la violación de una estudiante y la muerte a golpes de un alumno de la escuela secundaria. Al no recibir respuesta del Gobierno, la Relatora Especial envió el 20 de noviembre de 2000 una nueva carta en la que indicaba que una comisión de investigación establecida por el Gobierno había terminado al parecer su trabajo. La Relatora Especial espera los resultados de las deliberaciones de esta comisión e información sobre las medidas que el Gobierno ha tomado al respecto.

24. El 12 de septiembre de 2000 la Relatora Especial envió al Gobierno de la India una carta acerca de los múltiples informes que había recibido sobre los actos de violencia cometidos contra escuelas y maestros cristianos en el período 1998-2000. Solicitaba la cooperación del Gobierno para aclarar las respuestas que se habían dado a esos actos de violencia en los distintos estados, especialmente en Gujarat, y se interesaba también por la descripción que de las diferentes comunidades se hacía en los programas y libros de textos escolares. Aunque era plenamente consciente de la división de responsabilidades en materia de educación entre el Gobierno central y los gobiernos estatales, la Relatora Especial subrayaba la responsabilidad del Estado en cuanto a la plena aplicación de la normativa internacional de los derechos humanos, vinculante para él. En una reunión informal explicó los múltiples efectos del complejo problema considerado en su correspondencia para la plena realización del derecho a la educación. En su respuesta inicial, de 8 de diciembre de 2000, el Gobierno indicaba que las investigaciones de la violencia ejercida hasta el momento contra escuelas o maestros de minorías habían revelado "incidentes esporádicos y aislados en algunos rincones alejados del país, provocados por elementos criminales y marginales". La Relatora Especial recibió con sumo agrado el compromiso renovado del Gobierno de la India de no tolerar esos actos de violencia y espera recibir nueva información, especialmente sobre los trabajos de la célula de minorías establecida en el Ministerio Federal del Interior, que, como el Gobierno subraya, se ocupa de las denuncias de actos de violencia cometidos contra minorías. Se ha visto también alentada por la información

de que el Gobierno del estado de Gujarat ha decidido revisar los programas y libros de texto escolares porque en algunos de ellos, en uso desde 1992, se han identificado "contenidos objetables". Espera recibir nueva información sobre esta iniciativa.

25. El 14 de junio de 2000 la Relatora Especial dirigió al Gobierno de Uzbekistán una carta relativa a la supuesta expulsión de instituciones educativas de niñas por cubrirse la cabeza con un pañuelo. No se recibió respuesta del Gobierno, al parecer porque la carta no llegó a su destino. La Relatora Especial escribió de nuevo el 20 de noviembre de 2000 y espera la respuesta.

26. El 16 de agosto de 2000, la Relatora Especial, junto con el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, envió una carta al Gobierno de Túnez en relación con el supuesto cese del Dr. Moncef Marzouki de su cargo de catedrático de medicina, motivado aparentemente por sus actividades en la esfera de los derechos humanos. La Relatora Especial ha dejado de ocuparse de este caso porque el recién nombrado Representante Especial sobre los defensores de los derechos humanos se ha hecho cargo de él.

27. El 13 de noviembre de 2000 la Relatora Especial envió al Gobierno de Letonia una carta relativa a los informes que había recibido sobre niños que habían tenido que abandonar la escolaridad obligatoria debido a los efectos particularmente graves del empobrecimiento de sus familias. De los datos que obran en su poder, parece deducirse que una de las razones principales de la inasistencia de los niños a la escuela es el hecho de que sus familias se quedan sin techo. Entre las razones de los desahucios se cita la falta de pago de las facturas de alquiler, electricidad y calefacción. En su respuesta de 11 de diciembre de 2000, el Gobierno subraya los múltiples aspectos del derecho a la educación en el país, describe las organizaciones que trabajan en favor de los derechos del niño y confirma que se han detectado problemas sociales que constituyen un obstáculo a la educación infantil, pero no responde específicamente a la cuestión planteada por la Relatora Especial. El Gobierno ha asegurado que enviará nueva información a la Relatora Especial, la cual se seguirá ocupando de este tema en el momento oportuno.

#### B. Superar los problemas generalizados

28. En noviembre de 2000, la Relatora Especial concluyó la primera parte de su investigación sobre la vinculación entre el derecho a la educación y eliminación del trabajo infantil, después de su examen inicial de la educación obligatoria como herramienta eficaz para suprimir el trabajo de los niños (E/CN.4/2000/6, párrs. 61 a 65). La sólida correspondencia que existe entre la edad de terminación de la escolaridad obligatoria y la edad mínima para el empleo sirvió como punto de referencia, y su trabajo ulterior consistió en un examen comparativo de las leyes nacionales que definen las edades de la educación obligatoria y la edad mínima para el empleo. Se ha dado cuenta de que son muchos los países que podían beneficiarse de un examen general de la legislación nacional desde la perspectiva de los derechos del niño, porque el tiempo que media entre la edad de terminación de la escolaridad obligatoria y la edad mínima para el empleo deja a los niños en un vacío legal, ya que se encuentran por encima de la edad de la escolaridad obligatoria y por debajo de la edad en la que la ley permite que sean empleados.

Los días 7 y 8 de noviembre de 2000 la Relatora Especial envió sendas cartas a los Gobiernos de Bangladesh, Benin, Burundi, Cuba, el Iraq, Malí, Nicaragua, la República Islámica del Irán,

la República Democrática Popular Lao y Vanuatu, en las que señalaba a su atención la distancia que separa la edad de terminación de la escolaridad obligatoria y la edad mínima para el empleo. Esta diferencia es, en muchos casos, de hasta cinco años, ya que los niños terminan la escolaridad obligatoria a la edad de 10 años y sólo se les permite trabajar cuando han cumplido los 15 años. El 16 de noviembre de 2000 el Gobierno de Bangladesh envió una carta en la que preguntaba cuál era la fuente de información; la Relatora Especial aprovechará esta oportunidad para facilitar al Gobierno toda la información básica tan pronto como el presente informe esté listo para ser difundido. La Relatora Especial se propone llegar gradualmente a abarcar en su estudio a todos los países del mundo, en cooperación con la OIT/IPEC y el Comité de los Derechos del Niño. Es probable que en muchos países los niños se vean afectados por un problema semejante, y la universalidad de los derechos humanos impone que se aborde allí donde exista. Además, la Relatora Especial considera extremadamente útil abordar las cuestiones a cuya reforma puede contribuir la cooperación internacional dentro de los países. En su correspondencia con los gobiernos ha puesto de relieve la necesidad de reformar la legislación con miras a adaptarla a la Convención sobre los Derechos del Niño, y ha señalado que la aplicación de la ley exige a menudo un apoyo financiero planificado para aliviar el trabajo infantil motivado por la pobreza. El Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, 1999 (Nº 182) entró en vigor el 19 de noviembre de 2000<sup>11</sup> y proporciona un excelente marco para reforzar la protección de los niños contra las peores formas de abuso hasta la edad de 18 años y para obligar a los gobiernos a garantizar la educación de los niños que han sido trabajadores.

29. Todavía queda mucho por hacer para aclarar, unificar y desarrollar aún más normas de derechos humanos a fin de dar orientación y contenido a la educación, como se examina en la sección V. Otra cuestión que exige atención es la disciplina escolar, en particular el castigo corporal. El proceso de prohibir y erradicar el castigo corporal será largo porque la violencia contra los niños es parte de nuestra herencia mundial. Emplear la violencia para inculcar la obediencia a los niños de las escuelas y castigarlos por su mala conducta es totalmente contrario a los fines de la educación tal como se enuncia en los instrumentos internacionales de derechos humanos, trasladados a muchas legislaciones nacionales y confirmados por un número creciente de sentencias de los tribunales. La Relatora Especial ha empezado a examinar la práctica de los Estados para conocer sus pautas y tendencias, así como los juicios celebrados que sientan un precedente. Para adaptar la educación a los objetivos de la enseñanza de los derechos humanos es necesario reconocer que los niños aprenden a través del ejemplo y que la lección de la ley del más fuerte que el castigo corporal pretende enseñar es contraria a todos los mensajes de derechos humanos que puedan transmitirse verbalmente.

30. La Iniciativa (para diez años) para la educación de las niñas, presentada por las Naciones Unidas, lanzada en el Foro Mundial de la Educación celebrado en Dakar en abril de 2000, y coordinada por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ha proporcionado a la Relatora Especial un excelente incentivo para intensificar su colaboración con el UNICEF. Esta Iniciativa exige una considerable labor de derechos humanos para responder al desafío del

---

<sup>11</sup> El texto completo de la Convención y toda la información sobre su ratificación y aplicación puede hallarse en [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

Secretario General de autorizar a las niñas a que se protejan contra el VIH/SIDA<sup>12</sup>. Huelga señalar lo controvertida que ha sido siempre la sexualidad humana, una parte inevitable de la educación sobre el VIH/SIDA, y los muchos esfuerzos que son necesarios para establecer y aplicar módulos didácticos que sean aceptables para todos los interesados. Es evidente que se han realizado progresos si se tiene en cuenta la atención que se presta al VIH/SIDA en las actuales estrategias mundiales de la educación, que han sustituido al silencio de los dos últimos decenios. Basándose en la larga experiencia que ha adquirido al tratar el VIH/SIDA en su relación con los derechos humanos, la Relatora Especial se propone consagrar una gran atención a esta cuestión.

