



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/50
17 de diciembre de 2004

Original: ESPAÑOL/INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
61º período de sesiones
Tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El derecho a la educación

**Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación,
Vernor Muñoz Villalobos**

Resumen

El presente informe se ha preparado en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 2004/25 de la Comisión de Derechos Humanos, en la que se prorrogó por un nuevo período de tres años el mandato del Relator Especial sobre el derecho a la educación. En agosto de 2004, el Sr. Vernor Muñoz Villalobos (Costa Rica) fue nombrado nuevo Relator Especial. El presente informe es una sinopsis de las actividades que el Relator Especial tiene intención de llevar a cabo y las cuestiones que prevé estudiar durante su mandato. Partiendo de la labor iniciada por su predecesora, el Relator Especial seguirá fortaleciendo la perspectiva de derechos humanos de la educación fomentando el paso de las políticas educativas que consideran la educación como un bien económico a las políticas que promueven el derecho a la educación, un derecho que los Estados tienen la obligación de hacer efectivo y que es justiciable. A ese respecto, el Relator Especial centrará su atención en los recursos financieros destinados a la educación y en la necesidad de que la educación primaria sea obligatoria y gratuita. En ese sentido, entablará el diálogo con diversos asociados clave. Además de las limitaciones financieras y estructurales para el pleno disfrute del derecho a la educación, el Relator Especial considera que la discriminación es un impedimento fundamental. Aunque decidió prestar especial atención al acceso a la educación de las niñas y las adolescentes, en particular las adolescentes embarazadas y las madres jóvenes, el Relator Especial examinará también el ejercicio del derecho a la educación por los migrantes, las poblaciones indígenas, las minorías y las personas con capacidades diferentes. El objetivo del Relator Especial es catalizar proyectos de orientación práctica para la plena realización del derecho a la educación. Asimismo, considera que un entorno en el que se tenga en cuenta los derechos humanos en la educación, junto con planes de estudios con ese mismo enfoque, son condiciones *sine qua non* para una educación de calidad. Además, el Relator Especial prevé también examinar la seguridad en las escuelas y el ejercicio del derecho a la educación en las situaciones de emergencia, que pueden englobar desde los desplazamientos, los conflictos armados o las ocupaciones militares hasta la violencia intraescolar.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 10	4
I. EL CAMINO DE LA EDUCACIÓN HACIA LOS DERECHOS HUMANOS.....	11 - 69	6
A. Los derechos humanos como marco para la educación.....	11 - 16	6
B. El ejercicio y el disfrute del derecho a la educación	17 - 38	6
C. La educación y el desarrollo	39 - 46	9
D. El financiamiento de la educación	47 - 50	10
E. El carácter justiciable del derecho a la educación	51 - 59	11
F. El desarrollo de indicadores basados en derechos humanos.....	60 - 69	13
II. LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN	70 - 101	15
A. La diversidad como derecho y como contexto de aprendizaje	70 - 72	15
B. El derecho a la educación de las niñas.....	73 - 84	15
C. El derecho a la educación de las personas migrantes	85 - 91	19
D. El derecho a la educación de personas con discapacidades diferentes.....	92 - 94	20
E. El derecho a la educación de poblaciones indígenas	95 - 97	21
F. El derecho a la educación de las personas pertenecientes a minorías.....	98 - 101	21
III. LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN	102 - 118	22
A. La educación en los derechos humanos como requisito de calidad	105 - 114	22
B. Las políticas educativas y la realidad del aula.....	115 - 118	24
IV. LA SEGURIDAD Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA.....	119 - 124	25
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	125 - 141	26

INTRODUCCIÓN

1. En su resolución 1998/33, la Comisión de Derechos Humanos estableció el mandato del Relator Especial sobre el derecho a la educación para un período inicial de tres años. Entre otras cosas, se pidió al Relator Especial que informara sobre la situación de la realización progresiva del derecho a la educación, incluido el acceso a la educación primaria, y sobre las dificultades con que se tropezaba en la aplicación de ese derecho. La Comisión renovó el mandato por un nuevo período de tres años en su resolución 2004/25, en la que pidió al Relator Especial que, entre otras cosas, intensificara los esfuerzos a fin de encontrar las maneras de superar los obstáculos y las dificultades que entorpecían la realización del derecho a la educación. El Sr. Vernor Muñoz (Costa Rica) fue nombrado nuevo Relator Especial. El presente informe preliminar se ha preparado en cumplimiento de la resolución 2004/25 de la Comisión y en él se expone el marco de la labor del nuevo Relator Especial.

Recapitulación del mandato realizado por la predecesora del Relator Especial

2. Antes de presentar el marco de su labor, el Relator Especial estima conveniente hacer una breve recapitulación no exhaustiva de los principales temas examinados por su predecesora. La anterior Relatora Especial se ocupó de una amplia gama de cuestiones. Desde un punto de vista conceptual, trató de establecer un lenguaje común sobre el derecho a la educación y propuso un marco analítico para evaluar el respeto, la protección y la realización del derecho a la educación y determinó qué obstáculos impedían el pleno disfrute de ese derecho humano. La Relatora Especial propuso un plan sobre cuatro aspectos (la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad) para medir el avance del derecho a la educación. En cuanto a los obstáculos, estudió las repercusiones de las políticas macroeconómicas, la pobreza, la discriminación por razones de sexo y otras formas de discriminación. En ese sentido, estableció un marco de estudio sobre los obstáculos relacionados con la discapacidad, la dificultad y la desventaja (marco "3-D").

3. La predecesora del Relator Especial defendió la incorporación de los derechos humanos a todas las estrategias internacionales, y también procuró mejorar la comprensión del contenido normativo del derecho a la educación y los derechos conexos. El Relator Especial considera de gran interés el debate y el diálogo que su predecesora entabló con el Banco Mundial para fomentar la integración de los derechos humanos en las políticas del Banco Mundial. A ese respecto, la anterior Relatora Especial dedicó gran parte de su labor a promover y garantizar una educación primaria gratuita y obligatoria. Examinó las consecuencias de las políticas y leyes comerciales internacionales para el derecho a la educación y los riesgos que la tendencia a privatizar las escuelas comportaba para el acceso y la calidad de la educación. En su labor de lucha contra la discriminación, la Relatora Especial estudió el acceso de las niñas a la educación, la educación de los niños que trabajan, la pobreza y el disfrute del derecho a la educación en un contexto humanitario.

