



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2003/9
16 de enero de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
59º período de sesiones
Tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

**Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación,
Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la
resolución 2002/23 de la Comisión de Derechos Humanos**

Resumen

La limitada extensión de este quinto informe anual sólo permite mencionar brevemente acontecimientos importantes y presentar un breve resumen de la labor de la Relatora Especial. Las limitaciones de espacio también han hecho necesario integrar las conclusiones y las recomendaciones en el texto, en el cual figuran en negrita. Las notas se han reducido al mínimo. La labor de la Relatora Especial ha sido en extremo difícil debido a los servicios inadecuados que le ha prestado la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. En consecuencia, la Relatora Especial se reunió con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos el 11 de diciembre de 2002 e informará a la Comisión acerca del seguimiento de esta reunión.

Como lo había solicitado la Comisión, la Relatora Especial ha seguido asignando prioridad a superar los obstáculos que se oponen a la progresiva realización del derecho a la educación. La sección I del presente informe está centrada en el respeto de la ley que en todo el mundo es la base de la observancia de los derechos humanos. Se asigna prioridad a una clara exposición del marco de responsabilidad a fin de comprobar que las estrategias mundiales sean conformes a las principales exigencias de las normas internacionales de derechos humanos. El planteamiento de la educación basada en los derechos hace posible superar la fragmentación normativa e institucional y fomenta las estrategias multisectoriales en la cooperación internacional. En el informe sobre la misión de la Relatora Especial a Indonesia (E/CN.4/2003/9/Add.1) se ha puesto de relieve la función que desempeña la educación en la reducción de la pobreza, la atenuación y prevención de conflictos y la promoción de la igualdad de género. En cooperación con la UNESCO, la Relatora Especial ha tomado nuevas medidas para fomentar la educación basada en los derechos, examinando las posibilidades y limitaciones de los datos cuantitativos, y elaborando criterios de referencia en función de los derechos para evaluar la calidad de la educación. La cooperación a través de las divisiones verticales y horizontales de competencia y las fronteras sectoriales y profesionales puede fortalecerse mejorando el sistema de presentación de informes previsto en los tratados de derechos humanos.

La práctica de los Estados refleja la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos en las medidas correctivas adoptadas en el campo de la educación. Al aumentar la participación de los diversos agentes de todo el mundo que defienden el derecho a la educación se comprueba su mayor visibilidad. Las tendencias registradas en la realización de la educación como un derecho civil, cultural, económico, político y social se resumen en la sección II. Atendiendo a la petición de la Comisión de poner de relieve los problemas de sensibilidad cuando éstos representen un obstáculo para el desempeño efectivo de los mandatos temáticos (párrafo 6 de la resolución 2002/84), la Relatora Especial ha señalado los obstáculos que encontró en Etiopía y Turquía.

El creciente interés por la calidad de educación, y en particular por su contenido, ha hecho más importante fortalecer las salvaguardias de derechos humanos en materia de educación. Éstas se tratan en la sección III. Para prestar mayor atención a los fines de la educación, y no a los medios, es necesario complementar los datos cuantitativos sobre las asignaciones presupuestarias o el número de alumnos matriculados planteando y respondiendo algunas preguntas clave: ¿Para qué sirve la educación? ¿Quién toma decisiones y de qué manera? ¿Cuál es la mejor forma de aplicar las salvaguardias de derechos humanos en los procesos de enseñanza y aprendizaje? Esas preguntas han cobrado mayor urgencia, sobre todo en las

sociedades donde han ocurrido conflictos. La misión de la Relatora Especial a Irlanda del Norte (E/CN.4/2003/9/Add.2) puso de relieve la importancia de la educación en la ruptura de la transmisión intergeneracional de factores que suscitan conflictos en una sociedad. Esto hace que sea más necesario contar con procesos de enseñanza y aprendizaje basados en los derechos y, en cooperación con la Oficina Internacional de la Educación (OIE/UNESCO), la Relatora Especial ha ampliado su labor sobre el contenido de derechos humanos de los programas y textos de educación.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 3	5
I. INCORPORACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS MEDIANTE EL IMPERIO DE LA LEY	4 - 20	6
A. Superación de los obstáculos financieros	6 - 13	7
B. Reforma de las leyes basada en los derechos	14 - 18	10
C. Definir el derecho público y el privado	19 - 20	11
II. APLICACIÓN DE LA EDUCACIÓN BASADA EN LOS DERECHOS	21 - 36	12
A. El potencial y las limitaciones de los datos cuantitativos.....	22 - 25	13
B. Parámetros para la calidad de la enseñanza	26 - 28	14
C. Derecho polifacético a la educación	29 - 36	15
III. SALVAGUARDIAS DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ENSEÑANZA.....	37 - 45	18
A. Eliminación de los obstáculos a la enseñanza	38 - 43	19
B. Promoción del aprendizaje basado en los derechos.....	44 - 45	20

INTRODUCCIÓN

1. El presente informe, que es el quinto informe anual de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, adolece serias limitaciones de espacio, que sólo han permitido trazar un breve esbozo de la situación y ofrecer una rápida visión general de los principales aspectos de su labor. La Relatora ha debido invertir mucho tiempo, así como sus propios fondos, por valor de más de 15.000 dólares de los EE.UU., para cumplir con su mandato. En consecuencia, el 11 de diciembre de 2002 se reunió con el nuevo jefe de la Subdivisión de Investigación y del Derecho al Desarrollo de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y con el Alto Comisionado Adjunto para los Derechos Humanos. El objeto de las reuniones fue saber si la Oficina podría proporcionar el apoyo prometido al mandato sobre el derecho a la educación (E/CN.4/2002/60, párr. 2) atenuando así algunas de las dificultades recientes que, por otra parte, la Relatora Especial ya había experimentado antes (E/CN.4/2001/52, párr. 2). En la práctica, la Relatora Especial ha seguido encargándose de todo el trabajo de investigación y redacción. El desempeño de su mandato se ha visto dificultado además por problemas administrativos y logísticos. La Relatora Especial señaló estos problemas a la atención de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en la reunión del 11 de diciembre de 2002 antes mencionada e informará a la Comisión acerca de las medidas de seguimiento al respecto.

2. La base conceptual para la incorporación de los derechos humanos en la cooperación internacional ha quedado fortalecida por el interés común en la erradicación de la pobreza, la igualdad de género y la prevención de conflictos. Esto ha facilitado la cooperación de la Relatora Especial con la UNESCO y la OIT así como su constante diálogo con el Banco Mundial. Todos están de acuerdo en que la pobreza constituye un obstáculo fundamental al disfrute del derecho a la educación. La incorporación de los derechos humanos ha ampliado el análisis de la pobreza para que abarque situaciones en que la pobreza ha sido resultado de denegaciones y violaciones de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la educación. Los perfiles de género, y de carácter racial, étnico o religioso de la pobreza y el empobrecimiento han puesto de relieve la urgencia de llevar a cabo un análisis de la pobreza basado en los derechos. Ha comenzado el proceso de convertir todas las esferas de discriminación prohibidas internacionalmente en indicadores de la educación. En última instancia el objetivo es la afirmación y la plena realización de todos los derechos humanos de las niñas y las mujeres, o de los miembros de las minorías y los migrantes, haciendo que todo mejoramiento de la situación resulte sostenible. La simetría entre los derechos y las responsabilidades asegura la sostenibilidad. Los derechos individuales se asocian con las correspondientes obligaciones de los gobiernos, vinculando el ejercicio de los derechos con la responsabilidad. La asociación entre la pobreza relativa y la generación de conflictos ha fortalecido aún más la importancia de los planteamientos basados en derechos, que también se aplican a la prevención de conflictos.