### C. Continuación del diálogo con el Banco Mundial

31. De conformidad con la petición hecha por la Comisión de Derechos Humanos, la Relatora Especial ha proseguido su diálogo con el Banco Mundial, y se ha intercambiado gran cantidad de correspondencia sobre muchas cuestiones en las que las políticas crediticias del Banco se intersectan con el derecho a la educación y afectan a los derechos humanos en la educación. Estuvo en Washington, D.C. del 27 al 29 de noviembre de 2000 para debatir las cuestiones principales con funcionarios del Banco. La Relatora Especial desearía hacer constar su gratitud al Sr. Eduardo Doryan, Vicepresidente encargado de la Red sobre Desarrollo Humano, por la forma tan eficiente en que organizó su visita y por su amabilidad; al Sr. Mats Karlsson, Vicepresidente de Asuntos Externos, por las muchas ideas prácticas sobre cómo fomentar la cooperación entre el Banco y otros órganos de las Naciones Unidas; y al Sr. Ko-Yung Tung, Vicepresidente y Consejero General, por su franca explicación de las dimensiones legales de las operaciones crediticias del Banco.

32. Ha sido necesaria mucha paciencia para iniciar y proseguir un diálogo sobre la forma de vincular el derecho a la educación y los créditos para la educación, y la Relatora Especial es plenamente consciente del largo y arduo camino que queda por recorrer. El hecho de que ahora el Banco utilice más el lenguaje de los derechos humanos ha facilitado su tarea creando una oportunidad para el derecho a la educación como correctivo para las actividades crediticias del Banco, pero la incorporación de las normas fundamentales de derechos humanos exige cambios en las reglas de funcionamiento del Banco<sup>13</sup>. Lo ingente de esta tarea, que durante mucho

---

<sup>12</sup> En su alocución en la que lanzaba la Iniciativa de las Naciones Unidas, para diez años, para la educación de las niñas en el Foro Mundial de la Educación, el 26 de abril de 2000, el Secretario General señaló que "al impedirles ir a la escuela se niega a las niñas información sobre cómo protegerse contra el virus. Al no recibir educación corren el riesgo de ser obligadas a mantener relaciones sexuales tempranas y, por consiguiente, de ser infectadas. De esta forma, muchas veces pagan con la muerte el no ir a la escuela".

<sup>13</sup> Las políticas de funcionamiento del Banco, que se basan en los artículos del Acuerdo, son aprobadas oficialmente por el Directorio Ejecutivo del Banco y establecen parámetros para las operaciones crediticias. No hay ninguno para la educación ni para los derechos humanos. Al lado de la evaluación medioambiental, se han adoptado nueve políticas de salvaguardia para la protección de la propiedad cultural, las zonas en litigio, la explotación forestal, la población indígena, los cursos de agua internacionales, el reasentamiento involuntario, el hábitat natural, la lucha contra las plagas y la seguridad de las presas.

tiempo seguirá siendo un desafío para la comunidad de los derechos humanos, ha exigido que la Relatora Especial se fije un objetivo claro y bien limitado para hacer progresar su diálogo con el Banco Mundial, y ha elegido como primer paso las tarifas de escolaridad en la educación primaria.

1. Los peligros de un mandato difuso

33. El mandato del Banco Mundial abarca cuestiones tan diversas como la reforma judicial y el transporte rural, la mutilación genital femenina y la evitación del riesgo de desastres, los conflictos étnicos y el trabajo infantil. Mientras que todas ellas pueden incluirse de una forma u otra en la noción general de desarrollo para disponer de conocimientos especializados y experiencia en todas y cada una de las numerosas y diversas cuestiones se necesita una gama tan amplia de niveles y recursos profesionales que es imposible que ni siquiera los 12.000 empleados que, según se estima, tiene el Banco<sup>14</sup> las atiendan a todas debidamente, sobre todo porque la especialidad principal del Banco es la economía. Además, existen numerosas organizaciones internacionales que llevan ya mucho tiempo trabajando en determinadas esferas y han adquirido unos conocimientos y una experiencia considerables. Muchas de ellas ayudan a los países en desarrollo a través de donaciones que refuerzan su capacidad para cumplir con las obligaciones jurídicas internacionales. El total de los préstamos del Banco Mundial disminuyó en el año fiscal 2000<sup>15</sup> lo cual puede explicar la ampliación llevada a cabo por el Banco de las áreas a las que concede préstamos.

34. En su nueva declaración de misión, el Banco Mundial se propone luchar contra la pobreza con pasión y profesionalismo. El objetivo conexo de eliminar la pobreza del planeta exige pruebas de que ello puede lograrse a través de la estrategia del Banco pero, lo que es más importante, plantea la cuestión de la responsabilidad si sucede que la pobreza de hecho aumenta. El hecho de que hace 30 años el Banco Mundial se dedicara a la reducción de la pobreza hace que sea pertinente plantearse esta cuestión.

35. Hasta qué punto una sola institución puede abarcar funciones diferentes, y en algunos casos opuestas (estar en la vanguardia de los mercados financieros y al mismo tiempo soñar con un mundo donde no exista la pobreza), es un tema muy debatido, dentro y fuera del Banco. La Relatora Especial se ha encontrado con este dilema dentro del propio Banco Mundial donde una parte propugna la supresión de las tasas de escolaridad en la educación primaria para combatir la pobreza y otra las tolera y a veces las alienta, con objeto de reducir las asignaciones presupuestarias del gobierno y con ello los déficit fiscales mediante la participación en los costos. Ejemplo de ello es Zambia, donde se ha hecho hincapié en la "reducción de las barreras de los costos para los muy pobres" mediante becas, como método para hacer frente a los gastos de escolaridad en la educación primaria<sup>16</sup>. Junto a la ausencia de un compromiso para hacer que

---

<sup>14</sup> A. Meltzer, A better way to help the world, Financial Times, 24 de abril de 2000.

<sup>15</sup> Informe anual 2000 del Banco Mundial, Washington, D.C., 2000, págs. 7, 9 y 19.

<sup>16</sup> El Banco Mundial -Documento de evaluación del programa sobre un crédito propuesto de 28,5 millones DEG a la República de Zambia como ayuda a la primera fase del Programa de Inversiones en el Subsector de la Educación Básica, Informe N° 19008 ZA, 5 de marzo de 1999.

la educación primaria sea gratuita y de las dudas sobre qué niños se clasificarán como pobres (o ultrapobres) para merecer becas, este modelo despierta también preocupación por los gastos administrativos que supone cobrar las tasas de escolaridad (forzosamente ínfimas en la pobre Zambia rural) y administrar las becas (también ínfimas). A juicio de la Relatora Especial, ello es una prueba excelente de por qué la educación primaria tenía que ser gratuita.

36. Poco antes de que la Relatora Especial visitara el Banco Mundial, el Presidente Clinton firmó la Ley de créditos para operaciones en el extranjero 2001 tras la iniciativa del Congreso de los Estados Unidos de vincular la abolición de las tasas de escolaridad en la enseñanza primaria con las operaciones crediticias del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>17</sup>. La Relatora Especial vigilará de cerca esta iniciativa e informará a la Comisión. La Relatora Especial tiene el propósito de realizar una misión a los Estados Unidos de América, que se ha programado provisionalmente para los días 17 a 28 de septiembre de 2001.

## 2. La necesidad de un criterio respetuoso del imperio del derecho

37. Durante su visita al Banco Mundial en noviembre de 2000, la Relatora Especial se reunió con Jim MacNeill (Presidente del Grupo de Inspección), Edward Ayensu (miembro del Grupo), Antonia Macedo (Secretaria Ejecutiva Auxiliar) y Alberto Ninio (Secretario Ejecutivo Auxiliar). La Relatora Especial desearía hacer constar su gratitud a todos ellos por ayudarla a hacerse una idea sobre cuál es la mejor forma de salvar la disparidad que existe entre las políticas del Banco Mundial y las obligaciones internacionales de los prestatarios en materia de derechos humanos por lo que respecta al derecho a la educación, en particular la necesidad de que la enseñanza primaria sea gratuita.

38. El Grupo de inspección fue creado en 1993 y fue aclamado por su reconocimiento explícito de que el Banco puede violar los mismos derechos individuales con los que pretende identificarse desde su creación<sup>18</sup>. El Grupo de inspección es un órgano no judicial que se limita a determinar si el Banco ha seguido sus propias políticas y procedimientos operacionales. Su labor ha demostrado lo difícil que es conciliar la necesidad de una responsabilidad ante terceros con toda una tradición de ausencia de esa responsabilidad. El Grupo ha señalado que la Dirección del Banco "ha utilizado todas las defensas posibles para evitar una investigación" y "ha negado en todo momento haber incumplido las políticas"<sup>19</sup>. Se ha ocupado principalmente de la protección del medio ambiente y de los desplazamientos forzados, porque las normas vinculantes del Banco están destinadas a esas cuestiones. Como es un órgano del propio Banco y su objeto es garantizar su propia responsabilidad ante terceros, la Relatora Especial pidió que

---

<sup>17</sup> Congreso de los Estados Unidos, Ley de créditos para operaciones en el extranjero, financiación de las exportaciones y programas afines, 2001.

<sup>18</sup> K. Tomaševski, The influence of the World Bank and IMF on economic and social rights, Nordic Journal of International Law, vol. 64, 1995, págs. 385 a 395.

<sup>19</sup> E. Umanna (ed.), The World Bank Inspection Panel. The First Four Years (1994-1998). El Banco Mundial, Washington, D.C., noviembre de 1998, pág. 324.

se celebrara una reunión para examinar la forma de rectificar unas prácticas que son a todas luces contrarias a las disposiciones internacionales de derechos humanos y a los objetivos del Banco de luchar contra la pobreza -como es el cobro de tasas de escolaridad en la enseñanza primaria.