4. En su último informe a la Comisión, la anterior Relatora Especial destacó la importancia y, por ende, la necesidad de seguir evaluando la labor realizada sobre el carácter justiciable de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular el derecho a la educación. El Relator Especial expresa su pleno acuerdo con la afirmación de su predecesora de que "No puede haber reconocimiento de los derechos sin que se puedan exigir remedios. Por consiguiente, el reconocimiento de los derechos individuales conlleva la correspondiente habilitación para

reivindicarlos y exigir remedios en caso de denegación o violación" (E/CN.4/2004/45, párr. 45). El Relator Especial comparte también la opinión de su predecesora de que sigue siendo necesario aclarar mejor los elementos conceptuales y semánticos del derecho humano a la educación.

Marco de trabajo

5. La consigna que motiva el trabajo del Relator Especial es la necesidad de "mover la educación hacia los derechos humanos" considerando la educación como un derecho humano del cual el Estado tiene la obligación de asegurar la promoción y protección; es decir, trascender la concepción de la educación como negocio o mecanismo patriarcal uniformador para restituir su sentido substancial destinado a la construcción del conocimiento en el marco de convergencia y aprendizaje de todos los derechos humanos.

6. La educación posee una ontología propia que se inserta en todas las manifestaciones de la vida y que las alimenta. La interrelación de los derechos humanos nunca es más evidente que en los procesos educativos, de modo que el derecho a la educación es además una garantía individual y un derecho social cuya máxima expresión es la persona en el ejercicio de su ciudadanía.

7. Hoy más que nunca queda en evidencia la necesidad de reformular las políticas públicas y los procesos de desarrollo para vincularlos con los verdaderos propósitos educativos, de modo que cada día estén más y mejor conectados con la generación de oportunidades y derechos para todas las personas y con el disfrute pleno de los frutos y de la condición de la humanidad.

8. La disociación del derecho a la educación del derecho a un contenido específico de la educación ha causado problemas serios, como por ejemplo: a) se ha entendido la educación como un servicio negociable y no como un derecho; b) ese servicio queda al margen de la organización de sociedades justas y equitativas al no tener un contenido explícitamente conectado con los derechos enunciados en los instrumentos de derechos humanos; c) los servicios pueden ser diferidos, renunciados, pospuestos, superados y hasta negados, especialmente (aunque no únicamente) a las culturas y personas discriminadas.

9. En consecuencia, el marco de trabajo del Relator Especial buscará una aproximación holística para el examen, la vigilancia y la promoción del derecho a la educación, que comprenda las garantías de financiamiento, instalación y funcionamiento de la educación gratuita y obligatoria; la lucha contra todas las formas de exclusión y discriminación; y el impulso de la calidad del aprendizaje basado en los derechos humanos.

10. En el intento de dotar de coherencia su gestión, el Relator Especial se propone impulsar procesos de investigación-acción, mediante los cuales sea factible recurrir a la acción para superar los obstáculos que enfrenta este derecho humano.

I. EL CAMINO DE LA EDUCACIÓN HACIA LOS DERECHOS HUMANOS

A. Los derechos humanos como marco para la educación

11. El Comité de los Derechos del Niño ha interpretado con gran tino los propósitos de la educación contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño¹, según los cuales la educación va más allá del acceso a la escolarización formal, para abarcar el derecho a una calidad específica de educación y el amplio rango de experiencias de vida y procesos de enseñanza y aprendizaje que permiten a los niños y niñas, individual y colectivamente, desarrollar sus personalidades, talentos y habilidades y vivir una vida completa y satisfecha en la sociedad.
12. En esos términos, la Declaración Universal de Derechos Humanos había fijado ya el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento de los derechos humanos como el objeto de la educación.
13. Para el Relator Especial resulta evidente entonces que la desconexión entre propósitos y acciones en el campo la educación obedece a distorsiones históricas de larga data, que resumen contradicciones y tensiones de los sistemas económicos y de las culturas patriarcales.
14. Estas expectativas obligan al Relator Especial a reforzar la tesis de que la educación es un derecho humano y que su contenido procura dignificar la vida en todos sus sentidos. Estas expectativas motivan a pensar en la necesidad de regresar a una concepción de sociedades más que de economía y comprender que la buena educación produce buenos conocimientos, y también capacidades adecuadas.
15. Es cierto que todos esperamos repercusiones económicas de la educación y de la alfabetización, pero otra cosa es creer que esas repercusiones son su único fin.
16. El respeto a los derechos humanos es una premisa para el desarrollo de la personalidad, que implica construcción de conocimiento, habilidades, destrezas y valores que permitan a los individuos progresar en paz en la realización de los derechos humanos de todas las personas.

B. El ejercicio y el disfrute del derecho a la educación

17. La Comisión de Derechos Humanos ha invitado al Relator Especial a intensificar los esfuerzos a fin de encontrar las maneras de superar los obstáculos y las dificultades que entorpecen la realización del derecho a la educación. Con este propósito, el Relator Especial ha considerado necesario retomar la agenda de su predecesora para intentar precisar las causas que obstaculizan la implementación del principio de educación primaria gratuita en los países en los que se presenta el problema (E/CN.4/2004/45).
18. Es criterio del Relator Especial que la implementación progresiva de la educación primaria gratuita y obligatoria no sólo está obstaculizada por la existencia de tarifas y otros condicionantes financieros sino además por la persistencia de la discriminación que afecta especialmente a las mujeres, las niñas y las adolescentes.

¹ Véase su Observación general N° 1 (2001): Propósitos de la educación (CRC/GC/2001/1).