3. La iniciativa del Secretario General encaminada a integrar la presentación de informes conforme a los tratados de derechos humanos ha creado una excelente oportunidad para introducir nuevamente la iniciativa de la Relatora Especial de establecer un marco conceptual común para la presentación de informes sobre el derecho a la educación, puesto que se trata de una cuestión que interesa a todos los órganos de tratados (E/CN.4/2000/6, párrs. 5 y 6). Una vez que se logre unificar la presentación de informes prescrita en los tratados de derechos humanos, podrá superarse la fragmentación en las normas internacionales de derechos humanos. La coexistencia de tratados que se refieren a diversos elementos del derecho a la educación ha

facilitado una análisis separado y diferenciado de las diversas partes del derecho a la educación. La Relatora Especial ha elaborado aún más su resumen de las normas básicas de derechos humanos relativas a la educación previstas en todos los tratados pertinentes, tal como éstas se han afirmado en la práctica de los Estados. Su sistema de las "4A", según el cual las obligaciones de los gobiernos en materia de derechos humanos consisten en hacer que la educación sea acomodable, accesible, aceptable y adaptable (E/CN.4/1999/49, párrs. 51 a 74; E/CN.4/2000/6, párrs. 32 a 65 y E/CN.4/2001/52, párrs. 64 y 65) ha demostrado ser un instrumento sencillo y fácil de usar que permite hacer llegar el ordenamiento jurídico internacional del derecho a la educación a los profesionales que trabajan en la enseñanza o en la cooperación internacional. **La Relatora Especial recomienda que los esfuerzos por mejorar el sistema de presentación de informes conforme a los tratados se use para aclarar y simplificar el marco jurídico del derecho a la educación, poner de relieve los principios fundamentales y las normas básicas, e identificar los datos cuantitativos y cualitativos más importantes relativos al derecho a la educación en tanto que derecho civil, cultural, económico, político y social. Esto puede resultar útil para los gobiernos, las organizaciones de las Naciones Unidas que trabajan en el sector de la educación, los agentes multilaterales y bilaterales que participan en la cooperación internacional, y las instituciones financieras internacionales.**

I. INCORPORACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS MEDIANTE EL IMPERIO DE LA LEY

4. En su labor, la Relatora Especial ha puesto de relieve la afirmación del imperio de la ley como base para la incorporación de los derechos humanos (E/CN.4/2002/60, párrs. 5 a 8). La Comisión ha confirmado la transmisión de un planteamiento basado en los derechos a los organismos de desarrollo y a las instituciones financieras (resolución 2202/74, párr 17 b)). Al basar los derechos humanos en el imperio de la ley se crea un marco para la rendición de cuentas en el cual las responsabilidades individuales y colectivas de los gobiernos pueden definirse y llevarse a la práctica como corolario del derecho universal a la educación.

5. La Relatora Especial ha continuado su diálogo con el Banco Mundial¹. Su prioridad sigue siendo considerar la labor del Banco Mundial en relación con el imperio de la ley. Esto se ha visto facilitado por la promoción que hace el Banco Mundial del imperio de la ley a nivel nacional mediante sus préstamos. Por consiguiente, su propia rendición de cuentas en relación

¹ En el informe preliminar de la Relatora Especial se pusieron de relieve las medidas adoptadas por el Banco Mundial para "reajustar el reajuste", y se esbozaron sus planes para un estudio ulterior (E/CN.4/1999/49, párr. 20). En su informe provisional se analizó la estrategia de educación del Banco Mundial así como el papel que éste había desempeñado en la introducción de tasas escolares en África durante el decenio de 1980 (E/CN.4/2000/6, párrs. 23 a 29 y 48 a 55). En sus informes anuales posteriores se hizo hincapié en la necesidad de un planteamiento basado en el imperio de la ley para fortalecer la orientación operacional del Banco Mundial (E/CN.4/2001/52, párrs. 31 a 42) y se presentó como su recomendación más urgente, una revisión interna del pago de tasas escolares en la educación primaria (E/CN.4/2001/52, párr. 81). En 2002, la Relatora Especial señaló que estaba aguardando los resultados de esa revisión (E/CN.4/2002/60, párrs. 14 a 16).

con los préstamos ya efectuados o por efectuar, en particular los relativos a la educación, constituyen una contraparte indispensable. Como lo ha señalado Nicholas Stern, principal economista del Banco Mundial, "los programas mundiales aplican muchas veces los mecanismos de rendición de cuentas en menor grado que los efectuados a nivel nacional"². La razón por la cual el imperio de la ley abarca todas las esferas de elaboración de normas ha sido bien enunciada por Mario Monti, Comisionado de la Unión Europea encargado de la competencia: "Una revisión judicial efectiva garantiza en última instancia la rendición de cuentas"³.

La rendición de cuentas requiere salvaguardias en relación con la selectividad puesto que si bien se respetan algunas partes de la ley otras no se aplican. Por ejemplo, pueden cobrarse tasas escolares en la educación primaria o negarse las libertades sindicales de los maestros violando las normas internacionales y nacionales y socavando el concepto mismo de imperio de la ley.

La Relatora Especial recomienda que se enuncien claramente los requisitos del imperio de la ley como base para la incorporación de los derechos humanos, y que se lleve a cabo un análisis de las repercusiones de esos requisitos en relación con los principales agentes que participan en la elaboración y aplicación de las estrategias mundiales de la educación.

A. Superación de los obstáculos financieros

6. La reciente evolución mundial se ha caracterizado por compromisos cada vez mayores con la enseñanza primaria gratuita, en particular con la supresión de las tasas escolares y la búsqueda de modelos de financiación pública sostenible. Sin embargo, la separación entre el sector público y privado se ha vuelto menos neta debido a la rápida expansión de la compra y venta de servicios de educación. **La Relatora Especial recomienda que se determinen los conflictos reales y posibles en un entorno jurídico internacional en rápida evolución. Esto requiere defender la educación en tanto que servicio público gratuito y definir la medida en que se permite al comercio libre de los servicios de educación.**

1. Compromisos renovados con la enseñanza primaria gratuita

7. Durante el último año se ha adelantado mucho en cuanto a los compromisos asumidos en todo el mundo con la enseñanza primaria gratuita. Por lo general, esos compromisos han sido consecuencia de la evolución nacional (E/CN.4/2002/60, párrs. 11 a 13) y de una creciente movilización internacional en torno a la educación como derecho humano. Este adelanto entraña un rechazo de la denegación implícita del derecho a la educación tratándose de países, comunidades, familias y niños pobres, lo cual es resultado de la falta de recursos contra la exclusión de la educación por motivos de pobreza. Han impulsado este proceso los activistas tradicionales en materia de derechos humanos, cuyas denuncias de las negaciones y violaciones de esos derechos son la manera más eficaz de luchar contra ellas. Al igual que en otros sectores, el ritmo del cambio ha estado determinado por la calidad de los argumentos y la capacidad de movilizar el apoyo político. Puesto que la mayoría de los compromisos mundiales relativos a la financiación pública de la educación pública no están basados en medidas legislativas, el apoyo

² N. Stern, Development: Learning the lessons, *Global Agenda 2002/2003: Meeting the Challenges. The Annual Meetings of the IMF and the World Bank, Washington DC, 28-29 September 2002*, Agenda Publishing, Londres, pág. 8.

³ F. Guerrero, "Why handshakes may get harder", *Financial Times*, 21 de noviembre de 2002.

político ha resultado indispensable para fomentar el cambio. Con el nuevo milenio, las estrategias mundiales se han expresado cada vez más en un compromiso con la enseñanza primaria gratuita, que facilita la afirmación y la realización de un elemento esencial del derecho a la educación en el plano nacional.