39. El mandato del Grupo fue revisado dos veces, en 1996 y 1999. La segunda vez se introdujo una medida muy rigurosa para determinar si los demandantes han sufrido efectos materiales adversos, o sea, un deterioro, en comparación con una situación en la que no existiera el proyecto<sup>20</sup>. En la educación ello exigiría una prueba de que la operación crediticia del Banco ha reducido realmente el acceso a la misma. Así sucedió en Malawi en 1982, cuando el Gobierno de entonces aumentó las tasas de matrícula, al parecer siguiendo el consejo del Banco Mundial<sup>21</sup>. La tendencia actual de los préstamos para la educación parece ser la de eliminar las tasas de escolaridad en la educación primaria, pero es posible que persista el legado de los años ochenta. En aquel tiempo el Banco era partidario de "la aplicación sensata de tarifas razonables" y explicaba que las tasas de escolaridad impondrían una mayor obligación de rendir cuentas<sup>22</sup>. En 1990, aunque el Banco reconocía que la participación en los gastos era más apropiada en la educación postprimaria, acogió complacido las importantes sumas recaudadas con las tasas de escolaridad en la educación primaria<sup>23</sup>. El compromiso contraído por el Banco en 1992 de mantener y aumentar el gasto social, en particular en la enseñanza primaria (Directiva Operacional 8.60)<sup>24</sup>, marcó un cambio de criterio que, según indicó la Relatora Especial en su informe provisional (E/CN.4/2000/6, párr. 48), fue acompañado de un silencio por lo que respecta a las tasas de escolaridad. Las numerosas operaciones de préstamos que se hallan en curso pueden prever el cobro de tasas. Las operaciones crediticias de ajuste deberían ser compatibles al menos con la Directiva Operacional 8.60, mientras que no se sepa qué normas vinculantes existen, si las hubiera, para los préstamos de inversión en la educación. Todos los préstamos deberían ser probablemente compatibles con el objetivo primordial de reducir la pobreza. La Relatora Especial no comprende qué sentido tiene propugnar la educación como medida clave para reducir la pobreza cuando las tasas de escolaridad impiden el acceso a la educación de los niños pobres, cerrándoles así el camino para salir de la pobreza. Hasta ahora no existe ningún mecanismo interno que garantice que las tasas se han suprimido de todos los préstamos del Banco, y la Relatora Especial recomienda que se dé prioridad a esta cuestión.

---

<sup>20</sup> El Banco Mundial - Conclusiones del segundo examen del Directorio sobre el Grupo de Inspección, 20 de abril de 1999, texto disponible en [www.worldbank.org/html/extdr/ipwg/secondreview.htm](http://www.worldbank.org/html/extdr/ipwg/secondreview.htm).

<sup>21</sup> G. Psacharopoulos y M. Woodhall, Education for Development. An Analysis of Investment Choices, The World Bank/Oxford University Press, Washington, D.C., 1985, pág. 150.

<sup>22</sup> El Banco Mundial, Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalization and Expansion, Washington, D.C., 1988, pág. 53.

<sup>23</sup> El Banco Mundial, Primary Education, Washington, D.C., 1990, págs. 44 y 45.

<sup>24</sup> La política crediticia de ajuste del Banco Mundial, Directiva Operacional 8.60 de 21 de diciembre de 1992, especifica que la condicionalidad explícita puede ser apropiada para ampliar la orientación en favor de la reducción de la pobreza de los gastos sociales y mantener sus niveles.

40. La reunión de la Relatora Especial con el Grupo de Inspección y su reunión con el Consejero General del Banco, Ko-Yung Tung, abarcó un examen de las fuentes de las normas operacionales que inspiran las operaciones de préstamo del Banco. El anterior Consejero General, Ibrahim Shihata, consideró que el mandato del Grupo de Inspección se refería únicamente al "incumplimiento por parte del Banco de sus normas, que sólo las impone el propio Banco y no corresponden a ningún precepto legal vinculante"<sup>25</sup>. En esta interpretación se ha afirmado que el Banco Mundial está totalmente eximido de todo examen judicial porque tiene inmunidad jurídica ante los tribunales nacionales y no se ha intentado nunca contra él ningún litigio internacional. De esta forma, persiste una situación única en la que, aparentemente, el Banco Mundial sólo está obligado por las normas que ha creado para sí mismo, lo que constituye un gran desafío para todos los que defienden el imperio de la ley.

41. En su visión retrospectiva de los problemas que guardan relación directa con el derecho a la educación el Grupo ha destacado un desequilibrio que va en detrimento de las dimensiones sociales de las políticas del Banco<sup>26</sup>. Así pues, se ha diagnosticado implícitamente que es necesario realizar un esfuerzo para elevar las dimensiones sociales a una categoría superior. En la educación esto exige enmendar las políticas operacionales para dar prioridad a la educación primaria gratuita para todos. Si esto se impusiera como una obligación a todo el personal y consultores que trabajan en la educación y se diera una amplia publicidad a la supresión de las tasas de escolaridad en la enseñanza primaria para todas las poblaciones afectadas, sería una excelente primera manifestación del compromiso asumido por el Banco Mundial con los derechos humanos en la esfera de la educación.

### III. INTEGRACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS ESTRATEGIAS INTERNACIONALES

42. El paso al nuevo milenio se ha caracterizado por la celebración de conferencias mundiales que han pasado revista al decenio de 1990 y han establecido el programa para el futuro. La más importante en materia de educación, la Cuarta Reunión Mundial del Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos, tuvo lugar en Dakar del 26 al 28 de abril de 2000 y aprobó el Marco de Acción titulado Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes. Esta reunión, que en lenguaje popular se llamó Jomtien+10, se basó en el reconocimiento de que los compromisos contraídos en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos celebrada en Jomtien, Tailandia en 1990, no se habían cumplido. El Marco de Acción de Dakar ha postulado por un "derecho humano a beneficiarse de una educación que satisfaga" las necesidades básicas del ser humano<sup>27</sup>. Esta formulación clave no ha repetido el

---

<sup>25</sup> I. F. I. Shihata, *The World Bank Inspection Panel - A background paper on its historical legal and operational aspects*. Documento presentado por la Reunión de Expertos sobre el Grupo de Inspección, Lund, Suecia, 23 a 25 de octubre de 1997, mimeografiado, pág. 28.

<sup>26</sup> E. Umanna (ed.), *The World Bank Inspection Panel. The First Four Years (1994-1998)*, el Banco Mundial, Washington, D.C., noviembre de 1998, pág. 326.

<sup>27</sup> El Marco de Acción de Dakar, Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes, texto adoptado por el Foro Internacional sobre Educación, Dakar, 26 a 28 de abril de 2000, párr. 3, disponible en <http://www2.unesco.org/wef/en-conf/dakframeng.shtm>.

lenguaje de los instrumentos internacionales de derechos humanos, algunos de los cuales han sido mencionados en el texto adoptado. La declaración del Banco Mundial en el Foro Internacional sobre Educación aumentó aún más la confusión al referirse a la educación primaria gratuita como un plan a largo plazo que debe afirmarse en el año 2015<sup>28</sup>.

43. Así pues, la aportación de los derechos humanos es muy necesaria para llevar a la práctica el Marco de Acción de Dakar, empezando por el propio lenguaje. La Relatora Especial se ha estado ocupando de esta cuestión porque constituye un requisito previo indispensable para aumentar las referencias a los derechos humanos y concretarlas en una integración de los derechos humanos en todos los aspectos importantes de la vida. Basta un ejemplo para ilustrar la necesidad de revisar los datos estadísticos: la continua utilización de datos sobre la educación cuyo significado puede ser exactamente lo contrario de lo que supuestamente indican. La abundancia de matriculaciones en la educación muestra a menudo el fracaso de la enseñanza más que su éxito, porque los datos abarcan a todos los niños que han rebasado la edad aunque muchos repitan curso.

44. Una aportación de derechos humanos puede ser particularmente valiosa para elevar a nivel internacional y nacional, el rango de la educación en las asignaciones financieras basándose en las obligaciones individuales y colectivas de los Gobiernos de otorgar prioridad a los derechos humanos. El próximo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la infancia, al que contribuirá la Relatora Especial a través de su colaboración con el UNICEF, y la proyectada conferencia mundial sobre la financiación del desarrollo, brindan excelentes oportunidades para hacer esa aportación.

45. El 13 de septiembre de 2000 la Relatora Especial participó en el Seminario sobre la forma de facilitar la integración de los derechos humanos en las actividades relacionadas con la extrema pobreza y el racismo, organizado por el Servicio Internacional para los Derechos Humanos. Se necesitan las contribuciones de la comunidad de derechos humanos para crear los necesarios -pero inexistentes- datos estadísticos sobre la educación y demostrar así cómo se combinan diversos motivos de discriminación para encerrar a la nueva generación en un círculo vicioso descendente de negación de los derechos en el que la falta de acceso a la educación conduce a la exclusión del mercado del trabajo, y ésta a su vez perpetúa e incrementa la pobreza. La Relatora Especial lamenta profundamente que muchas propuestas, entre ellas la suya propia, de incluir todos los motivos de discriminación internacionalmente prohibidos en la creación de datos estadísticos sobre la educación no se incluyan en el documento final adoptado en Dakar; ello sigue siendo un desafío para el futuro. La Relatora Especial aportará a la próxima Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia una contribución centrada en la discriminación múltiple en la educación.

---

<sup>28</sup> La declaración del Presidente del Banco Mundial, James Wolfenson, incluía este párrafo: "Aquí quiero rendir también un homenaje especial a los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales que participan en la Campaña Mundial en favor de la Educación, y que han desempeñado una importante función de defensa. Estamos fundamentalmente de acuerdo con su llamamiento para que en el año 2015 la educación gratuita sea un derecho para todos los niños hasta la edad de 15 años". J. D. Wolfenson, A time for action: placing education at the core of development. Exposición en el Foro Internacional sobre Educación, Dakar, 27 de abril de 2000, disponible en [http://www2.unesco.org/wef/en-news/coverage\\_speech\\_wolfen.shtml](http://www2.unesco.org/wef/en-news/coverage_speech_wolfen.shtml).

Investigará particularmente los efectos de la superposición de diversos motivos de discriminación, como el género, la raza, el origen étnico, la religión o el idioma, y propondrá posibles soluciones basadas en los derechos humanos.