19. Los mecanismos mediante los cuales se eliminan o mantienen las tarifas escolares no pueden considerarse aisladamente de las trabas del patriarcado y de las estructuras de privación social, que son las principales responsables de mantener lejos de la escuela a los niños y las niñas.
20. La existencia de tarifas sigue siendo, pese a todo, un gran impedimento para el ejercicio efectivo del derecho a la educación, si se considera que todavía se cobran en 6 de los 35 países que probablemente no lograrán el objetivo de la paridad entre los géneros para el año 2005.
21. El Banco Mundial ha realizado un estudio² sobre las tarifas escolares en 77 países, que revela abrumadora evidencia sobre el costo de los libros, uniformes y matrícula.
22. El estudio recomienda la implementación de una política clara que explice a los Estados la oposición del Banco Mundial a las tarifas y que comprometa a éste a "trabajar activamente con los gobiernos en la búsqueda de alternativas a los programas tarifarios existentes". No obstante, la situación no ha cambiado de manera significativa.
23. Pese a ello, el Relator Especial desea hacer notar los avances en los índices de escolarización que reportan Kenya, Malawi, Tanzania y Uganda, una vez que eliminaron los gastos de escolaridad, lo cual se traduce principalmente en la realización del derecho a la educación de millones de niños y especialmente de niñas.
24. La sombra que arroja la cuantificación económica y su desesperada urgencia para que todos los procesos sean regidos por los términos de costos y ganancias hacen que las instituciones estatales inevitablemente se vean afectadas por los determinantes financieros.
25. En esos determinantes, la educación figura más como un gasto que como una inversión, motivo por el cual en el establecimiento presupuestario de prioridades en muchos países con bajos y medianos ingresos la educación queda siempre relegada a un segundo o tercer plano.
26. La conjugación de esos condicionantes, a los que debe sumarse la demanda creciente de la educación terciaria, torna cada vez más seria la necesidad de encontrar soluciones para facilitar el acceso a la educación permanente.
27. El problema de la educación universitaria será ampliado posteriormente, en torno a los problemas de calidad, marginalización, costo, privatización y relación con las políticas nacionales de desarrollo.
28. El Relator Especial se propone durante su mandato promover y trabajar en la creación de observatorios de experiencias y recursos alternativos en la educación pública, gratuita y obligatoria, principalmente primaria y secundaria, de modo que sea posible ampliar las opciones de cobertura y calidad.

² Puede consultarse en: http://www1.worldbank.org/education/pdf/EFAcase_userfees.pdf.

29. La realización del derecho a la educación además impone otro tipo de medidas necesarias para solventar la falta de maestras y maestros calificados. Hay dos ejemplos claros al respecto: el número de escuelas primarias en Kenya aumentó en un 27,2% de 1990 a 2002 y se considera que el porcentaje de matrícula de niñas también aumentó en el mismo período a un 49,3%. Uganda, por su parte, experimentó un aumento de 3 a 5,3 millones de niños escolarizados después de la introducción de la educación universal primaria, lo cual indica que cerca de 2 millones se encontraban fuera de las escuelas antes de entrar en vigor este programa³.

30. Obviamente, la inclusión de estos estudiantes ha puesto enorme presión sobre la infraestructura escolar y en general sobre los sistemas educativos, que deben buscar las maneras para responder con calidad y presteza a esos desafíos, especialmente en lo que se refiere a la dotación del personal docente.

31. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "en 2000 el número de maestros de enseñanza primaria en los países en desarrollo ascendía a 26 millones, mientras se calcula que para el 2015 se necesitarán entre 15 y 35 millones de maestros adicionales, más de 3 millones de ellos en el África Subsahariana y más de 1 millón sólo para Nigeria"⁴.

32. Según las tendencias del progreso logrado en la década de 1990, para el año 2015 la tasa global de culminación de la educación primaria no excederá el 83%⁵. Si de acuerdo con estas proyecciones nueve de cada diez niños lograrán realizar su derecho humano a la educación, cabe entonces preguntarse: ¿quiénes quedarán fuera?

33. Resulta evidente que los avances, la cobertura y los logros en la realización de los objetivos de desarrollo del Milenio, ni son uniformes entre las naciones ni son tampoco uniformes en el interior de los Estados. La exclusión no se repartirá equitativamente entre los países como si se tratara de una carga compartida, sino que más bien se concentrará en aquellos Estados que actualmente tienen serias dificultades para lograr el objetivo.

34. Según este mismo texto, 27 países deben ser considerados con serias dificultades para lograr el objetivo de escolarización total para el 2015, pues si se mantienen las actuales tendencias sus tasas de escolarización no excederían ni siquiera el 50% para el 2015⁶.

35. Esto hace pensar al Relator Especial que las cifras absolutas sirven para tranquilizar conciencias, pero no para resolver problemas. La exclusión se concentra en los países pobres y no se puede pretender que estos realicen mejoras substanciales cuando sus dificultades históricas son y han sido muy grandes. De alguna manera, los objetivos de desarrollo del Milenio suponen

³ Véase Ivy Benson, *The Ghanaian Chronicle*, 1º de octubre de 2004.

⁴ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*, pág. 94.

⁵ Barbara Bruns, Alain Mingat y Ramahatra Rakotomalala, *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child*, Banco Mundial, Washington D.C., 2003, pág. 5.

⁶ *Ibíd*, pág. 5.

ideales mundiales pero no esfuerzos globales. No obstante, los objetivos de desarrollo del Milenio, aunque no reflejen suficientemente la perspectiva de derechos humanos, pueden ayudar a movilizar recursos y esfuerzos que permitan lograr avances que también contribuyan a la realización progresiva del derecho a la educación.

36. El África subsahariana tiene la más baja tasa de estudiantes que finalizan la educación primaria, seguido por el sur de Asia, con una tasa del 70%. El Oriente Medio y el norte de África muestran un patrón de estancamiento desde la década de 1990, con una tasa promedio de estudiantes que finalizan sus estudios del 74%. Por su parte, Europa y Asia central reportan un 92%, seguido por Latinoamérica y el Caribe, con un 85% y Asia oriental y el Pacífico con un 84%⁷.

37. Como suele suceder, las tasas generales no reflejan la realidad de las mujeres, especialmente las niñas, que continúan en situación de desventaja y disparidad en casi todo el mundo, pese a que Bangladesh, el Brasil, Camboya, Gambia, Sri Lanka y Túnez han realizado impresionantes progresos a favor de su derecho a la educación.

38. Según las proyecciones de estos estudios, el total de los costos que se requerirían para lograr las metas de desarrollo del milenio para el año 2015 únicamente en los países de bajo ingreso, incluyendo todas las necesidades, sería de un monto cercano a los 9.700 millones de dólares de los EE.UU. por año hasta el 2015⁸.