8. La importancia de la exclusión de la educación por motivos de pobreza ha hecho que la Relatora Especial dedique especial atención a la eliminación de tasas en la escuela primaria. Estas tasas son típicas de la imposibilidad de atenuar la pobreza mediante la educación cuando los costos de la misma resultan excesivos para los pobres. Las tasas reflejan también la denegación discriminatoria del derecho a la educación por motivos de pobreza y edad. Las prohibiciones de la discriminación por razones de situación económica, bienes o fortuna forman parte de los tratados internacionales de derechos humanos, tanto mundiales como regionales. Su observancia se ha visto obstaculizada por una regla lamentable de proporción inversa, según la cual se impugna el derecho a la educación cuando éste se halla garantizado, pero no cuando se deniega y se aduce la pobreza para justificar la denegación. La discriminación por motivos de edad ha hecho que se niegue muchas veces la educación a los niños que más la necesitan.

9. En el constante diálogo de la Relatora Especial con el Banco Mundial se han abordado las observaciones escritas que ésta presentó en su proyecto de estudio sobre las tasas escolares de 17 de junio de 2002 (E/CN.4/2002/60, párr. 16) y en su ulterior visita al Banco Mundial realizada el 4 de noviembre de 2002. En las observaciones de la Relatora Especial sobre el proyecto de estudio acerca de las tasas escolares se puso de relieve, entre otras cosas, el efecto inevitablemente negativo de las tasas escolares sobre el imperio de la ley. Esas tasas constituyen muchas veces una violación de las obligaciones jurídicas internacionales y/o son anticonstitucionales. La promoción del imperio del derecho por parte del Banco Mundial a través de sus actividades de préstamos requiere que se respete este criterio en su propia labor (E/CN.4/2001/52, párrs. 37 a 41). **La Relatora Especial recomienda al Banco Mundial que proceda a una evaluación de la conformidad de su política y práctica de educación con las obligaciones de los prestatarios en materia de normas internacionales de derechos humanos.** La Relatora Especial espera la versión final del estudio del Banco Mundial sobre las tasas escolares, así como cualesquiera cambios de política que puedan efectuarse en tanto que medidas de seguimiento, y en su informe oral presentará datos actualizados a la Comisión.

2. Integración de los derechos humanos en las estrategias mundiales de financiación

10. Todavía no existe una definición amplia de las obligaciones universales de derechos humanos que correspondan al derecho a la educación. El proceso que permitirá generar esta definición entraña aclarar y actualizar obligaciones universales colectivas en materia de derechos humanos a fin de orientar las estrategias y decisiones mundiales sobre educación en lo que respecta a la financiación pública. Las promesas de contar con mayor ayuda para la educación se han formulado pero no se han convertido en realidad. Esto da una idea de la inversión de las corrientes de ayuda, que están disminuyendo. El proceso podría facilitarse asignando a la educación propósitos y objetivos claramente fundamentados. La incorporación de los derechos humanos complementa útilmente la especial atención que ahora se presta a los medios de educación, a la necesidad de que los niños comiencen y terminen la enseñanza primaria, al vincular el derecho a la educación con la erradicación de la pobreza (E/CN.4/2001/52, párrs. 9 y 10; E/CN.4/2002/60, párrs. 59 a 63) así como con la prevención de conflictos y actos

de violencia (E/CN.4/2002/60, párrs. 64 a 69; E/CN.4/2001/52, párrs. 46 a 50). **La Relatora Especial recomienda que se asigne prioridad a los propósitos y objetivos de la educación en las estrategias mundiales de la educación.**

11. El proceso de alivio de la deuda (E/CN.4/2002/60, párrs. 17 y 18) ha generado compromisos concretos de aumentar la financiación de la enseñanza primaria, al igual que la iniciativa del Banco Mundial denominada Vía Rápida de Educación para Todos que está estrechamente relacionada con ese proceso. La Vía Rápida de Educación para Todos fue iniciada por el Banco Mundial en abril de 2002. Participan en ella 18 países⁴, todos ellos países seriamente endeudados que pueden recibir ayuda en el marco de la iniciativa del Banco Mundial en favor de los países muy endeudados en base a documentos de estrategia de reducción de la pobreza. Se prevé que estos países adoptarán la "Vía rápida" para asegurar la matrícula y la terminación de los estudios en un ciclo de enseñanza primaria de seis años de duración. También se debe proceder a ciertas reformas de la educación. En una reunión conjunta del Banco Mundial, la UNESCO y la Unión Europea, celebrada el 27 de noviembre de 2002, se seleccionaron siete países (Burkina Faso, Guinea, Guyana, Honduras, Mauritania, Nicaragua y Níger) para la primera fase de la "Vía rápida"⁵. La iniciativa Vía rápida ha sido elogiada por ser el primer marco financiero para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio en materia de educación, aunque también se ha criticado el hecho de que se centre exclusivamente en las dimensiones cuantitativas de la educación y en un marco único de política. Por otra parte, se han expresado temores de que aumente aún más la dependencia en relación con la ayuda. La Relatora Especial continuará siguiendo de cerca la evolución de la iniciativa e informará oralmente a la Comisión a este respecto.

12. Una de las preocupaciones de la Relatora Especial es la duración de la escolaridad -seis años- sobre todo en relación con la eliminación del trabajo infantil (E/CN.4/2003/52, párr. 28; E/CN.4/2000/6, párrs. 61 a 65). Al comprobar la edad mínima que fija la ley en todo el mundo, entre otras cosas para la educación y el empleo⁶ se advierte la amplitud del cambio que es preciso hacer. Seis años de educación primaria significan que los niños dejen la escuela a los 12 años, edad en que la ley de la mayoría de los países les prohíbe trabajar. La insistencia de la Comisión en reducir la disparidad entre la edad a que se deja la escuela y la edad mínima de empleo (resolución 2002/23, párr. 4 i)) fortalece la necesidad de incorporar los derechos humanos en esta esfera, en cooperación con la OIT.

⁴ En el anuncio oficial de 12 de junio de 2002 se mencionaron 18 países que habían sido invitados a participar en la Vía Rápida de Educación para Todos (Albania, Bolivia, Burkina Faso, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, Guyana, Honduras, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Níger, República Unida de Tanzania, Uganda, Viet Nam, Yemen y Zambia) y otros 5 países a los que el Banco Mundial había prometido un mayor apoyo a fin de que pudieran disponer de financiación en el marco de la Vía Rápida de Educación para Todos (Bangladesh, India, Nigeria, Pakistán y República Democrática del Congo).

⁵ UNESCO Education Web Digest de 2 de diciembre de 2002, www.unesco.org/education/efa/news.

⁶ A. Melchiorre, *At What Age? ...Are School Children Employed, Married and Taken to Court?*, Right to Education Project, noviembre de 2002, disponible en www.right-to-education.org.