A. La guerra como una cuestión de género

46. Una faceta particularmente preocupante de las políticas intergubernamentales en materia de género ha sido la tendencia a cambiar la terminología adoptando la de "género" mientras se continúa hablando de las niñas y las mujeres. De esta forma, la guerra no se ve como una cuestión de género, aunque los chicos se ven desproporcionadamente afectados por su socialización en el papel de combatientes. A lo largo de la historia la escuela contribuyó a la militarización de los chicos. Para millones de chicos la participación en actividades militares era parte de los rituales tradicionales de iniciación, a través de los cuales los chicos se convertían en hombres. La guerra continúa glorificándose a través de esos libros de texto de las escuelas que están salpicados de guerras y héroes de la guerra, mediante la promoción de deportes violentos y la comercialización, casi ilimitada, de juegos de guerra computadorizados. Desgraciadamente, la educación para la guerra tiene una tradición mucho más larga y es más atractiva desde el punto de vista comercial que la educación para la paz, por lo que debería prepararse la respuesta de los derechos humanos.

47. No obstante, se suele hablar de la educación en términos cuantitativos. En los países que salen de la guerra la demanda de educación para restablecer la vida normal supone a menudo una vuelta a la educación que existía antes de la guerra. En qué medida la educación contribuye realmente a la guerra es algo que sólo se plantea cuando aparecen ejemplos extremos de apología del genocidio. El anterior Representante Especial encargado de examinar la situación de los derechos humanos en Rwanda observó hasta qué punto los sucesivos Gobiernos condicionaron a la población a aceptar la discriminación étnica y adaptaron la educación para cumplir este objetivo, propagando una cultura de miedo mutuo y autodefensa preventiva<sup>29</sup>. Por lo demás, se presume que la educación ha sido buena, lo que a menudo no es el caso. Sierra Leona ofrece un ejemplo patente, aunque típico, de cómo la educación puede contribuir a desencadenar la guerra. El entusiasmo inicial por la educación universal en el momento de la independencia pronto dio paso a la institucionalización de la desigualdad. A la matriculación masiva al inicio de la escuela primaria no condujo a una afluencia análoga en la educación primaria y secundaria hasta llegar a la universitaria, con la excepción de una reducida elite cuyos hijos de hecho recorrieron todo el camino hasta la cima de la pirámide de la educación. Se ha demostrado que las esperanzas frustradas de aquellos que abandonaron la escuela prematuramente -los chicos, especialmente- fueron causa de delincuencia, violencia y guerra<sup>30</sup>. El hecho de quedar abandonados a su suerte y de no disponer apenas de métodos legítimos, para sobrevivir empujó a menudo a los adolescentes por una vía inevitable. El descuido de los adolescentes ha sido una consecuencia no deseada de la prioridad dada a la educación primaria en la estrategias mundiales de la

---

<sup>29</sup> Informe sobre la situación de los derechos humanos en Rwanda presentado por el Relator Especial, Sr. René Degni-Ségui (E/CN.4/1997/61, de 20 de enero de 1997), párr. 25.

<sup>30</sup> C. Wright, Reflections on Sierra Leone, en: S. Tawil (ed.), Final Report and Case Studies of the Workshop on Educational Destruction and Reconstruction in Disrupted Societies 15-16 May 1997, Geneva, organized Jointly by the International Bureau of Education and the University of Geneva, Ginebra, 1997, págs. 21 y 22.

educación. El establecimiento de la paz exige que se preste una atención particular a la educación de los adolescentes, tanto chicas como chicos. La Relatora Especial tiene el propósito de dedicar mucha atención a esta cuestión, en colaboración con el Representante Especial sobre los efectos de los conflictos armados en los niños.

#### B. Los enfoques humanitario y de derechos humanos

48. La Relatora Especial celebró su primera reunión con el ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) el 28 de junio de 2000 y la segunda el 13 de septiembre de 2000; ambas reuniones dieron lugar a una cooperación en muchas esferas de interés común. La Relatora participó en la consulta ACNUR/UNICEF/UNESCO sobre la educación en casos de emergencia, celebrada el 8 de noviembre de 2000. La alienta que se haya creado el Fondo de Educación en Favor de los Refugiados, en conmemoración del cincuentenario del ACNUR, y que se dedique a la educación posprimaria. En la reunión sobre la educación en casos de emergencia se señaló que los jóvenes y adolescentes a menudo representan una categoría olvidada, razón por la cual la feliz iniciativa del ACNUR sirve para recordar que el derecho a la educación no termina cuando termina la infancia.

49. Un obstáculo importante para la universalización del derecho a la educación es la opinión de que la educación no es indispensable para la supervivencia de los seres humanos ni es necesaria para la subsistencia. El hecho de que las víctimas de conflictos armados y de desastres no reciban educación las condena a seguir dependiendo de la asistencia y les impide llegar a ser autosuficientes. El agua, el saneamiento, los servicios médicos, el alojamiento, el vestido y los alimentos constituyen el "paquete de supervivencia" que se ofrece mediante el auxilio humanitario. La inclusión de la educación en este paquete es un logro de los años noventa, pero la superación de la anterior "ideología de supervivencia" todavía tiene que institucionalizarse.

50. Muchas personas han señalado a la atención de la Relatora Especial un problema particular que las afecta, a saber, la denegación del acceso a la educación basándose en unas leyes internas con las que se cumplen las sanciones del Consejo de Seguridad contra determinados países. Los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas han abordado en varias ocasiones esta cuestión, y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que las exenciones de carácter humanitario no incluyen el acceso a la educación primaria<sup>31</sup>, mientras que la Comisión de Derechos Humanos ha reafirmado que los alimentos y las medicinas no deben utilizarse como instrumentos de coacción política<sup>32</sup>, pero no ha mencionado la educación. La privación de la educación puede estar incorporada en las sanciones y éstas entonces, según el estudio preparado por el Sr. Marc Bossuyt para la Subcomisión de Promoción y Protección de

---

<sup>31</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 8 - Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos humanos, sociales y culturales (E/C.12/1997/8 de 12 de diciembre de 1997), párr. 5.

<sup>32</sup> Comisión de Derechos Humanos, resolución 1998/11 de 9 de abril de 1998 titulada "Derechos humanos y medidas coercitivas unilaterales", párr. 4.

los Derechos Humanos, constituirían una violación del derecho a la educación<sup>33</sup>. La Relatora Especial tiene la intención de seguir examinando el derecho internacional y las legislaciones nacionales que rigen esta cuestión para brindar una base para que la Comisión siga examinando los problemas subyacentes.

### C. Alivio de la deuda

51. Dentro de la PPME-II (la Potenciada Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados) se ha reforzado la vinculación entre el alivio de la insostenible carga de la deuda y el aumento de la financiación para la educación se ha intensificado y, aun cuando la adopción de decisiones no haya tenido la rapidez esperada, parece ser que el compromiso se ha mantenido. El nuevo requisito ha sido la preparación de documentos sobre la estrategia de reducción de la pobreza (DERP). Debido a la confusión alfabética que ha creado la proliferación de esas siglas, han aparecido dos versiones para esta nueva sigla: la primera fue la de los documentos sobre la estrategia de reducción de la pobreza (DERP) y la otra corresponde a los documentos sobre la estrategia de las relaciones públicas (DERP). En el momento de redactar el presente informe la Relatora Especial tenía a su disposición muy poca información para poder realizar un análisis completo de la suerte que ha corrido el derecho a la educación en esas estrategias, pero facilitará más información a la Comisión tan pronto como disponga de una documentación suficiente para extraer conclusiones preliminares.

52. Se ha reconocido ampliamente la importancia de apartar fondos del servicio de la deuda para la educación, pero a la Relatora Especial le sigue preocupando el requisito de los "resultados demostrables en la reducción de la pobreza"<sup>34</sup>, que puede crear dificultades cuando los fondos se asignan a la educación primaria. Esos resultados demostrables se demoran en materializarse porque los niños se han convertido en adultos y se desarrollan únicamente cuando la educación no es para ellos el único recurso. Para poder hacer uso productivo de la educación se requiere la propiedad de la tierra, el acceso al crédito o la facilitación del empleo por cuenta propia cuando el acceso al mercado del trabajo está limitado o no existe. Es improbable que por sí misma la educación genere ingresos para sus beneficiarios o ingresos fiscales para los gobiernos. La Relatora Especial continuará realizando la interrelación de los derechos humanos en el alivio de la deuda y propugnando la integración de todos los derechos humanos pertinentes -el derecho a la educación, los derechos humanos en la educación y los derechos humanos a través de la educación.

53. Teniendo presente la importancia que ha dado la Comisión al seguimiento de las misiones en los países, durante una visita privada a Uganda en octubre de 2000, la Relatora Especial continuó colaborando estrechamente con el UNICEF. Como se señaló en el informe sobre su misión a Uganda (E/CN.4/2000/6/Add.1, párrs. 30 a 34), en aquel tiempo las políticas divergentes de los acreedores y donantes eran promover la educación asignando fondos liberados

---

<sup>33</sup> Consecuencias negativas de las sanciones económicas para el disfrute de los derechos humanos: documento de trabajo preparado por el Sr. Marc Bossuyt de conformidad con la decisión 1999/111 de la Subcomisión (E/CN.4/Sub.2/2000/33 de 21 de junio de 2000), párr. 26.

<sup>34</sup> El Banco Mundial, *Attacking Poverty: World Development Report 2000/2001*, Oxford University Press, Nueva York, septiembre de 2000, pág. 203.

a través del alivio de la deuda a aumentar el número de matrículas en la educación primaria, y al mismo tiempo empeorar la relación alumnos/maestro impidiendo la contratación de maestros para no aumentar el número de funcionarios públicos. Aun cuando las cifras variaban, la relación alumnos/maestro en algunas escuelas era de 130/1. En septiembre de 1999 se anunció que Uganda se beneficiaría de un alivio de la deuda adicional que le permitiría reducir a la mitad la relación alumno/maestro<sup>35</sup>. En aquel tiempo se anunció un nuevo Servicio de Aumento de la Reducción de la Pobreza (SARP) en sustitución del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE), que prometía que se tendrían plenamente en cuenta los programas sociales y sectoriales tendientes a la reducción de la pobreza<sup>36</sup>. En mayo de 2000 Uganda se convirtió en el primer país que recibió el alivio de la deuda en virtud de la iniciativa PPME-II<sup>37</sup>.