C. La educación y el desarrollo

39. Resulta imposible en este espacio presentar un panorama exhaustivo de los factores que obstaculizan el derecho a la educación, pero sin duda las políticas económicas internacionales indiferentes a los gastos sociales y la imposición de un modelo político y socioeconómico único, basado rígidamente en el liberalismo económico, tienen gran impacto y requieren el creciente reconocimiento de la necesidad de desarrollar modelos más flexibles y sensibles a la realización de los derechos humanos.

40. En efecto, el excesivo énfasis en los mecanismos de mercado corre el riesgo de resultar en una organización económica que niega los recursos financieros que requiere la plena realización del derecho a la educación.

41. No obstante, el problema no termina ahí, pues debemos considerar además la existencia de un modelo de desarrollo global con el que se pretende reducir los diversos fenómenos sociales y culturales, como la educación, a cuestiones de eficiencia mercantil y de crecimiento económico.

42. "La expresión educación para el desarrollo y su variante educación en el desarrollo reflejan una ideología que percibe tanto a la educación como al desarrollo, como factores económicos cuantificables, sujetos a las manipulaciones del planificador. Está implícita la noción de que la

⁷ *Ibíd.*, pág. 4.

⁸ *Ibíd.*, pág. 13.

educación está aquí, que el desarrollo está allá y que un cuerpo o agencia profesional externo tiene tanto el poder como el derecho de organizar al primero en una relación funcional con el segundo."⁹

43. El Relator Especial se opone a la tendencia a tratar la educación únicamente como una herramienta. Esta visión utilitarista, si no se equilibra con la de la educación como derecho con un valor intrínseco, puede convertir a la educación en presa fácil para quienes quieren despojarla de su contenido superior.

44. Una educación neutra o al servicio de otras necesidades no puede desarrollar la personalidad respetuosa de los derechos humanos, porque la neutralidad es potencial y actualmente convalidadora de desigualdades. El Relator Especial más bien sostiene, con Freire, que la educación debe constituir un espacio de libertad para el ejercicio y el aprendizaje de todos los derechos, responsabilidades y capacidades humanas.

45. El sentido utilitarista presenta la educación como un mecanismo para la disciplina del mercado. Dicha visión concibe la educación como una "inversión", para no considerarla solo como un "gasto" y así revela el "valor" que la educación también tiene desde un estrecho enfoque presupuestario y economicista. Se trata de una aproximación desde un punto de vista cuantitativo ligada a una concepción de "crecimiento económico" que está siendo gradualmente sustituida por una concepción de "desarrollo humano". En el sentido economicista, la visión de la educación como inversión y no como gasto puede evitar que la educación sea siempre deficitaria y sus recursos limitados y tardíos. Sin embargo, esa concepción utilitarista, desligada del contenido del derecho humano, no podrá lograr los cambios estructurales necesarios para asegurar los procesos comerciales equitativos, la justa distribución de la riqueza y la generación autónoma de mejores condiciones de vida.

46. El proceso deseado es ofrecer inversiones a la educación no sólo para facilitar el desarrollo económico, sino también, y sobre todo, para construir valores y conocimientos que tengan como fin desarrollar la dignidad humana y una ciudadanía proactiva y comprometida con los derechos de las personas.

D. El financiamiento de la educación

47. El Relator Especial también interpreta su mandato como un impulso para promover, mediante el diálogo y la persuasión, la efectividad de las estrategias para aumentar el presupuesto nacional destinado a la educación pública gratuita y obligatoria.

48. Es evidente que el derecho a la educación se debe garantizar financieramente, lo cual no implica que deba perder su esencia ni quedar relegado a las negociaciones con los organismos internacionales.

⁹ Raff Carmen, *Desarrollo Autónomo*, Heredia (Costa Rica), Editorial Universidad Nacional (EUNA), 2004, pág. 83.

49. Ya que el financiamiento de la educación es básico para su sostenimiento, también es cierto que la estrategia del Banco Mundial debe reflejar la falta de viabilidad de las acciones de impulso a la educación que se desentiendan del desarrollo de las capacidades humanas. Atendiendo, sin embargo, la preocupación del Presidente del Banco Mundial respecto del contenido y la calidad de la educación¹⁰, el Relator Especial desearía encontrar ahora una oportunidad para reforzar de manera más efectiva la incorporación de la perspectiva del derecho humano a la educación en las políticas del Banco Mundial.

50. Ahora bien, si se visualizan los factores educativos como determinantes para el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza, tiene sentido que el Banco Mundial continúe promoviendo la necesidad de convertir algunas de las deudas públicas en servicio financiero para la educación y en otras inversiones sociales en países con alto nivel de endeudamiento.

E. El carácter justiciable del derecho a la educación

51. El Relator Especial es particularmente consciente de la necesidad de esforzarse y trabajar constantemente para promover el carácter justiciable del derecho a la educación. Por ello, tiene previsto continuar la labor iniciada sobre la cuestión y sobre la identificación de casos específicos y la nueva jurisprudencia en el marco de sus informes temáticos, así como en el contexto de sus visitas a los países.

52. El Relator Especial observa que, aunque los Estados han afirmado repetidamente la indivisibilidad de todos los derechos humanos, los derechos económicos, sociales y culturales no han tenido siempre el mismo grado de protección jurídica que los derechos civiles y políticos. A ese respecto, observa también dos novedades fundamentales en el sistema internacional de derechos humanos que son particularmente importantes para la cuestión de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. En primer lugar, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros órganos creados en virtud de tratados han contribuido a desarrollar el contenido de los derechos y obligaciones del Pacto. Es de destacar a este respecto que en la Observación general N° 3 (1990), "La índole de las obligaciones de los Estados Partes", se establece la opinión del Comité respecto de cuestiones clave del Pacto relativas a la exigibilidad jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales, como la obligación de los Estados de "adoptar medidas"; la obligación de realizar los derechos económicos, sociales y culturales de manera progresiva aprovechando al máximo los recursos de que disponga; la existencia de obligaciones mínimas vinculadas a los derechos económicos, sociales y culturales; y la existencia de recursos judiciales.