13. Preocupan también a la Relatora Especial las expectativas de que la enseñanza primaria por sí sola permita reducir la pobreza. La experiencia indica que la enseñanza secundaria, más que la primaria, es la clave de la reducción de la pobreza (E/CN.4/2002/60, párr. 62) y esto confirma sus temores. El hecho de que la educación gratuita y obligatoria sea responsabilidad del Estado se ha justificado siempre por el rendimiento económico a plazo y esto sólo en combinación con otros activos (E/CN.4/2001/52, párr. 10). En el objetivo general del Banco Mundial, que es luchar contra la pobreza (E/CN.4/2001/52, párr. 34), y hace hincapié en que la enseñanza primaria debe tener por resultado la reducción de la pobreza. Como el Banco otorga préstamos que es preciso reembolsar, el aspecto económico de la enseñanza primaria cobra mayor importancia. El hecho de que el planteamiento del Banco sea acertado, y que se justifiquen las expectativas suscitadas, no es sólo una cuestión empírica sino también jurídica porque la ley no permite que los niños menores de 12 años trabajen. **La Relatora Especial recomienda que el Banco Mundial aumente la edad de terminación de la escolaridad hasta la edad mínima de empleo. Naturalmente, le complacería contribuir, siempre que le sea posible, al necesario proceso de cambio, en particular cooperando con la OIT.**

B. Reforma de las leyes basada en los derechos

14. En el informe de la Relatora Especial sobre su misión a Indonesia (E/CN.4/2003/9/Add.1) se puso de relieve el papel que desempeña la educación para erradicar la pobreza, atenuar y prevenir los conflictos y promover la igualdad de género. La Relatora Especial agradece al Gobierno por el apoyo prestado a sus conclusiones y recomendaciones así como por el respaldo prestado a su sistema 4-A en tanto que marco analítico. Espera con interés poder contribuir al seguimiento de su misión en todas las formas posibles. Sus recomendaciones representan una tarea considerable de cooperación sectorial e interinstitucional. Al igual que en otros países, la educación constituye un sector separado, fundado en una estructura institucional separada; la igualdad de género o el trabajo infantil corresponden a diversas instituciones.

15. Las obligaciones de derechos humanos interesan a todas las partes del gobierno, cualesquiera sean las divisiones verticales y horizontales de facultades y responsabilidades. La incorporación de los derechos humanos exige la coherencia normativa e institucional, puesto que los derechos humanos están relacionados y son interdependientes. La Relatora Especial recomienda poner en práctica la incorporación de los derechos humanos mediante una reforma de las leyes basadas en los derechos, que abarque el derecho a la educación, las salvaguardias de derechos humanos en la educación, y el fortalecimiento de los derechos humanos mediante la educación.

1. Importancia de los derechos del niño

16. Una definición de los derechos humanos en tanto que salvaguardia contra el abuso de poder por el Estado está complementada, sobre todo en el caso de los derechos del niño, necesariamente por los deberes de los adultos y las responsabilidades de los padres. Las obligaciones de los padres en cuanto a la educación de sus hijos están complementadas por la prohibición de abusar o explotar a los niños. El gobierno es responsable de asegurar condiciones que permitan la plena realización de los derechos del niño y debe hacer cumplir las obligaciones de los padres con sus hijos, así como los deberes de los adultos, como por ejemplo tratándose de la tributación.

17. El derecho a la educación tiene tres agentes principales: el gobierno en tanto que proveedor y/o financiador de la escuela pública, el niño en tanto que principal titular del derecho a la educación y del deber de cumplir con las exigencias de la educación obligatoria, y los padres del niño que son "los primeros educadores". La libertad que se garantiza a los padres de elegir la educación para sus hijos, y la responsabilidad que esto entraña, constituye una de las bases del derecho a la educación; otra de las bases son las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. El fundamento de la libertad de elección de los padres no significa legitimar su negación del derecho a la educación de sus hijos; en caso de conflicto entre la elección de los padres y los mejores intereses del niño, prevalecen estos últimos. Más bien, la libre elección que hacen los padres evita el monopolio del Estado sobre la educación y protege el pluralismo.

18. Todavía no se ha concedido a los niños en la mayoría de los países la facultad de hacer valer su derecho a la educación. Les falta el conocimiento, la experiencia y la voz política necesaria para enunciar y defender sus derechos; más aún, su condición jurídica pasiva y su dependencia financiera en relación con los adultos les impide utilizar efectivamente los mecanismos legales o extraleales que existen para proteger los derechos humanos. Las posibilidades de abuso de poder inherentes en la vulnerabilidad del niño hacen necesario contar con instituciones públicas especiales que deben crearse en su favor, y facultar a los niños para que enuncien y defiendan sus derechos. Los derechos del niño van mucho más allá puesto que las políticas macroeconómicas y fiscales pueden ponerlos en peligro, e incluso suprimirlos. Es preciso anticipar los efectos que tendrán las diversas políticas sobre los niños, y evitar (o al menos atenuar) sus repercusiones nocivas. En distintos países se han creado diversas instituciones, en particular comisiones nacionales de derechos humanos o defensores de los niños. Sin embargo, esas instituciones tienden a veces a repetir la repartición de competencias entre las instituciones estatales. Es posible encontrar una comisión encargada de la educación, otra que se ocupa de los niños, todavía otra de las mujeres y/o el género, otra de derechos humanos y, en fin, otra de las cuestiones de minorías. Estos marcos institucionales pueden hacer que la estrategia y la educación basada en los derechos sea al mismo tiempo más fácil y más difícil. Por una parte, la diversidad de órganos públicos puede poner de relieve las dimensiones concretas que deben integrarse en una estrategia amplia. Por otra, una estrategia única de gran alcance puede ser difícil de elaborar debido a la coexistencia entre diversas instituciones gubernamentales y públicas de distinto alcance y de mandatos limitados. **La Relatora Especial recomienda que se lleven a cabo estudios comparativos sobre las mejores prácticas utilizadas para elaborar y aplicar las estrategias de la educación basadas en los derechos.**

C. Definir el derecho público y el privado

19. Los compromisos de establecer una enseñanza primaria gratuita han facilitado la creación de un marco general de rendición de cuentas de modo que se asegura la conformidad de los diversos planteamientos y estrategias mundiales con las principales exigencias de las normas internacionales de derechos humanos. El entorno jurídico internacional en rápida evolución (E/CN.4/2002/60, párrs. 19 a 21) requiere delimitar el derecho público y el privado y abordar los conflictos de leyes que se han suscitado recientemente.

20. La educación, en tanto que derecho individual conforme al derecho público, entraña las correspondientes obligaciones del gobierno; la educación, en tanto que servicio que es objeto de comercio, está reglamentada por el derecho privado como transacción comercial. La libertad de investigación científica se basa en el libre acceso a los conocimientos existentes, de modo que

resulta posible generar nuevos conocimientos y transmitirlos mediante la educación. La protección de los derechos de propiedad intelectual amenaza con transformar el conocimiento, que deja de ser un bien público y se convierte en un producto que sólo está al alcance de quienes disponen de poder de compra. Más aún, la necesidad de claridad conceptual y normativa se refleja en una confusión terminológica generalizada en lo que respecta al término "derecho". Los derechos humanos en tanto que características inherentes a todos los seres humanos suelen igualarse terminológicamente con los "derechos" del derecho privado adquiridos mediante transacciones comerciales. La venta y compra de educación, transacción eminentemente comercial, se pone en el mismo plano que la educación en tanto que servicio público gratuito. Con frecuencia el interés público o las actividades de benevolencia no pueden distinguirse de la labor comercial y/o utilitaria. Por ejemplo, la Corporación Financiera Internacional describe las órdenes religiosas como "iniciativas del sector privado" que han estado proporcionando educación desde hace siglos y saluda la "actividad empresarial de las organizaciones no gubernamentales"⁷. **La Relatora Especial recomienda que se asigne prioridad al derecho público sobre el derecho privado, y a la protección de los intereses públicos más que a la de los intereses privados, a fin de orientar el establecimiento de soluciones basadas en los derechos que sean aplicables a los conflictos de leyes recientes y futuros.**

II. APLICACIÓN DE LA EDUCACIÓN BASADA EN LOS DERECHOS

21. Un gran número de agentes ha participado en la promoción de estrategias mundiales de educación basada en los derechos. Esto ha hecho aumentar la demanda de la aplicación de su naturaleza y alcance. La expresión "basada en los derechos" resultaría superflua si sólo se pidiera más educación de mejor calidad. De ahí la necesidad de aplicación. La Relatora Especial ha colaborado en el informe mundial de seguimiento de la EPT de 2002⁸, y participó en la Conferencia de Solidaridad Nórdica. Esta última constituyó un foro único que reunió a profesionales de la educación y el desarrollo y a personas encargadas de la adopción de políticas. Los derechos humanos han planteado difíciles cuestiones como salvar la distancia entre la educación y los problemas mundiales de derechos humanos⁹. La definición del problema suscita nuevos y diferentes interrogantes y hace que se busquen distintos tipos de datos para documentar los problemas subyacentes. Se investigan los derechos humanos, a fin de ampliar y reforzar la protección de los mismos. La resolución del problema se beneficia de cinco décadas de trabajo sobre los derechos humanos en todo el mundo, que ofrece instrumentos para identificar los problemas y buscar soluciones.