54. En su informe sobre la misión a Uganda, la Relatora Especial puso de relieve las discrepancias existentes en los datos estadísticos oficiales, en los que el número de alumnos matriculados en las escuelas primarias eran algunas veces de 6,7 millones y el número de maestros era tan sólo de 87.000. Quedó sumamente preocupada al saber, en octubre de 2000, que las discrepancias en los datos estadísticos de la educación se habían resuelto mediante la irrupción de la policía en las escuelas para determinar las contradicciones existentes entre las cifras que figuraban en los registros de las escuelas y el número de niños que en ellas había. Con ello se podrá lograr que disminuya el número de niños matriculados pero no se resolverán todas las discrepancias que existen en las cifras comunicadas oficialmente. El mismo organismo, el Fondo Monetario Internacional<sup>38</sup>, informó de que las asignaciones para la educación dentro del gasto público fueron del 10,7% y del 13,5% durante el mismo período y, por otro lado no parecen haberse calmado las inquietudes acerca del gasto en defensa<sup>39</sup>.

#### D. El comercio internacional de servicios de educación y la enseñanza vía Internet

55. Son muy numerosos los progresos que se han registrado en la tecnología de la enseñanza, y cada nuevo método o dispositivo tecnológico despierta la ilusión de haber encontrado la forma de cortar radicalmente el largo proceso de enseñar y aprender, de haber encontrado un arma

---

<sup>35</sup> Wolfenson pledges development reform, Financial Times, 29 de septiembre de 1999.

<sup>36</sup> Comunicado de prensa del Comité Provisional de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional, comunicado de prensa N° 99/46 de 26 de septiembre de 1999 (corregido el 27 de septiembre de 1999), párr. 5.

<sup>37</sup> IMF and the World Bank support debt relief for Uganda, Fondo Monetario Internacional, comunicado de prensa N° 00/34 de 2 de mayo de 2000.

<sup>38</sup> E. Calamitsis y otros, Adjustment and Growth in Sub-Saharan Africa, Fondo Monetario Internacional, WP/99/51, Washington, D.C., abril 1999, págs. 31 y 32; C. McDonald y otros Income Distribution, Informal Safety Nets and Social Expenditures in Uganda, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., diciembre 1999, pág. 26.

<sup>39</sup> IMF completes first review of Uganda under PRGF - supported program, extends arrangement and approves US\$ 11.6 million credit, Fondo Monetario Internacional, información de prensa N° 00/78 de 7 de septiembre de 2000.

mágica para la enseñanza. Las esperanzas que ha despertado cada invención se han convertido siempre en frustración y luego en desilusión.

56. La actual obsesión por la tecnología de la información y la comunicación afecta al 5% de la humanidad que tiene acceso a los aparatos que se necesitan para participar en la enseñanza vía Internet, el aprendizaje en línea basado en la TI. La atención se centra en el aprendizaje postescolar, basado en la suposición de que las personas desean y necesitan una educación permanente y de que la automotivación es suficiente, ya que el contacto humano se ha suprimido prácticamente en la enseñanza por Internet. Los intentos anteriores de hacer que la tecnología de la enseñanza sea intensiva en lugar de mantenerla con gran densidad de mano de obra se han multiplicado considerablemente y la comercialización ha sido la fuerza impulsora. El mercado mundial de la enseñanza por Internet se calcula en 50.000 millones de dólares<sup>40</sup>, lo que corresponde a toda la corriente anual de ayuda al desarrollo de todos los donantes y para todos los fines. Los beneficios pueden incrementarse considerablemente si en lugar de llegar a cientos de estudiantes de la universidad se puede llegar a miles o a millones de estudiantes mediante cursos a través de Internet.

57. Se da mucha menos publicidad a la frustración que al potencial de esas novedades. Este último está recogido en anuncios de dos páginas en los principales periódicos internacionales. La primera es objeto de vez en cuando de un comentario de dos líneas que ofrece, por ejemplo, los resultados de encuestas que muestran que las personas encuentran aburrida la enseñanza a través de Internet y que el 80% de ellas la abandonan<sup>41</sup>. La Web puede que sea útil como herramienta de investigación, pero sus ventajas como medio de enseñanza están todavía por demostrar. La educación de los niños pequeños es esencialmente local, y es difícil imaginar que la enseñanza a través de Internet sustituya a las familias y a las comunidades. En segundo lugar, al hacerse mayores, los niños, acostumbrados a deslizarse por el espacio cibernético y a tratar superficialmente los temas no prometen mucho en la esfera de las aptitudes sociales, para las cuales es esencial la educación.

58. Superar la línea divisoria digital ha pasado a ser una cuestión de dimensiones mundiales debatida con pasión. Se han hecho muchas promesas de ampliar el acceso a la tecnología moderna de las escuelas y de los niños de las escuelas de las regiones, países y comunidades pobres. Tales promesas pueden muy bien irse a pique debido a la falta de electricidad en muchas escuelas pobres, al cierre de las escuelas de algunas aldeas durante el invierno por falta de calefacción, a la suspensión de las clases porque a los maestros no se les ha pagado el sueldo desde hace meses, o a la inasistencia de los niños a la escuela porque tienen que recorrer un largo camino para llegar hasta ella y tienen demasiada hambre para desplazarse.

59. Al abordar esas cuestiones conviene detenerse a pensar cuáles son los valores esenciales que debemos proteger al considerar las elecciones que deben hacerse, y a meditar sus consecuencias, tanto intencionadas como no intencionadas.

---

<sup>40</sup> J. Kelly, Learning the new lessons of global "webucation", Financial Times, 6 de septiembre de 2000.

<sup>41</sup> Virtual campus, Far Eastern Economic Review, 21 de septiembre de 2000.

#### IV. POLÍTICAS BASADAS EN LOS DERECHOS EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

60. La adhesión de un número cada vez mayor de donantes a una educación basada en los derechos ha creado una excelente oportunidad -y también la necesidad- de educación y formación en materia de derechos humanos. El 24 de mayo de 2000 la Relatora Especial dirigió un seminario en el Departamento de Desarrollo Internacional para el personal encargado de la educación y los derechos humanos, que fue organizado para facilitar la futura labor del Departamento sobre la educación basada en los derechos. Fue éste un elemento del seguimiento de su misión en el Reino Unido realizada en octubre de 1999 (E/CN.4/2000/6/Add.2), y la alentaron enormemente el profesionalismo del personal del Departamento y su empeño en adaptar su trabajo para promover los derechos humanos.

61. El 7 de marzo de 2000 la Relatora Especial celebró un seminario similar para el personal profesional de derechos humanos y educación del Organismo Sueco de Desarrollo Internacional, que le permitió "ensayar sobre el terreno" la presentación de las normas de derechos humanos a los profesionales de la educación. El desarrollo de la política de educación basada en los derechos del Organismo obedece no sólo al aumento del número de donantes que suscriben la educación basada en los derechos sino también a innovaciones cualitativas de tipo conceptual. El criterio del Organismo de definir el derecho a la educación, especificar los derechos humanos en la educación y añadir derechos a través de la educación constituye un paso adelante, y la Relatora Especial está sumamente agradecida a la contribución del Organismo.

62. El 4 de septiembre de 2000 la Relatora Especial dictó una conferencia sobre el derecho a la educación y los derechos humanos en la educación en el Organismo Noruego de Cooperación en el Desarrollo (NORAD). Le han infundido muchos ánimos el entusiasmo por que se esclarezca cuál debe ser el contenido de derechos humanos de las estrategias de la educación y la facilidad con que los profesionales del desarrollo y los especialistas de la educación van asimilando la normativa de los derechos humanos, que suele representar un factor disuasivo para las personas que no tienen una formación jurídica.

63. El 23 de octubre de 2000 la Relatora Especial participó en las audiencias sobre derechos económicos, sociales y culturales organizadas por el Comité de Derechos Humanos del Parlamento Alemán (Bundestag). El completo programa del Comité, que abarcaba la dimensión nacional, la regional y la mundial de los derechos económicos, sociales y culturales, es un buen augurio para el futuro, como lo es también el inmenso interés mostrado por colmar la laguna que existe entre la retórica de los derechos económicos, sociales y culturales y las prioridades operacionales en todos los niveles. La participación de los sindicatos y de las organizaciones de desarrollo, junto con la aportación de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y los mecanismos temáticos, constituye un modelo prometedor para elaborar estrategias de cambio.

#### V. MOVIMIENTO DEL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA LA EDUCACIÓN

64. En su informe preliminar y en su informe provisional (E/CN.4/1999/49, párrs. 42 a 74, y E/CN.4/2000/6, párrs. 30 a 65), la Relatora Especial describió el marco conceptual de las

obligaciones gubernamentales relacionadas con los derechos humanos en la esfera de la educación que pueden estructurarse fácilmente según el sistema de las "cuatro A" para que la educación sea acomodada, accesible, aceptable y adaptable. Su labor ulterior de compilación, análisis y resumen de la jurisprudencia mundial ha enriquecido este marco conceptual al demostrar que el derecho a la educación es objeto de litigio en todo el mundo y que las obligaciones gubernamentales relacionadas con los derechos humanos están siendo confirmadas judicialmente y mejor esclarecidas.