53. La segunda novedad en la esfera internacional ha sido la creación del Grupo de Trabajo de composición abierta de la Comisión establecido con miras a estudiar las opciones relativas a la elaboración de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es decir, una suerte de procedimiento que permite al Comité estudiar las comunicaciones en relación con los derechos consagrados en el Pacto. En el contexto del debate del Grupo de Trabajo y respecto de esa cuestión en general, el Relator Especial considera

¹⁰ Discurso del Sr. James D. Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial, ante la Junta de Gobernadores, Washington D.C., 3 de octubre de 2004.

alentador que cada vez sea mayor la jurisprudencia de los tribunales nacionales, así como de los mecanismos regionales de derechos humanos, que demuestra que los derechos económicos, sociales y culturales sí se prestan a recursos judiciales en los casos de violación flagrante. Es el caso también del derecho a la educación.

54. El Relator Especial cree que el derecho a la educación, reconocido en los instrumentos internacionales de derechos humanos es justiciable. Es importante señalar que, los problemas que se plantean en relación con la exigibilidad jurídica del derecho a la educación pueden entenderse mejor examinando los casos nacionales y regionales. Por ejemplo.

55. En el caso *Campaign for Fiscal Equity et al. v. The State of New York et al.* [719 NYS 2d 475] (*Campaña por la equidad fiscal y otros c. el Estado de Nueva York y otros*) (2001) se pidió al Tribunal Supremo de Nueva York que fallara sobre un supuesto caso de discriminación en los fondos destinados por el Estado de Nueva York a diferentes escuelas. Los demandantes cuestionaban los fondos destinados por el Estado a las escuelas públicas de la ciudad de Nueva York en relación con los efectos de esos fondos sobre los niños pertenecientes a minorías. El Estado debía destinar a las escuelas los fondos suficientes para que sus alumnos recibieran "una educación básica sólida". El Tribunal Supremo de Nueva York tuvo que aclarar el significado de "la educación" como derecho y comprender el contenido del derecho analizando el significado de la expresión "una educación básica sólida". El Tribunal falló que, para proporcionar una educación básica sólida, el Estado tenía el deber de adoptar medidas para que los alumnos de las escuelas públicas de la ciudad dispusieran de los recursos siguientes: i) un número suficiente de docentes y empleados no docentes calificados; ii) clases del tamaño adecuado; iii) edificios adecuados y accesibles en las escuelas; iv) libros y tecnologías suficientes y actualizados; v) planes de estudios apropiados; vi) recursos adecuados para los alumnos con necesidades especiales; y vii) un entorno seguro y pacífico.

56. El caso *Dilicia Yean y Violeta Bosica* (Nº 12.189), presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, puso de manifiesto la importancia de los mecanismos judiciales o cuasi judiciales para luchar contra la discriminación en el contexto de la educación. Las demandantes afirmaron haber sufrido la violación del derecho a la nacionalidad y del derecho a la educación, mientras que el Gobierno de la República Dominicana alegó que las demandantes no habían agotado los recursos internos. La Comisión indicó que, como no existían recursos internos efectivos en ese caso, éste era admisible.

57. El caso *Autism Europe c. Francia* (reclamación Nº 13/2002, Comité Europeo de Derechos Sociales) puso de manifiesto las obligaciones positivas de los Estados respecto del derecho a la educación. Los demandantes afirmaban que el hecho de que Francia no adoptara las medidas necesarias para proteger el derecho a la educación de los niños y los adultos autistas constituía una violación del derecho a la educación de las personas con discapacidades y una discriminación contra ellas. El Comité dio la razón a los demandantes y recordó que la Carta Social Europea revisada no sólo prohibía la discriminación directa, sino también todas las formas de discriminación indirecta.

58. Como se desprende de los casos señalados, la principal dificultad reside en la necesidad de entender mejor las novedades en las esferas nacional y regional y sus efectos sobre la naturaleza y el alcance del derecho a la educación en el derecho internacional. Para ello, el Relator Especial estudiará el derecho a la educación no sólo con arreglo a lo dispuesto en el Pacto, sino también analizando las disposiciones pertinentes de otros instrumentos de derechos humanos.

59. Por lo tanto, como punto de partida, el Relator Especial prevé utilizar y profundizar los parámetros definidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación general N° 13 (1999), relativa al derecho a la educación, a saber, la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad. Sin embargo, el Relator Especial no quiere limitarse a las disposiciones de la Convención como tales ni a esta observación general, sino que prevé utilizar elementos planteados en otras observaciones generales en las que el Comité reconoció que, en algunos casos, otros instrumentos internacionales habían ido más allá de las disposiciones del Pacto.

F. El desarrollo de indicadores basados en derechos humanos

60. El Relator Especial quiere profundizar su conocimiento del derecho a la educación, centrándose en particular en los marcos operacionales para la realización del derecho. A ese respecto ha concedido suma importancia a la creación de indicadores basados en derechos humanos con el fin de facilitar la formulación de medidas normativas para la realización del derecho, la aplicación de esas medidas y la vigilancia de los logros conseguidos en ese sentido.

61. La elaboración de un marco operacional para la realización del derecho a la educación está relacionada también con la creación de indicadores y métodos para supervisar y medir el proceso de desarrollo desde la perspectiva de los derechos. La necesidad de crear esos indicadores y herramientas de supervisión se ha hecho patente a raíz del consenso mundial sobre la importancia de lograr los objetivos de desarrollo del Milenio. Aunque en estos objetivos no se contemplan explícitamente las cuestiones de los derechos humanos, la creación de indicadores basados en los derechos y de herramientas de supervisión podría contribuir tanto a su aplicación efectiva como a la realización de los derechos humanos pertinentes.

62. En el *Informe sobre Desarrollo Humano 2000: derechos humanos y desarrollo humano*, del PNUD, se dedicó una sección al uso y la utilidad de los indicadores basados en los derechos humanos. En dicho informe se afirmaba: "Los indicadores estadísticos son un poderoso instrumento en la lucha por los derechos humanos. Permiten que las personas y las organizaciones, desde los activistas de base y la sociedad civil hasta los gobiernos y las Naciones Unidas, distingan los actores importantes y les exijan responsabilidad por sus acciones". Los indicadores basados en los derechos humanos pueden contribuir a que los miembros de la comunidad internacional determinen cuándo es necesario modificar las políticas nacionales e internacionales.

63. Cabe recordar que los objetivos de desarrollo del Milenio 2 y 3 están vinculados directamente a la educación. El objetivo 2 es lograr la enseñanza primaria universal velando por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria, mientras que el objetivo 3 es promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer eliminando las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y

secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015.