⁷ Corporación Financiera Internacional, *Investing in Private Education: IFC's Strategic Directions*, Washington D.C., julio de 2001, pág. 15.

⁸ *La Educación para Todos: ¿Va el mundo por el buen camino? Informe mundial de seguimiento de la EPT de 2002*, publicaciones de la UNESCO, París, 2002.

⁹ Consejo Nórdico de Ministros, *Solidaridad Nórdica: Conferencia sobre la Educación y las políticas de cooperación para el desarrollo bajo la Presidencia noruega del Consejo Nórdico de Ministros*, Oslo, 3 a 4 de junio de 2002, pág. 19.

A. El potencial y las limitaciones de los datos cuantitativos

22. La Relatora Especial ha continuado su labor sobre los indicadores basados en los derechos (E/CN.4/2002/60, párrs. 27 a 29). La atención que la Comisión presta a la eliminación de la discriminación "fundada en la raza, el color, la ascendencia, el origen nacional, étnico o social, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, la propiedad, la discapacidad, el nacimiento u otra condición" (resolución 2002/23, apartado b) del párrafo 4) ha asignado prioridad al análisis de las pautas de discriminación existentes para hacerles frente y eliminarlas eficazmente. Con ello se ha puesto de manifiesto la completa falta de datos cuantitativos a nivel mundial y su escasez en la mayoría de los países. Se ha iniciado el proceso de elaborar estadísticas sobre educación basadas en los motivos de discriminación prohibidos en el plano internacional. Esto representa una ardua tarea, cuya realización puede lograrse gracias a la estrecha cooperación entre profesionales de la enseñanza y de los derechos humanos a todos los niveles, desde el local al mundial.

23. La educación, en su condición de derecho humano universal, exige la universalidad de las obligaciones gubernamentales de derechos humanos, en vista de que la discriminación aumenta, al igual que las desigualdades resultantes, puesto que la discriminación queda muchas veces agravada por la pobreza. Las estadísticas muestran inevitablemente que no todos los niños gozan del derecho a la educación. La discriminación prohibida en el ámbito internacional pone de relieve la pauta de exclusión que ha demostrado estar extendida a nivel mundial, y requiere atención especial. El primer paso para eliminar la discriminación es hacerla visible. Mantener un problema invisible facilita la inactividad, y perpetúa así la exclusión. Quienes tienen menos acceso a la educación suelen dejar ese legado a la generación siguiente. Si se deja la responsabilidad de financiar la educación a las familias y a las comunidades locales, se ampliará la disparidad entre ricos y pobres. Para romper ese círculo vicioso, los gobiernos, a título individual y colectivo, tienen que dar prioridad a los fondos destinados a la educación e igualarlos, a escala local y mundial.

24. En los informes gubernamentales presentados de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño se comprueba que existen por lo menos 32 categorías de niños especialmente susceptibles de ser excluidos de la educación. Se trata de las siguientes categorías en orden alfabético: empleados en el hogar; huérfanos; mendigos; niñas; niñas embarazadas; niñas madres; niñas prostitutas; niños abandonados; niños afectados por la guerra; niños apátridas; niños casados; niños de la calle; niños delincuentes; niños desplazados; niños discapacitados; niños drogadictos; niños enfermos mentales; niños explotados sexualmente; niños indígenas; niños infectados por el VIH; niños migrantes; niños nacidos fuera del matrimonio; niños nómadas; niños pertenecientes a minorías; niños presos; niños que solicitan asilo; niños que trabajan; niños refugiados; niños sin documentos de identidad; niños sin hogar; niños trabajadores; y niños víctimas de trata. **Dado que la mayoría de estas categorías suman varios motivos de discriminación a la exclusión de la educación por motivos de pobreza, la Relatora Especial recomienda unir el enfoque convencional de las medidas legislativas para eliminar la discriminación a las medidas destinadas a superar la exclusión basada en la pobreza.**

25. La prioridad mundial de eliminar la disparidad de género en la enseñanza para el año 2005 ha puesto de manifiesto un obstáculo fundamental: las estadísticas necesarias se publican con unos tres años de retraso. Las evaluaciones mundiales realizadas en 2002 se basan en

estadísticas sobre educación relativas a 1999. Entre el 10 y el 12 de octubre de 2002, la Relatora Especial asistió a un Seminario de expertos acerca del párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer celebrado en Valkenburg/Maastricht, que examinó a los modelos para lograr la igualdad de género, en particular *en* la educación y *mediante* la educación. Un mensaje importante de la reunión fue la necesidad de definir la igualdad *de* mujeres y hombres como criterio, más que simplemente *entre* mujeres y hombres. En efecto, la incorporación de las cuestiones de género señala la necesidad de revisar las distintas facetas de la disparidad de género en la enseñanza. Los datos existentes pueden reflejar el predominio de maestros y niños, o maestras y niñas, como consideró la Relatora Especial en su propio trabajo (E/CN.4/1999/49, párrs. 55 y 73). La determinación de las razones de la disparidad de género exige datos cualitativos, en especial sobre la afirmación del ejercicio de todos los derechos humanos que influyen en los perfiles de enseñanza y aprendizaje relativos al género, y los obstáculos al ejercicio de sus derechos. **La Relatora Especial recomienda dar prioridad a los datos cuantitativos y cualitativos relativos a las disparidades de género en la enseñanza a fin de crear los antecedentes que permitan evaluar los progresos en el año 2005.**

B. Parámetros para la calidad de la enseñanza

26. La importancia cada vez mayor que se da a la calidad de la enseñanza ha otorgado prioridad al fortalecimiento de las salvaguardias de los derechos humanos en la educación y hace hincapié no sólo en los medios, sino también -lo que es más importante- en la finalidad de la educación. En consecuencia, los datos cuantitativos sobre las partidas o asignaciones presupuestarias se completan con datos cualitativos que reflejan los propósitos y objetivos subyacentes de la educación, su orientación y contenidos, los métodos de enseñanza y el aprendizaje.