65. Conviene subrayar dos aspectos de la jurisprudencia existente. Primero, hay una proporción inversa entre la disponibilidad de la educación y el acceso a los recursos contra su denegación o violación, es decir, que los litigios tienden a quedar limitados a las partes del mundo en las que la educación es a la vez disponible y accesible. Conseguir por lo menos la educación primaria para todos los niños sigue siendo, pues, una prioridad permanente y es urgente adoptar medidas internacionales para que el derecho a la educación sea verdaderamente universal. Segundo, una parte reducida de la jurisprudencia existente ha sido obra de los activistas o de las organizaciones promotoras de los derechos humanos. Además, esta rica jurisprudencia es bastante desconocida dentro de la comunidad de los derechos humanos y existe la arraigada opinión según la cual el derecho a la educación no se puede reclamar ante los tribunales. Esta opinión se basa en una clasificación del derecho a la educación entre los derechos económicos, sociales y culturales, pasando por alto el hecho de que el derecho a la educación tiene componentes civiles y políticos y que éstos son objeto de intensos litigios en todo el mundo en el plano interior y en el internacional. Además, los componentes económicos, sociales y culturales son también objeto de litigios. La aportación de la Relatora Especial a la educación en materia de derechos humanos comprenderá la difusión de su labor por conducto de una base de datos de acceso público ([www.right-to-education.org](http://www.right-to-education.org), que se proyecta poner en funcionamiento el 15 de marzo de 2001), en armonía con el modelo propuesto por la Comisión para promover la educación en la esfera de los derechos humanos.

A. La educación gratuita y obligatoria para todos los niños es un objetivo prioritario

66. En sus informes anteriores la Relatora Especial resumió los aspectos fundamentales del marco jurídico internacional del derecho a la educación teniendo en cuenta la necesidad de mantener su mandato sólidamente basado en la normativa internacional de los derechos humanos. En su informe preliminar (E/CN.4/1999/49), describió los dos pilares de las obligaciones relacionadas con los derechos humanos: conseguir la educación gratuita y obligatoria para todos los niños y respetar la libertad de y en la educación. En su informe provisional (E/CN.4/2000/6), expuso los primeros resultados de su investigación sobre el marco jurídico internacional e interno, estructurados según el sistema de las "cuatro A". Se ha ocupado luego de examinar las garantías internas del derecho a la educación para comprobar que en la mayoría de los países se han adoptado garantías constitucionales de la educación gratuita y obligatoria para todos los niños. Como se expone en el cuadro siguiente<sup>42</sup>, en 44 países no hay

---

<sup>42</sup> La Relatora Especial ha utilizado todas las fuentes autorizadas de información sobre las disposiciones constitucionales vigentes, pero es posible que algunas de éstas sean anticuadas o se hayan traducido deficientemente, y quedará reconocida por el envío de toda clase de adiciones y correcciones.

una garantía constitucional expresa del derecho a la educación; esta garantía existe en 142 países. Por consiguiente, la práctica de los Estados refleja abrumadoramente la influencia de la normativa internacional de los derechos humanos.

67. Como se expone también en el cuadro, hay una serie de países en los que el derecho a la educación se hace efectivo progresivamente y la cooperación internacional facilita el progreso en un número considerable de países. La disposición de la Convención sobre los Derechos del Niño según la cual todos los niños tienen derecho a recibir educación independientemente de su condición jurídica o de la de sus padres se está poniendo gradualmente en práctica por los Estados. Ahora bien, en 37 países el derecho a la educación está oficialmente limitado a los ciudadanos y residentes. Como parte de su colaboración con el Comité de los Derechos del Niño y el ACNUR, la Relatora Especial ha comenzado a examinar el acceso a la educación para todos los niños que corran el riesgo de enfrentarse con obstáculos jurídicos, entre ellos los solicitantes de asilo y los refugiados, así como los niños apátridas.

Garantías constitucionales de la educación gratuita y obligatoria  
 para todos los niños

<u>Países en los que la educación gratuita y obligatoria para todos está garantizada constitucionalmente</u>	<u>Países con realización progresiva o garantías parciales</u>
Albania, Alemania, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Austria, Azerbaiyán, Barbados, Bélgica, Belice, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Canadá, Chile, China, Colombia, Congo, Costa Rica, Croacia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, España, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Gambia, Georgia, Ghana, Haití, Honduras, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Madagascar, Malta, Mauricio, México, Noruega, Países Bajos, Palau, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, República de Moldova, Rumania, Rwanda, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Suriname, Tailandia, Tayikistán, Trinidad y Tabago, Túnez, Ucrania, Uruguay, Venezuela, Yugoslavia	Bangladesh, Belarús, Benin, Bhután, Camerún, Comoras, Guinea, Guinea-Bissau, India, Irán (República Islámica del), Iraq, Israel, Maldivas, Micronesia (Estados Federados de), Mónaco, Mongolia, Myanmar, Namibia, Nepal, Nigeria, Pakistán, República Unida de Tanzania, Saint Kitts y Nevis, Sierra Leona, Sudán, Togo, Uganda, Uzbekistán, Zimbabwe,

<u>Países en los que las garantías están limitadas a los ciudadanos o residentes</u>	<u>Países sin garantía constitucional</u>
Armenia, Bahrein, Camboya, Chad, Chipre, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, Filipinas, Granada, Grecia, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Guyana, Hungría, Jamahiriya Árabe Libia, Jordania, Kazajstán, Kirguistán, Kuwait, Luxemburgo, Malawi, Malí, Marruecos, Nicaragua, Nueva Zelandia, Qatar, República Árabe Siria, República Checa, República Dominicana, República Popular Democrática de Corea, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles, Turkmenistán, Turquía, Viet Nam, Yemen	Angola, Antigua y Barbuda, Bahamas, Botswana, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Burundi, Côte d'Ivoire, Djibouti, Dominica, Eritrea, Estados Unidos de América, Etiopía, Fiji, Gabón, Indonesia, Islas Marshall, Islas Salomón, Jamaica, Kenya, Kiribati, Lesotho, Líbano, Liberia, Malasia, Mauritania, Mozambique, Nauru, Níger, Omán, Papua Nueva Guinea, República Centroafricana, República Democrática Popular Lao, Samoa, San Marino, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Senegal, Singapur, Swazilandia, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Zambia

68. El segundo pilar del derecho a la educación, el respeto de la libertad de y en la educación, no se presta fácilmente a análogas clasificaciones precisas porque las obligaciones gubernamentales de actuación suelen ir acompañadas del acceso a recursos para los que consideran que su libertad ha sido negada o indebidamente limitada y, por consiguiente, la Relatora Especial ha comenzado a examinar este tema centrando su atención en los recursos al alcance de las personas, familias y comunidades interesadas.

69. La prioridad internacional absoluta de ampliar el acceso a la educación para los millones de niños que carecen de ella, ha tenido necesariamente como consecuencia transformar los derechos humanos en materia de educación en orientación práctica para los operadores internacionales y nacionales que trabajan en la esfera de la educación. El Director General de la UNESCO, Koïchiro Matsuura, ha puesto de relieve su afán de ocuparse de los métodos y el contenido de la educación<sup>43</sup>. El análisis de los programas de enseñanza y de los manuales brindará una base para conceptualizar lo que corrientemente se denomina "enseñanza de los valores" entre los especialistas. El 14 de septiembre de 2000 la Relatora Especial se entrevistó con la nueva Directora de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO, Cecilia Braslavsky, para tratar de la continuación de la cooperación según el Protocolo de cooperación del 1º de octubre de 1999. La orientación y el contenido de la educación sólo se pueden estudiar en colaboración estrecha entre los pedagogos y los juristas defensores de los derechos humanos y la Relatora Especial espera que esta actividad conjunta tendrá como consecuencia valiosos resultados.

<sup>43</sup> K. Matsuura, "La UNESCO del mañana", Información e innovación en educación, Oficina Internacional de Educación, Ginebra, N° 104, septiembre de 2000, pág. 2.

## B. Creación de la base de datos sobre la jurisprudencia

70. La recomendación de la Comisión de Derechos Humanos de promover la educación en la esfera de los derechos humanos es la base del próximo acceso público a los recursos en materia de derechos humanos y al servicio de capacitación en derecho a la educación<sup>44</sup>. El enorme volumen de informaciones básicas que se necesitan para conocer el marco jurídico internacional del derecho a la educación, por ejemplo: ratificaciones, reservas, procedimientos de comunicación o acceso a los recursos internacionales, se puede transmitir con eficacia por conducto de una base de datos. Las garantías constitucionales internas relativas al derecho a la educación, así como las disposiciones sobre la aplicabilidad directa de los tratados internacionales sobre derechos humanos, constituyen la parte complementaria de estas informaciones básicas. Las leyes, estrategias y políticas internas en materia de educación son tantas que no es posible almacenarlas en una base de datos de fácil empleo. Además, el criterio de los derechos humanos exige centrar la atención en las garantías sustantivas y los mecanismos procesales para tener recursos cuando se vulneren estas garantías; por este motivo, la jurisprudencia tiene prioridad en la labor de la Relatora Especial.

71. La normativa internacional de los derechos humanos no es aplicable directamente en la mayoría de los países y casi todos los tratados en materia de derechos humanos (con excepción de los que tienen su origen en la OIT) han sido aprobados sin mecanismos procesales para el reconocimiento judicial internacional de los derechos económicos y sociales o de los derechos del niño. Estos dos aspectos están estrechamente relacionados: el reconocimiento jurídico interno de un derecho es una exigencia previa esencial para su reconocimiento internacional. Difundir la jurisprudencia interna existente permitirá conocer mejor la aplicación jurídica del derecho a la educación y consolidará en consecuencia su fundamento jurídico.