64. Los objetivos son puntos de referencia importantes para la realización de los derechos correspondientes. Por lo tanto, hay razones para interpretar las metas y los principios que figuran en los objetivos en un sentido más amplio que abarcaría el contenido normativo de los derechos y contribuiría a la realización general de todos los derechos humanos. Asimismo, los indicadores deberían reflejar los principios y conceptos de los derechos humanos que subyacen al proceso de desarrollo, como la rendición de cuentas, la no discriminación, el imperio de la ley y la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular el derecho a la educación. Para aplicar los principios de los derechos humanos es necesario establecer un vínculo entre las personas a quienes incumben las obligaciones y sus acciones, por un lado, y, por otro, el correspondiente objetivo de realizar el derecho humano. Además, es necesario que los indicadores elegidos sean objetivos y cuantificables y figuren en bases de datos que faciliten su supervisión.

65. El Relator Especial es consciente de que los educadores y los encargados de la elaboración de políticas utilizan diversos indicadores para la vigilancia los logros educativos en los planos nacional y subnacional. Teniendo esto presente, el Relator Especial quisiera estudiar y analizar las posibles diferencias entre los indicadores educativos tradicionales y los indicadores para supervisar la realización del derecho a la educación. Algunos de los indicadores educativos más usados son la tasa de alfabetización, la tasa de matriculación, la tasa de abandono escolar y el número de alumnos por profesor.

66. El Relator Especial considera que los indicadores sobre el derecho a la educación deberían derivarse de los principios y normas de los derechos humanos y reflejarlos. A ese respecto, la Observación general N° 13 ofrece un marco de derechos humanos para la creación de indicadores sobre el derecho a la educación. Al destacar el derecho a recibir educación, el Comité aprovechó la labor desarrollada por la anterior Relatora Especial y estableció "cuatro características interrelacionadas" para medir y hacer efectivo el derecho a la educación. El otro elemento que diferenciaría los indicadores educativos de los indicadores sobre el derecho a la educación es el vínculo entre las personas a quienes incumban las obligaciones y sus acciones y la realización del derecho. A ese respecto, el Relator Especial considera importante que la norma educativa que se emplee como indicador sea lo suficientemente precisa. Además, el derecho a la educación no se puede analizar por sí solo, pues está relacionado estrechamente con el disfrute de otros derechos humanos y libertades fundamentales. El derecho a la educación es la clave para el disfrute de todos los derechos. La realización del derecho a la educación permitiría el disfrute de, entre otros, el derecho a la libertad de opinión y expresión y el derecho a la participación. El derecho a la educación debería hacerse efectivo sin discriminación. No obstante, para que el indicador guarde una relación estrecha con la norma pertinente, también debe analizarse en un contexto normativo amplio.

67. El Relator Especial considera que en todo intento de establecer indicadores sobre el derecho a la educación deben incluirse las responsabilidades nacionales e internacionales de los Estados, tiene la intención de hacerlo en sus próximos informes.

68. El Relator Especial celebra el enfoque del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Paul Hunt, que ha analizado la utilidad y la validez de los indicadores existentes sobre la salud en un contexto de derechos humanos. ¿Podrían utilizarse los indicadores de la educación en un marco de derechos humanos o esos indicadores tienen características especiales? Para responder a esa pregunta, el Relator Especial quisiera desarrollar otros elementos que, a su juicio, permitirían avanzar en el debate en torno a los indicadores sobre el derecho a la educación, y así lo hará en sus próximos informes.

69. A pesar de la utilidad de los indicadores sobre los derechos humanos en general y de los indicadores sobre el derecho a la educación en particular, el Relator Especial quisiera destacar que, a menudo, los indicadores han de complementarse con información adicional para presentar una visión más completa del verdadero disfrute del derecho a la educación. Sin embargo, si se emplean cuidadosamente, los indicadores sobre el derecho a la educación pueden contribuir a que los Estados y otras partes interesadas supervisen y midan la realización progresiva del derecho a la educación.

II. LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

A. La diversidad como derecho y como contexto de aprendizaje

70. La diversidad constituye un fundamento esencial de la educación; se plasma en la convivencia intercultural y en el respeto a las diferencias entre las personas. Por ello el Relator Especial concibe al desarrollo como un proceso colectivo de aprendizaje necesario para encontrar en los procesos de democratización y en la lucha contra la discriminación las condiciones necesarias para una vida digna.

71. Puesto que uno de los propósitos de la educación es fomentar el respeto de las civilizaciones distintas de la del estudiante¹¹, el Relator Especial estima que la consideración de la interculturalidad debería incorporarse, de pleno derecho, en todos los sistemas educativos.

72. La homogeneidad es una empresa imposible en la educación. La presión dirigida hacia la consolidación de un único idioma para todos los pueblos, por ejemplo, es una muestra de intolerancia. Tal es el caso de escuelas en las que, pese a las normas de derechos humanos, se prohíbe a los niños y niñas indígenas o miembros de otras minorías expresarse en sus lenguas maternas¹².

B. El derecho a la educación de las niñas

73. Tal como lo afirma la Ministra de la Condición de la Mujer de Nigeria, la Sra. Obong Rita Akpan, para conseguir cualquier progreso razonable, la educación de las niñas debe ser prioritaria.

¹¹ Convención sobre los Derechos del Niño, art. 29 c.

¹² *Ibíd.*, art. 30.

74. El Relator Especial considera que la disparidad de oportunidades entre niños y niñas en el ámbito educativo no resulta concordante con las prioridades establecidas por muchos gobiernos en pos de la realización del derecho a la educación para todas las personas.

75. El siguiente cuadro muestra el estado de la brecha entre los géneros que se reporta a nivel mundial, según las tasas de actualización en la escuela primaria:

76. La estrategia de aceleración del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) denominada "25 para 2005", pretende precisamente complementar las estrategias existentes para la consecución de la paridad de géneros en el año 2005, especialmente en los 25 países -8 de ellos del África occidental- en donde se registran mayores dificultades para lograr la meta, a saber: Afganistán, Bangladesh, Benin, Bhután, Bolivia, Burkina Faso, Chad, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Guinea, India, Malawi, Malí, Nepal, Nigeria, Pakistán, Papua Nueva Guinea, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Sudán, Turquía, Yemen y Zambia¹³.