27. En cooperación con la Oficina Regional de Educación en Asia y el Pacífico de la UNESCO en Bangkok, la Relatora Especial ha aplicado aún más la educación basada en los derechos. Del 29 al 31 de octubre de 2002, tuvo lugar en Manila un Taller regional sobre la universalización del derecho a la enseñanza de buena calidad: Una perspectiva basada en los derechos para lograr la educación para todos, que marcó el final de la primera fase de cooperación. La Relatora Especial no pudo acudir a esa reunión debido a las malas condiciones meteorológicas que la retuvieron en el aeropuerto de Schiphol durante esos tres días. La cooperación continuará con la preparación de una guía resumida sobre normas básicas internacionales de derechos humanos en la educación destinada a profesionales de la enseñanza y parámetros basados en los derechos para la calidad de la enseñanza. Las estadísticas sobre educación representan a los niños como cifras, con el número de plazas escolares comparado al de las matrículas, o la relación entre personal docente y alumnos de conformidad con normas establecidas. La diversidad de matrículas orienta la atención en otra dirección, para reconocer la identidad distinta de cada niño, que abarca desde la edad, el sexo, la raza, la religión o la etnicidad, hasta la aptitud o aptitud insuficiente, la importancia del entorno familiar del niño (o la falta del mismo), la distancia que el niño debe recorrer hasta la escuela, u otras exigencias que pesan sobre el niño y pueden afectar al proceso de aprendizaje. Los intensos debates intelectuales sobre el significado de "calidad" o "importancia" entre pedagogos y educadores demuestran el inmenso progreso realizado para aclarar los propósitos y objetivos que debe tener la educación. La ventaja para los derechos humanos de los fines y medios definidos de educación constituye una oportunidad para hacer una contribución útil.

28. La realización del derecho a la educación es un proceso continuo. Los progresos alcanzados pueden describirse mediante dos círculos concéntricos en expansión: el primero muestra una extensión gradual del derecho a la educación y el segundo una inclusión cada vez mayor de los que estaban excluidos anteriormente. La extensión del derecho a la educación a las categorías anteriormente excluidas puede describirse destacando cuatro etapas fundamentales:

- a) La primera etapa entraña el reconocimiento de la educación como un derecho. Allí donde se reconoce el derecho a la educación, a menudo se excluye explícitamente a los no ciudadanos. Puede excluirse de modo implícito a los empleados en el hogar o a los niños sin documentos de identidad, en especial cuando se exigen esos documentos para la matrícula.
- b) Una vez que se reconoce la educación como derecho humano, la segunda etapa entraña la segregación, es decir, que se otorga a las niñas, a los pueblos indígenas, a los niños discapacitados o a los miembros de minorías el acceso a la educación, pero se les confina habitualmente en escuelas separadas y de menor calidad.
- c) La tercera etapa implica pasar de la segregación a la integración a través de la asimilación. Los grupos que acaban de ser admitidos para incorporarse a las escuelas tienen que adaptarse, abandonando su lengua materna o su religión, o su residencia habitual si se les matricula en internados. Se admiten niñas en centros escolares cuyos planes de estudio fueron diseñados para niños; los indígenas y los niños pertenecientes a minorías se integran en escuelas que imparten enseñanza en lenguas desconocidas para ellos y, a menudo, les enseñan versiones de la historia que les niegan su propia identidad. Este proceso se ve respaldado por objetivos de carácter inclusivo, pero éstos tienden a interpretarse de modo distinto. La asimilación implica la imposición de uniformidad; la integración admite diversidad pero sólo como algo que se aparta de la "norma". De ahí que los recién llegados tengan que ajustarse a la "norma", que suele extrapolar los principales rasgos de los primeros titulares de los derechos que ellos mismos se otorgaron -favoreciendo a los hombres sobre las mujeres, o a los que hablan el idioma nacional dominante sobre los que hablan un idioma vernáculo.
- d) La cuarta etapa exige una adaptación a la diversidad. Se sustituye el requisito previo de que los niños se adapten a cualquier enseñanza disponible por la adaptación de la enseñanza al interés superior de cada niño.

C. Derecho polifacético a la educación

29. La práctica de los Estados muestra el uso de las exigencias de la legislación internacional sobre derechos humanos como medidas correctivas de la enseñanza. Dado que la educación es un derecho civil, cultural, económico, político y social, exige enfoques analíticos integrados, más que fragmentados. Esto se reafirma aún más por el carácter indivisible de los derechos humanos, que requiere estudiar los vínculos entre la educación y todos los demás derechos humanos. Esto es mejor estudiarlo sobre el terreno, de ahí la importancia de efectuar visitas a los países. El 14 de noviembre de 2002, la Relatora Especial recibió una invitación para visitar China y tiene la intención de realizar una misión en algún momento entre mayo y septiembre de 2003. Debido a restricciones presupuestarias, será una visita de dos semanas limitada a Beijing.

La Relatora Especial solicitó una invitación para visitar Colombia el 21 de octubre de 2002, esperando poder programar una misión a principios de febrero de 2003. Por invitación del primer Relator Especial nacional sobre el derecho a la educación, Sergio Haddad, la Relatora Especial realizará una visita privada de dos semanas al Brasil en enero de 2003. Tiene mucho interés en llevar a cabo esta visita, que sentará precedentes.

30. La Comisión ha pedido a los mecanismos sobre cuestiones temáticas que pongan de relieve la falta de sensibilidad y receptividad (resolución 2002/84, párr. 6) cuando les impida desempeñar su mandato con eficacia. En virtud de la importancia que la Comisión otorga a la promoción del derecho a la educación mediante la cooperación internacional, la Relatora Especial se ha puesto en contacto con importantes donantes para la educación en Etiopía a fin de superar el obstáculo de la negativa del Gobierno a permitir que visite el país (E/CN.4/2002/60, párr. 23). En su declaración ante la Comisión el 4 de abril de 2002, subrayó ese caso de falta de cooperación que ha sido, afortunadamente, el único de su carrera. Sin embargo, los esfuerzos de la Relatora Especial para dar seguimiento a su misión a Turquía (E/CN.4/2002/60/Add.2) se han visto dificultados hasta ahora por el silencio del Gobierno. La Relatora Especial escribió el 27 de marzo de 2002, el 14 de mayo de 2002, el 17 de junio de 2002 y el 29 de octubre de 2002 solicitando aclaraciones sobre, entre otras cosas, el paradero de los estudiantes que habían lanzado una iniciativa destinada a introducir el curdo como asignatura optativa en la universidad, con algunos de los cuales se entrevistó durante su misión y sobre cuya situación actual está profundamente preocupada. Los cambios constitucionales y legislativos posteriores a su misión parecen prometer cada vez más salvaguardias de los derechos humanos. La Relatora Especial ha estado intentando determinar si esta promesa se ha llevado a la práctica y espera que el nuevo Gobierno pondrá fin al silencio.

31. El trabajo de las comisiones nacionales de derechos humanos merece atención especial, ya que la Relatora Especial las considera agentes importantes para promover un enfoque integrado de los derechos humanos así como para unir los métodos legales y extraleales de protección de los derechos humanos. La Relatora Especial ha considerado su cooperación con las instituciones nacionales de derechos humanos especialmente útil, tanto en Indonesia (E/CN.4/2003/9/Add.1) como en Irlanda del Norte (E/CN.4/2003/9/Add.2). Por invitación de la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica, la Relatora Especial visitó Sudáfrica del 15 al 21 de septiembre de 2002. Esta visita incluyó, entre otras cosas, su participación en el Foro sobre el Racismo en la Educación, la puesta en marcha del Proyecto sobre el Derecho a la Educación y un seminario en el Departamento Nacional de Educación. La preocupación de la Relatora Especial sobre el cobro continuado de tasas escolares en la educación obligatoria fue uno de los asuntos tratados en su entrevista privada con el Ministro de Educación, Kader Asmal. Para dar seguimiento a su visita, está otorgando prioridad a la búsqueda de medios para abolir formal y totalmente las tasas escolares en la enseñanza obligatoria. También espera con interés continuar su cooperación con la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica sobre el derecho a la educación, los derechos humanos en la educación, y la educación en materia de derechos humanos.