72. Un gran número de asuntos ha sido objeto de litigios en el plano interno y en el internacional, lo que ha aclarado el carácter y el alcance del derecho a la educación y las correspondientes obligaciones gubernamentales. Éstas van desde la obligación gubernamental de garantizar la asistencia a la escuela de todos los niños, así como los controvertidos sistemas de bonos que la Relatora Especial describió sucintamente en su informe provisional (E/CN.4/2000/6, párrs. 39 a 41). Aun cuando la asignación de recursos se considera como una decisión fundamentalmente política, ha sido necesario intervenir en las decisiones sobre asignación de recursos a causa del derecho general de todos los niños a la educación gratuita y obligatoria. La primera obligación consiste en garantizar que se dispone de servicios de educación. Los tribunales ingleses han decidido que esta obligación impone a las autoridades el deber de hacer todo lo que razonablemente puedan para cumplirla. En un asunto, el deber del organismo educativo local de proporcionar plazas suficientes en la escuela para todos los niños en edad escolar no se cumplió plenamente y 300 niños quedaron privados de la educación primaria a causa de la falta de maestros. El tribunal decidió que el organismo había hecho cuanto estaba a su alcance para resolver el problema y que, por consiguiente, no había vulnerado

---

<sup>44</sup> Comisión de Derechos Humanos, resolución 2000/71 del 26 de abril de 2000 titulada "Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos", párrs. 6 y 7.

su obligación legal<sup>45</sup>. En las Filipinas un grupo de senadores impugnó en 1991 la constitucionalidad de la asignación presupuestaria de 86.000 millones de pesos para el servicio de la deuda en comparación con los 27.000 millones de pesos asignados a la educación. La Constitución de Filipinas obliga al Gobierno a atribuir la prioridad presupuestaria más alta a la educación. La cuestión planteada era decidir si un servicio de la deuda tres veces superior a la asignación presupuestaria para la educación era inconstitucional. El tribunal concluyó que la educación había sido la prioridad presupuestaria más alta, pero que el servicio de la deuda era necesario para salvaguardar el crédito del país y, por consiguiente, la supervivencia de su economía<sup>46</sup>. El significado de educación gratuita fue examinado por el Tribunal Constitucional de la República Checa en respuesta a una demanda formulada al Estado de proporcionar libros de texto y materiales de enseñanza gratuitamente. El tribunal ha aclarado que "gratuito" significa que en la educación primaria el Estado sufraga el costo de establecer las escuelas, su funcionamiento y conservación y que no debe exigirse la enseñanza, y añade: "El Estado sufraga la parte esencial de estos gastos; ahora bien, no tiene la obligación de soportarlos todos"<sup>47</sup>. Estos pocos ejemplos ponen de manifiesto que las consecuencias fiscales de la obligación de ofrecer una educación primaria gratuita, obligatoria y de alcance general han sido confirmadas por tribunales internos de diferentes partes del mundo.

C. Los derechos humanos en la educación considerados como exigencia previa para la educación en materia de derechos humanos

73. Buena parte de la jurisprudencia ha sido establecida mediante impugnaciones del carácter inaceptable de la educación: la orientación y el contenido de los programas y libros de texto, los derechos y las obligaciones de los maestros, los métodos de instrucción, la protección contra la violencia, el idioma de instrucción, el mantenimiento de la disciplina escolar, la presencia de símbolos religiosos en un sistema educativo basado en el secularismo y otras muchas cuestiones. La Comisión ha puesto de relieve que el conocimiento de los derechos humanos debe ser un elemento prioritario en las políticas de educación<sup>48</sup> y, por consiguiente, la Relatora Especial ha centrado su atención en el reconocimiento de los derechos y la educación como exigencia previa para la enseñanza de los derechos humanos. Es notorio que los niños aprenden más de la observación que de la exhortación y, por ello, el reconocimiento de sus derechos en la educación facilitará extremadamente la educación en materia de derechos humanos.

74. Las salvaguardias en materia de derechos humanos se han referido en particular a la educación obligatoria, porque, como ha aclarado el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, la asistencia no es voluntaria y, por consiguiente, la educación obligatoria depende del poder

---

<sup>45</sup> R. c. Inner London Education Authority, ex parte Ali [1990] C.O.D. 317, [1990] 2, Admin. L.R.822, 828B

<sup>46</sup> Tribunal Supremo de Filipinas, Guingona, Jr. c. Carague, G.R. N° 94571, 22 de abril de 1991.

<sup>47</sup> Tribunal Constitucional de la República Checa, sentencia US 25/94 del 13 de junio de 1995.

<sup>48</sup> Comisión de Derechos Humanos, resolución 2000/71, cuarto párrafo de la parte expositiva.

coercitivo del Estado<sup>49</sup>. El respeto de la libertad de los padres a que los hijos sean educados en armonía con sus convicciones religiosas, morales o filosóficas ha sido enunciado en todos los tratados generales sobre derechos humanos y es permanentemente objeto de litigio. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afirmado que la normativa internacional de los derechos humanos "exige que el Estado respete activamente las convicciones de los padres en las escuelas públicas"<sup>50</sup>, y la (antigua) Comisión Europea de Derechos Humanos ha añadido que la obligación del Estado de respetar las convicciones paternas "prohíbe todo adoctrinamiento de los alumnos"<sup>51</sup>. La normativa internacional de los derechos humanos obliga también al Estado a respetar la libertad de los padres y las comunidades a establecer y mantener escuelas. En palabras del Tribunal Supremo de España, lo que se pretende es abolir el monopolio del Estado sobre la educación y proteger el pluralismo educativo<sup>52</sup>.

75. Los tribunales internos han comenzado a reconocer que los niños tienen también calidad para vindicar su derecho a la educación y los derechos en la educación. El Tribunal Supremo de Colombia ha examinado la queja de dos muchachos a los que se impidió que ampliaran su educación con su asistencia a clases nocturnas a causa de su homosexualidad (tenían que trabajar durante el día, porque eran demasiado pobres para costear una educación de jornada completa). El tribunal criticó a la escuela por no haber dado pruebas de los valores de tolerancia y respeto de la diversidad y añadió que una escuela pública que declara que "la homosexualidad es pecado" excluye a posibles alumnos<sup>53</sup>. Los niños pueden estar expuestos a la violencia de sus maestros y de otros niños y, por este motivo, la jurisprudencia existente se ha ocupado de la necesidad de garantizar su seguridad. La Comisión Ugandesa de Derechos Humanos se ha ocupado de un caso de castigo físico de un escolar por sus maestros, que reaccionaron aparentemente al intento del muchacho que se proponía entrar en la sala de los profesores para cumplir el encargo de otro maestro que le había pedido que trajera algún objeto. Al resolver el asunto, la Comisión ordenó el pago de una indemnización financiera al muchacho<sup>54</sup>. En abril de 1998 el Tribunal Supremo de Sri Lanka determinó la constitucionalidad de una ley que tenía por objeto prohibir, entre otros actos, los insultos (con ocasión de las novatadas, intimidaciones o vejámenes) dentro de las instituciones educativas. El tribunal ha afirmado que se debe prohibir la humillación de los estudiantes, en especial de los novatos, por medio de abusos verbales y ha

---

<sup>49</sup> Tribunal Supremo de los Estados Unidos, Edwards c. Aguillard, 482 U.S. 578, 19 de junio de 1987.

<sup>50</sup> Comisión Europea de Derechos Humanos, Kjeldsen, Busk Madsen y Pedersen c. Dinamarca, peticiones Nos. 5095/71, 5920/72 y 5926/72, informe de la Comisión del 21 de marzo de 1975.

<sup>51</sup> Comisión Europea de Derechos Humanos, Graeme c. Reino Unido, petición N° 13887/88, decisión del 5 de febrero de 1990, Decisions & Reports, vol. 64, 1990, pág. 158.

<sup>52</sup> Tribunal Supremo de España, sentencia del 24 de enero de 1985.

<sup>53</sup> Tribunal Supremo de Colombia, Pablo Enrique Torres Gutiérrez y José Prieto Restrepo c. Instituto Ginebra La Salle, T-147493, sentencia del 24 de marzo de 1998.

<sup>54</sup> Comisión de Derechos Humanos de Uganda, Mpondi Emmanuel c. Nganwa High School, queja N° 210 de 1998, decisión de 2 de julio de 1999-

añadido que "durante demasiado tiempo las novatadas han sido crueles, inhumanas y degradantes. Nuestra sociedad no ha podido poner fin a las causas fundamentales de las novatadas ni las ansiedades, temores y frustraciones de los jóvenes que han dado lugar e impulso a la novatada"<sup>55</sup>.

76. Estos ejemplos ponen de manifiesto hasta qué punto el reconocimiento de los derechos humanos ha modificado el derecho de la educación, que tradicionalmente trataba a los niños como objeto de la educación; se especifican ahora los derechos de los padres, los maestros y el Estado. La afirmación del interés superior del niño constituye un importante paso hacia la puesta en práctica del objetivo de la Convención sobre los Derechos del Niño. El Tribunal Supremo del Canadá ha afirmado que las decisiones se deben adoptar "desde una perspectiva subjetiva, centrada en el niño, en la que se trate de dar sentido a la igualdad desde el punto de vista del niño en oposición a la perspectiva de los adultos que figuren en su vida"<sup>56</sup>. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha afirmado que los derechos de la Primera Enmienda (la libertad de expresión) se aplican a los escolares (en este caso concreto, de 13 a 16 años de edad), lo que comprende su derecho a impugnar una ortodoxia oficialmente prescrita<sup>57</sup>.