77. En algunos países el reto pareciera ser la necesidad de avanzar en la inclusión de las mujeres, no solamente en la oferta educativa, sino además en la transformación de esa oferta para atender las necesidades específicas de las mujeres, niñas y adolescentes, contando el currículo, la participación y el apoyo familiar. El Relator Especial estima que estas cuestiones también tienen relación con la discusión relativa a los procesos de democratización, la pobreza y el desempleo.

78. Gracias a la valiosa labor del Instituto Árabe de Derechos Humanos, se ha logrado avanzar en la clarificación de la agenda pendiente para erradicar todo tipo de discriminación contra las mujeres dentro de la familia y en la sociedad¹⁴, pese a que en muchos casos el discurso de las autoridades estatales no ha sido reflejado en una legislación de garantías y de promoción de los derechos humanos ni en la ratificación de las convenciones y tratados regionales sobre derechos humanos¹⁵.

79. Se ha insistido también acerca de la necesidad de promover políticas y programas estatales para mejorar los ingresos familiares, de modo que las niñas puedan asistir a las escuelas. La eliminación de los costos de escolarización es un recurso para fomentar la asistencia escolar de las niñas, pero también es necesario aplicar otros mecanismos destinados a aumentar la presencia de niñas en la escuela, como la contratación de docentes femeninas, la construcción y el mejoramiento de las facilidades sanitarias, el apoyo de la comunidad, la participación de los padres y madres de familia en roles visibles y útiles para el entorno pedagógico y la conexión de servicios asistenciales en salud con los programas educativos¹⁶.

¹³ UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2004*, pág. 4.

¹⁴ Conferencia sobre derechos humanos, curricula y libros de texto en la educación secundaria, Instituto Árabe de Derechos Humanos, Beirut, 27 y 28 de febrero a 1º de marzo de 2003.

¹⁵ Taller regional sobre educación en derechos humanos en los sistemas educativos de Estados del Golfo, Instituto Árabe de Derechos Humanos, Doha, 15 a 19 de febrero de 2004.

¹⁶ Algunas de estas sugerencias fueron registradas en "Equidad de género: las metas de desarrollo del Milenio", Banco Mundial, 2003.

Cuenta atrás hasta el año 2005 - Eliminación de las desigualdades entre los sexos en cuanto a matriculación en la escuela primaria

Desigualdad inversa entre los sexos: menos niños matriculados que niñas					Sin desigualdad entre los sexos o diferencia inferior al 2%					Desigualdad inferior al 10% a favor de los niños					Desigualdad superior al 10% a favor de los niños				
País	1998		2000		País	1998		2000		País	1998		2000		País	1998		2000	
	Niñas (%)	Niños (%)	Niñas (%)	Niños (%)		Niñas (%)	Niños (%)	Niñas (%)	Niños (%)		Niñas (%)	Niños (%)	Niñas (%)	Niños (%)		Niñas (%)	Niños (%)	Niñas (%)	Niños (%)
Bahrein	98,0	96,0	96,6	95,2	Argentina	100,0	100,0	99,4	100,0	Angola	53,0	61,0	35,1	38,6	Burkina Faso	28,0	40,0	29,4	41,6
Botswana	82,0	79,0	86,0	82,5	Bolivia	100,0	100,0	97,1	96,8	Arabia Saudita	57,0	61,0	55,5	62,8	Chad	42,0	68,0	46,7	69,6
Cuba	97,0	96,0	96,6	97,9	Chile	87,0	88,0	88,3	89,4	Argelia	92,0	96,0	96,8	99,7	Côte d'Ivoire	51,0	67,0	53,6	70,9
Jordania	83,0	82,0	93,9	93,2	China	100,0	100,0	93,0	92,5	Brasil	96,0	100,0	93,3	100,0	Djibouti	27,0	30,7	28,4	36,8
Lesotho	64,0	56,0	81,8	75,0	Costa Rica	92,0	92,0	91,1	91,1	Burundi	34,0	41,0	48,7	58,8	Etiopía	30,0	41,0	40,7	52,8
Madagascar	63,0	62,0	68,0	67,3	Emiratos Árabes Unidos	82,0	83,0	87,3	86,0	Comoras	46,0	54,0	52,3	60,0	Guinea	37,0	54,0	41,5	52,4
Namibia	90,0	83,0	84,5	78,8	Fiji	100,0	100,0	82,5	86,5	Egipto	89,0	95,0	90,3	94,9	Guinea-Bissau	44,0	62,0	44,5	62,6
Paraguay	92,0	91,0	92,5	91,8	Kuwait	67,0	68,0	82,4	83,9	El Salvador	80,0	82,0	...	...	Iraq	74,0	85,0	85,5	100
Rep. Dominicana	88,0	87,0	93,3	91,7	Malasia	98,0	98,0	83,0	83,5	Eritrea	31,0	36,0	37,9	44,0	Liberia	35,0	46,0	...	...
Rep. Unida de Tanzania	49,0	47,0	47,6	45,8	Maldivas	100,0	100,0	99,3	98,6	Filipinas	97,0	99,0	93,4	92,1	Malí	34,0	49,0	...	...
Rwanda	92,0	90,0	...	...	Mauricio	93,0	93,0	94,5	94,8	Gambia	57,0	65,0	66,3	71,1	Marruecos	73,0	85,0	74,4	81,5
Samoa	98,0	95,0	95,4	98,3	México	100,0	100,0	100,0	98,8	Guatemala	80,0	85,0	82,1	86,4	Níger	20,0	32,0	24,4	36,3
Swazilandia	78,0	76,0	93,6	92,1	Nicaragua	80,0	80,0	81,2	80,3	Indonesia	82,0	86,0	91,5	92,7	Papua Nueva Guinea	78,0	91,0	79,7	87,5
Uruguay	92,0	92,0	90,8	90,0	Perú	100,0	100,0	99,7	100,0	Irán (República Islámica del)	78,0	81,0	73,0	74,1	Rep. Centrafricana	43,0	64,0	45	64,3
Zimbabwe	91,0	90,0	79,6	79,6	Qatar	85,0	86,0	...	...	Libano	77,0	79,0	86,1	86,9	Senegal	54,0	64,0	59,9	63,3
					Sri Lanka	100,0	100,0	...	...	Mauritania	58,0	62,0	61,8	66,2	Togo	78,0	99,0	82,3	100
					Vanuatu	100,0	100,0	89,2	89,6	Mozambique	37,0	45,0	50,1	58,7	Yemen	44,0	77,0	49,2	84,2
					Venezuela	88,0	88,0	88,9	87,1	Omán	65,0	67,0	64,5	64,8					