32. La participación cada vez mayor de distintos agentes de todo el mundo que reivindican el derecho a la educación ha ampliado el ámbito de acción de la Relatora Especial. Entre ellos se encuentran desde los padres de alumnos hasta los sindicatos de personal docente, e instituciones cada vez más especializadas con experiencia en la educación en materia de derechos humanos. El 23 de julio de 2002, la Relatora Especial participó en el XX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (San José), dictando

una conferencia sobre el derecho a la educación. El inmenso interés que despierta este tema se reflejó en una sesión nocturna improvisada que puso de relieve la evolución de aprender *sobre* los derechos humanos a aprender los derechos humanos. El 26 y 27 de julio de 2002, la Relatora Especial participó en un seminario sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en Ciudad de México¹⁰. Esa reunión destacó la jurisprudencia existente de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en especial su creciente interés en integrar y aplicar *todos* los derechos humanos. El compromiso cada vez mayor de agentes gubernamentales y no gubernamentales con los derechos económicos y sociales representa un avance especialmente positivo.

33. Entre los muchos aspectos de la educación, su definición operativa, que la califica de derecho cultural, ha sido hasta ahora la que menos atención ha recibido. La inclusión de los derechos culturales en el programa de la Comisión constituye un cambio positivo. La resolución de la Comisión sobre derechos culturales ha subrayado "que las fuerzas del mercado por sí solas no pueden garantizar la preservación y promoción de la diversidad cultural" y apoya la prioridad asignada a las políticas públicas (resolución 2002/26, párr. 13) para dar forma a la educación a fin de contribuir de la mejor manera posible a mejorar los derechos culturales.

34. El vocabulario de la enseñanza refleja a menudo el planteamiento de libre mercado en términos como "el mercado mundial de capital humano avanzado" o incluso "capital humanístico"¹¹. Los economistas del Banco Mundial favorecen la inversión en la educación por su rentabilidad social, o sus efectos externos, y los define como "capital humano del individuo que aumenta la productividad de otros factores de producción mediante canales que no son asimilados por el individuo"¹². El significado común del término *capital* es "riqueza (dinero o patrimonio) que se posee o utiliza en la empresa"¹³. Se trata por lo tanto, a juicio de la Relatora Especial, de una designación inadecuada si se trata de personas, porque poseer personas, o utilizarlas en la empresa, fue objeto de una de las primeras prohibiciones universales, muy anterior a la elaboración de la legislación internacional en materia de derechos humanos. Quizá la propia institución de la Relatora Especial, que trabaja sin remuneración alguna, puede recordar la existencia de valores distintos de la "creación de riqueza" que sustentan los derechos humanos.

¹⁰ Seminario sobre justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Centro por la Justicia y el Desarrollo Internacional, México; Centro de Derechos Humanos y Civiles de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos de América; e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México.

¹¹ Banco Mundial, *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*, Washington, D.C., 2002, pág. 4.

¹² G. Psacharopoulos y H. A. Patrinos, *Returns to Investment in Education. A Further Update*, Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas N° 2881, Banco Mundial, septiembre de 2002, pág. 3.

¹³ *Webster's New World Dictionary of the American Language*, The World Publishing Company, Nueva York, 1974, pág. 210.

35. El Banco Mundial ha enunciado de modo explícito criterios de derechos humanos aplicables al contenido de los libros de texto: "se espera que los programas de suministro de libros financiados por el Banco suscriban los principios enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El Banco se reserva el derecho a retirar la financiación a los libros que violen algunas disposiciones de esa declaración"¹⁴. La Relatora Especial ha puesto de relieve las controversias que suscitan los libros de texto (E/CN.4/2002/60, párr. 67) y se ha referido a jurisprudencia nacional e internacional (E/CN.4/2001/52, párrs. 73 a 77). El marco jurídico desarrollado durante los últimos 50 años sobre la base de la Declaración Universal de Derechos Humanos debería, a juicio de la Relatora Especial, utilizarse para corregir el establecimiento de programas de estudio y libros de texto. **La Relatora Especial recomienda que el proceso de elaboración, uso y evaluación de libros de texto esté sometido a normas de derecho.** Aparte del contenido de los libros de texto, el idioma elegido suscita a menudo preocupaciones con respecto a los derechos humanos. La orientación del Banco Mundial ha hecho hincapié en "el comercio lucrativo de libros de texto" y en la necesidad de evaluar con detenimiento "el coste de proporcionar materiales en lenguas minoritarias". El criterio para esa evaluación podría -y debería ser- según la Relatora Especial, un compromiso de conservar el patrimonio lingüístico (para no decir riqueza) de la humanidad, o promover los derechos de las minorías o los indígenas, y no la simple rentabilidad.

36. En la misión de la Relatora Especial a Irlanda del Norte (E/CN.4/2003/9/Add.2) se puso de relieve la importancia de la enseñanza en la ruptura de la transmisión intergeneracional de factores clave que crean una sociedad conflictiva. El lenguaje y los contenidos de la enseñanza provocan controversias similares en todo el mundo. Esto suscita automáticamente soluciones políticas o enfoques parciales basados en los derechos, según los cuales "la enseñanza puede contribuir en realidad a consolidar la separación entre comunidades a medida que cada grupo (que se lo puede permitir) crea sus propias escuelas, y enseña su propio programa de estudio en su propio idioma"¹⁵.

III. SALVAGUARDIAS DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ENSEÑANZA

37. Una de las manifestaciones más palpables de la difusión de los derechos humanos y del interés que despiertan es la correspondencia dirigida a las Naciones Unidas. En ella se plantean diversas cuestiones, que, a juicio de corresponsales de todo el mundo, pueden constituir violaciones de los derechos humanos en la enseñanza; estas cuestiones van desde la censura de los libros de texto hasta los castigos corporales de los alumnos, y desde el derecho de los padres a educar ellos mismos a sus hijos hasta la exclusión de niños de la educación por considerarlos demasiado mayores o demasiado jóvenes. La importancia que otorga el Secretario General al hecho de que pueblos de todo el mundo esperan de la Comisión de Derechos Humanos que

¹⁴ *World Bank Operational Guidelines for Textbooks & Reading Materials*, Washington, D.C., sin fecha.

¹⁵ D. Wilson, *Minority Rights in Education. Lessons for the European Union from Estonia, Latvia, Romania and the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, Proyecto del Derecho a la Educación, diciembre de 2002, en www.right-to-education.org.

proteja sus derechos (A/57/387, párr. 46) representa una orientación excelente para todos los mecanismos de la Comisión, y la Relatora Especial ha continuado esta parte de su labor (E/CN.4/2002/60, párrs. 52 a 57) abordando las distintas cuestiones que se han señalado a su atención.

A. Eliminación de los obstáculos a la enseñanza

38. El compromiso mundial a favor de la calidad de la educación entraña la eliminación de los obstáculos a la enseñanza y el aprendizaje y esto, a cambio, requiere el pleno reconocimiento de los derechos de los alumnos y los maestros. La mención del personal docente por parte de la Comisión, por primera vez, en su resolución 2002/23 ha alentado a la Relatora Especial a ampliar su trabajo previo sobre la afirmación de los derechos de los maestros, en especial mediante el estudio de los obstáculos que se oponen a ellos (E/CN.4/2002/60, párrs. 50 y 51; E/CN.4/2001/52, párr. 16; E/CN.4/2000/6, párrs. 42 a 44). Aparte de su anterior trabajo, en cooperación con la OIT, sobre la aclaración de las limitaciones a los derechos del personal docente en Etiopía (E/CN.4/2001/52, párr. 19), la Relatora Especial envió una carta conjunta al Gobierno de Zimbabwe el 18 de octubre de 2002 junto a los Relatores Especiales sobre la tortura y sobre la libertad de opinión y de expresión y el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria. Con ese llamamiento urgente se trataba de conocer el paradero de muchos docentes cuyas protestas contra su despido colectivo habían sido al parecer reprimidas. Al parecer el propio despido había sido provocado por una huelga del personal docente. Como no se había recibido ninguna respuesta al redactarse el presente informe, la Relatora Especial continuará sus esfuerzos para aclarar la suerte corrida por esos maestros, los antecedentes y las circunstancias de los sucesos que parecen haber puesto en peligro no sólo su sustento sino también sus vidas, y la evolución de la política gubernamental respecto a la situación del personal docente.