77. Los pocos casos a los que se puede hacer referencia dentro de las limitaciones de espacio del presente informe demuestran que las medidas hacia la afirmación del niño como objeto del derecho a la educación han acompañado el amplio reconocimiento del carácter contencioso del derecho a la educación y los derechos humanos en la educación. Como parte de la actividad complementaria de su misión al Reino Unido en octubre de 1999 (véase el documento E/CN.4/2000/6/Add.2), la Relatora Especial se ha ocupado de los derechos del niño. Los niños no son legalmente sujetos del derecho a la educación sino más bien objeto de acuerdos entre sus padres y su escuela. La necesidad de realizar una reforma jurídica fue señalada a la atención de la Relatora Especial por un grupo de niños, que le pidieron que les ayudara a articular y a vindicar sus derechos en la educación y que lo hicieron excelentemente. Por su carta del 15 de noviembre de 1999, la Relatora Especial señaló a la atención del Gobierno del Reino Unido la cuestión planteada por estos escolares, a juicio de los cuales su derecho a ser consultados acerca de su propia educación no había sido reconocido durante la evaluación legalmente obligatoria de su escuela. La Relatora Especial es totalmente partidaria de que los niños sean tratados como sujetos del derecho a la educación. Está estudiando este asunto como parte de su colaboración con el Comité de los Derechos del Niño y trata esta cuestión como un catalizador para la evolución conceptual hacia el pleno reconocimiento de los derechos del niño. En su respuesta del 29 de febrero de 2000, el Gobierno informó a la Relatora Especial acerca de las iniciativas en curso relacionadas con la participación de los niños en las decisiones de ámbito escolar, así como acerca de la introducción de la educación cívica. Según dicha carta, solamente se proyecta

---

<sup>55</sup> Tribunal Supremo de la República Socialista Democrática de Sri Lanka, peticiones Nos. 6/98 y 7/98 relativas a una ley destinada a eliminar de las instituciones educativas las novatadas y otras formas de violencia y los tratos crueles, inhumanos y degradantes, 7 de abril de 1998.

<sup>56</sup> Tribunal Supremo del Canadá, Eaton c. Brant County Board of Education [1997] 1 S.C.R., 241, párr. 67.

<sup>57</sup> Tribunal Supremo de los Estados Unidos, Tinker c. Des Moines Independent Community Scholl District, 393 U.S. 503, 24 de febrero de 1969.

reconocer el reconocimiento del derecho de los niños a participar en la adopción de decisiones en el plano de la escuela secundaria. La Relatora Especial seguirá ocupándose de este asunto en el curso de su proyectada visita a Inglaterra a comienzos del año 2001.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

78. Por su resolución 1998/33 del 17 de abril de 1998, la Comisión decidió nombrar por un período inicial de tres años un Relator Especial sobre el derecho a la educación como parte de sus esfuerzos para dar una mayor visibilidad a los derechos económicos, sociales y culturales. Las medidas correctivas de la Comisión, que tienden a la eliminación gradual de las desventajas que reducen los derechos económicos, sociales y culturales, se han enfrentado con múltiples obstáculos. Uno de ellos se debe al gran número de mandatos a los que no ha podido atender la reducida capacidad de apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Los múltiples obstáculos y dificultades con que se ha enfrentado la Relatora Especial en el desempeño de su mandato le han llevado a proponer como posible opción que no se prorrogue su mandato. Las otras posibilidades existentes son precisar su tarea y atribuirle la misión de articular, promover y defender el derecho a la educación; modificar su mandato y poner de relieve sus aspectos como procedimiento temático; o bien ampliar su mandato y combinar los aspectos tradicionales de los procedimientos temáticos con la promoción del derecho a la educación por medio de la cooperación internacional para el desarrollo.

79. La educación se considera cada vez más como la clave del desarrollo y el derecho a la educación como la clave para el goce de otros muchos derechos humanos. Raras veces se adopta la perspectiva contraria. Como piezas del juego del dominó, la denegación del derecho a la educación sitúa el trabajo, la seguridad social o la representación política más allá del alcance de sus víctimas que quedan al margen de los estudios internacionales e internos.

80. Pone de manifiesto la complejidad de los derechos económicos y sociales la necesidad de ocuparse de los obstáculos en el plano mundial y no sólo en el plano interno. El derecho a la educación exige, por lo menos, la existencia de una cooperación estrecha entre los educadores y los pedagogos, los economistas y los abogados defensores de los derechos humanos a fin de conseguir que la integración de los derechos humanos en las estrategias de educación en todos los planos -desde el plano local hasta el mundial- refleje efectivamente todos los componentes necesarios. El carácter multidisciplinario de la actividad relacionada con los derechos humanos exige una colaboración estrecha entre diferentes profesiones, cada una de las cuales aporta su propia pericia.

81. Para integrar los derechos humanos en las estrategias globales de educación es necesario vencer dos obstáculos. El primero se debe al hecho de que hay varias estrategias en lugar de una sola y de que, por consiguiente, es muy necesaria la aportación de los derechos humanos. Las referencias cada vez más frecuentes a los derechos humanos aportan una contribución valiosa y son una advertencia contra los posibles abusos de la retórica de los derechos humanos que pretende legitimar las denegaciones del derecho a la educación. La normativa internacional e interna de los derechos humanos que protege el derecho a la educación y garantiza los derechos humanos y la educación debe utilizarse como medida correctiva en todas las estrategias de educación. La Relatora Especial recomienda a todos los agentes internacionales que intervienen en la promoción de la educación que revisen su actuación sirviéndose de los derechos humanos

como criterio. Esta observación es particularmente importante para el Banco Mundial, que se ha convertido en la principal fuente de fondos internacionales para la educación. La Relatora Especial recomienda que se haga una revisión interna de todas las operaciones de crédito del Banco a fin de identificar las disposiciones que se apartan de las exigencias jurídicas internacionales y adoptar las medidas de corrección correspondientes. Como primera providencia, propone que se realice una revisión interna para determinar los casos en los que se exige el pago de tasas escolares en la educación primaria, a lo que seguiría la exigencia expresa de abolición de las tasas, que se daría a conocer a todas las poblaciones interesadas. Esta medida contribuiría a sentar los cimientos sobre los que los derechos humanos se podrían integrar en las estrategias mundiales de educación.

82. La cooperación de la Relatora Especial con un gran número de operadores intergubernamentales que trabajan en la esfera de la educación le ha dado la posibilidad de observar múltiples discrepancias entre la educación y el derecho a la educación y formular definiciones basadas en los derechos. La clasificación de los niveles educativos en niveles primario, elemental, fundamental o básico no da un resultado internacionalmente comparable y no se adapta a lo dispuesto en la normativa internacional de los derechos humanos, que enuncia el principio según el cual los niños han de permanecer en la escuela hasta que tengan la edad mínima para desempeñar un empleo. La educación obligatoria y de alcance general prohíbe efectivamente el trabajo infantil, así como los matrimonios entre niños. Por consiguiente, el marco jurídico internacional da orientaciones detalladas para adaptar la educación a los derechos del niño. Además, el postulado de la indivisibilidad y los nexos recíprocos entre los derechos humanos sirve de orientación sencilla y razonable.

83. Un elemento particularmente beneficioso del marco jurídico internacional es su vasto alcance. La Relatora Especial ha comenzado a ocuparse de los efectos de los diferentes motivos de discriminación, especialmente de la discriminación múltiple, sobre el acceso a la educación y sobre el acceso a todos los demás derechos humanos por medio de la educación como aportación propia a la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Las obligaciones gubernamentales que asignan al gobierno una función activa e intervencionista para garantizar a todos el derecho a la educación y las que exigen del gobierno que acepte y respete la libertad de la educación y la libertad en la educación son las dos caras de la misma moneda. Las primeras han suscitado con acierto buena parte de la atención internacional porque la privación continua de educación afecta a millones de niños. En consecuencia, casi todos los datos cuantitativos y caritativos que se han reunido versan sobre la disponibilidad y la accesibilidad de la escuela. El ejercicio de la libertad de los padres para decidir la educación de los hijos, la libertad de crear escuelas, la prohibición de la censura de los manuales escolares o la protección de los derechos sindicales de los maestros son importantes cuestiones de los derechos humanos en la educación y, para resolverlos, la comunidad defensora de los derechos humanos debiera aportar una contribución en las estrategias mundiales e internas en materia de educación. La atención internacional cada vez mayor a la prevención del VIH/SIDA suscita un interés considerable, en particular porque el riesgo para las niñas es extraordinario y la iniciativa de las Naciones Unidas para la educación de las niñas proporciona un instrumento excelente para salir al paso de este riesgo.

84. Durante los tres primeros años de su mandato, la Relatora Especial ha centrado su atención en la educación primaria, en respuesta a las orientaciones que le dio la Comisión de Derechos Humanos. Es evidente que conviene dar prioridad a facilitar el acceso a la escuela de los

millones de niños que carecen de ella. La consecuencia imprevista de la prioridad atribuida a la educación primaria o básica en las estrategias mundiales en materia de educación ha sido el olvido de la educación secundaria y terciaria. Dos aspectos merecen particular atención: primero, los maestros han de recibir una educación secundaria y terciaria para impedir que la educación primaria recaiga en personal docente no calificado. Segundo, la exclusión de la educación superior en las estrategias internacionales en un momento de intensificación de los intercambios internacionales y los servicios educativos puede poner en peligro las perspectivas ofrecidas a los países en desarrollo. A juicio de la Relatora Especial, este tema merece ser objeto de la atención de la Comisión.

85. En el proceso de atribuir a los derechos económicos, sociales y culturales la importancia debida, las organizaciones promotoras de desarrollo se han situado en el primer plano de la actividad internacional gracias al dinamismo de empresas tales como la Campaña para el Derecho a la Educación, actividad conjunta de Oxfam, Educación Internacional y ActionAid. En diversos países los pedagogos se han puesto al frente de las actividades internas desarrolladas para reclamar el derecho a la educación, llegado el caso con litigios judiciales. Las organizaciones defensoras de los derechos humanos han comenzado a adaptarse a la necesidad de elevar la condición de los derechos económicos, sociales y culturales en su labor y casi todas ellas coinciden en que es necesario actuar con mayor empeño. Reconocer que el derecho a la educación existe sin aceptar la consecuencia necesaria, a saber, que todo derecho puede ser violado y que el derecho a la educación no es una excepción, ha sido en muchos casos un obstáculo que no ha permitido dar al derecho a la educación la prioridad que merece.

-----