39. La visita de la Relatora Especial al Banco Mundial el 4 de noviembre de 2002 constituyó una oportunidad para examinar diferentes enfoques de las normas internacionales del trabajo básicas elaboradas por la OIT. La iniciativa "Vía rápida" del Banco Mundial antes mencionada, se basa en un cálculo del salario medio del personal docente equivalente a tres veces y medio el PIB per cápita. Las reformas políticas deberán aumentar los salarios del personal docente en algunos países, y reducirlos en otros, además de cumplir con los requisitos del derecho laboral internacional sobre libertades sindicales y negociación colectiva. En la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo se enuncian "la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva" entre los derechos fundamentales que deben aplicarse universalmente, en particular en las estrategias mundiales para el desarrollo económico¹⁶. Una parte del seguimiento ha sido el empeño de las organizaciones internacionales por integrar esos principios y derechos fundamentales en sus políticas y prácticas. Por su parte, el Banco Asiático de Desarrollo (ADB) ha asumido oficialmente un compromiso explícito según el cual "en el diseño y la formulación de sus préstamos, el ADB cumplirá las normas del trabajo reconocidas internacionalmente"¹⁷.

¹⁶ El texto de la Declaración y los documentos relativos a su seguimiento pueden consultarse en www.ilo.org.

¹⁷ Banco Asiático de Desarrollo, *Social Protection Strategy*, apartado b) del párrafo 54 (texto completo en www.adb.org).

40. Evidentemente, no cabe esperar que el personal docente cuyos derechos se niegan enseñe los derechos humanos de manera eficaz. Esta es la diferencia entre *enseñar los derechos humanos* y enseñar *sobre* los derechos humanos. El contenido de los programas de estudio y los libros de texto se somete cada vez más a evaluaciones desde la perspectiva de los derechos humanos, lo que constituye un avance especialmente positivo.

41. En septiembre de 1999, la Relatora Especial se puso en contacto con el Gobierno de la India (E/CN.4/2001/52, párr. 24) acerca de los distintos aspectos de la política pública relativa a la religión y la educación, y en particular de la revisión de los programas de estudio y los libros de texto. El 14 de enero de 2002, envió, junto al Relator Especial sobre la tortura, un llamamiento urgente al Gobierno de la India sobre la suerte corrida por los participantes en una conferencia sobre política educativa, que al parecer habían sido detenidos y sometidos a malos tratos; aún no se ha recibido respuesta. La atención prestada recientemente a la importancia fundamental de la política pública en las relaciones entre comunidades religiosas ha puesto de relieve la necesidad de continuar sus esfuerzos para aclarar las dimensiones de derechos humanos de los cambios ya ocurridos o todavía en curso. Entre ellos, las controversias sobre el contenido de los libros de texto han exigido la atención inmediata de la Relatora Especial, quien, el 12 de diciembre de 2002, envió una carta al Gobierno de la India solicitando información sobre los efectos de un fallo reciente del Tribunal Supremo relativo al contenido de los manuales de historia en la evolución de las políticas y prácticas del Gobierno.

42. Del 6 al 9 de noviembre de 2002, la Relatora Especial asistió a la Conferencia Internacional de la Educación denominada Vivir y aprender juntos, que tuvo lugar en Malta. Se examinaron algunos obstáculos a la enseñanza, tales como las versiones contradictorias de la historia que crean inseguridad entre los alumnos, sobre todo cuando éstos han aceptado, por presión social, que existe una sola y única verdad. Los maestros que ponen en tela de juicio esa verdad, tal como se resume en los libros de texto, pueden ser detenidos, arrestados y hasta ejecutados. En los cursos especializados de derechos humanos o de educación para la paz se presenta a los niños un mundo en el que pueden evitarse fácilmente los conflictos, aunque el entorno de la escuela esté lleno de conflictos.

43. Parece especialmente urgente prestar mayor atención a los contenidos de derechos humanos de la enseñanza académica y extraacadémica, así como a las discrepancias entre ambas. La Relatora Especial ha tenido en cuenta la importancia que asigna la Comisión a los contenidos de los programas de estudio y los libros de texto (resolución 2002/74, párr. 5) y ha reforzado su cooperación con la Oficina Internacional de Educación (OIE) de la UNESCO mediante el Protocolo de Cooperación de 1º de octubre de 1999 (E/CN.4/2000/6, párr. 8). El trabajo interdisciplinario facilitará el análisis de los contenidos de derechos humanos de los programas de estudio y libros de texto así como la preparación de estudios monográficos centrados en el efecto de sus cambios sobre los derechos humanos, sobre todo en países donde han ocurrido conflictos.

B. Promoción del aprendizaje basado en los derechos

44. Son muchos los obstáculos específicos al aprendizaje de los niños. Entre ellos figuran el hambre, la mala salud, o el cansancio debido a que el niño trabajó demasiado o ha caminado mucho tiempo para llegar a la escuela. Nada de esto predispone a los niños a comprender el significado de los derechos humanos, como no sea para observar que no están presentes en sus

vidas. Una vez que se eliminan esos obstáculos, el idioma en que se imparte la instrucción puede impedir la comunicación entre maestros y alumnos, impidiendo tanto la enseñanza como el aprendizaje. La atención cada vez mayor que se presta a la importancia de la educación en las vidas de los niños ha puesto de relieve el carácter indivisible de los derechos humanos. La afirmación del derecho del niño a la salud ha adquirido mayor importancia debido a la pandemia del VIH/SIDA, y la Relatora Especial tiene intención de dedicar especial atención al vínculo entre salud y educación.

45. La importancia cada vez mayor que se asigna a la prevención del VIH/SIDA mediante la educación ha reforzado la necesidad de volver a estudiar el llamamiento del Secretario General para hacer frente a la muerte de no ir a la escuela (E/CN.4/2001/52, párr. 30). El Secretario General fue apoyado por el llamamiento de la Comisión para una "educación preventiva contra el VIH/SIDA" (resolución 2002/23, apartado c) del párrafo 4). Aunque hay un amplio acuerdo sobre la importancia de la educación para la prevención del VIH/SIDA, subsisten muchas discrepancias en torno a qué debería enseñarse en la escuela y en qué forma. Por lo general, la educación se considera como un elixir que puede curar todas las enfermedades de la sociedad. El modo en que esto debe hacerse suscita distintas respuestas. Uno de los extremos es el conocimiento sobre "el potencial de los cambios hechos en los programas de estudio a fin de capacitar a los alumnos de las escuelas para que eviten la infección por el VIH"¹⁸, y el otro por el silencio sobre la sexualidad humana. Los llamamientos sobre el derecho de los niños a disponer de la información necesaria para protegerse son tan numerosos como las objeciones y los niños pagan un precio elevado por los desacuerdos entre adultos. Esto requiere, a juicio de la Relatora Especial, un examen detenido de las prácticas existentes a fin de deducir las mejores opciones para promover los procedimientos de enseñanza y aprendizaje basados en los derechos humanos, conforme al interés superior de cada niño.

¹⁸ *La Educación para Todos: ¿Va el mundo por el buen camino? Informe mundial de seguimiento de la EPT*, París, 2002, pág. 154.