Desigualdad inversa entre los sexos: menos niños matriculados que niñas					Sin desigualdad entre los sexos o diferencia inferior al 2%					Desigualdad inferior al 10% a favor de los niños					Desigualdad superior al 10% a favor de los niños				
País	1998		2000		País	1998		2000		País	1998		2000		País	1998		2000	
	Niñas (%)	Niños (%)	Niñas (%)	Niños (%)		Niñas (%)	Niños (%)	Niñas (%)	Niños (%)		Niñas (%)	Niños (%)	Niñas (%)	Niños (%)		Niñas (%)	Niños (%)	Niñas (%)	Niños (%)
										Rep. Árabe Siria	89,0	96,0	93,7	98,9					
										Rep. Democrática del Congo	31,0	33,0	...	...			
										Rep. Democrática Popular Lao	73,0	79,0	78,1	84,7					
										Sierra Leona	55,0	60,0	...	...			
										Sudán	42,0	50,0	44,7	54,0					
										Tailandia	76,0	78,0	84,1	86,7					
										Túnez	96,0	99,0	98,6	99,7					
										Zambia	72,0	74,0	65,2	65,8					

Nota: Los datos han sido recopilados por el Instituto de la UNESCO para la Educación en el proceso de seguimiento de la Educación para Todos (2001 y 2003/04, Informe de Seguimiento sobre la Educación para Todos, UNESCO/EPT, París, www.unesco.org/education/efa). Las cifras corresponden a estimaciones de 1998 y 2000.

Los países que figuran subrayado en negrita podrían pasar de una categoría a otra teniendo en cuenta los cambios ocurridos entre 1998 y 2000.

80. En lo concerniente al establecimiento de planes urgentes e intersectoriales de acción para fomentar el derecho, el acceso y la permanencia en los sistemas educativos de las niñas embarazadas y madres adolescentes, el Relator Especial destaca las experiencias del Departamento de Educación de Sudáfrica, que recientemente instituyó la "Guía sobre la estudiante embarazada"¹⁷, que tiene como objetivo proteger su derecho a la educación.

81. Igualmente, gracias al trabajo de divulgación que realiza el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), el Relator Especial tuvo conocimiento de la nueva Ley N° 19.979 de Chile en la que se dispuso que el embarazo y la maternidad no constituyen impedimentos para ingresar y permanecer en los establecimientos educativos, así como la Ley N° 220 de Puerto Rico, que establece la carta de derechos de las estudiantes embarazadas.

82. La interrelación del derecho humano a la educación con los derechos sexuales y reproductivos queda en evidencia en muchos ámbitos y de muy diversas maneras, especialmente por el impacto que tienen las acciones educativas en la generación de responsabilidades compartidas entre los jóvenes y las jóvenes.

83. En ese sentido, el Relator Especial sobre el derecho a la salud, el Sr. Paul Hunt, ha señalado en uno de sus informes (E/CN.4/2004/49) algunos de los motivos por los cuales el derecho a la salud debería incluir el derecho a la educación y a la información: a) las enfermedades sexuales y reproductivas corresponden aproximadamente al 20% de las enfermedades de las mujeres y al 14% de las de los hombres; b) 6.000 jóvenes de edades entre los 15 y 24 años se infectan con VIH diariamente.

84. Resulta preocupante que en muchos países con avances notables en cobertura escolar, no se garantice aún a los estudiantes el derecho a recibir una educación para la sexualidad responsable.

C. El derecho a la educación de las personas migrantes

85. El Relator Especial desea estudiar con particular interés el estado del derecho a la educación de las personas migrantes, dado que los fenómenos de refugio, desplazamiento, asilo y migración están presentes en todo el mundo, cada día con mayor amplitud.

86. Además, el Relator Especial se propone trabajar con las organizaciones relevantes en la caracterización de las necesidades educativas de estas personas y en las respuestas nacionales e internacionales que requieren, dado que, según apunta la Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes (E/CN.4/2004/76), los perfiles de escolaridad de los trabajadores y las trabajadoras migrantes son muy diferentes, pues muchos tienen educación superior, otros sólo educación básica y otros son aún analfabetos.

¹⁷ El informe de la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica puede consultarse en: http://www.sahrc.org.za/4th_esr_chap_7.pdf.

87. Aunque el Relator Especial decidió dar prioridad durante su primer mandato a la educación primaria y secundaria, teniendo en cuenta la necesidad de racionalizar sus esfuerzos, considera no obstante que se debe clarificar adicionalmente el derecho a la educación de las personas adultas, pues la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (ratificada solo por 34 Estados) se refiere únicamente al derecho a la educación en igualdad de condiciones y tratamiento para niños y niñas migrantes¹⁸, aun cuando la Declaración Mundial sobre Educación para Todos establece que la educación básica debería ser facilitada a los adultos (sin discriminar a los trabajadores migrantes) así como a los niños, las niñas y los adolescentes.

88. El Relator Especial pretende iniciar próximamente una investigación detallada sobre la situación del derecho a la educación de los niños y niñas de algunas de estas poblaciones en Europa y también prestar atención al desamparo educativo de las personas que migran forzosamente a consecuencia de conflictos armados o de extrema pobreza.

89. El derecho a la educación de poblaciones migrantes de segunda generación también constituye un reto para la comunidad de naciones, pues pone a prueba la capacidad de integración que pregonan algunas políticas estatales.

90. A este respecto, en el estudio del caso holandés que realizó Maurice Crul¹⁹, se destaca el problema de la concentración de poblaciones migrantes en ciertas áreas urbanas, normalmente poco privilegiadas, como resultado de la ausencia de políticas públicas efectivas. El estudio revela que el déficit de los niños y niñas turcos y marroquíes en holandés como segunda lengua es responsable de los pobres resultados en las escuelas primarias, considerando que los métodos de enseñanza del holandés como segunda lengua y la formación de profesores para tal fin comenzó apenas en los años noventa.

91. El Relator Especial quiere documentar referencias directas respecto de las necesidades educativas y los obstáculos que enfrentan las personas migrantes y preparar documentos actualizados de valoración general del estado del derecho a la educación de estas personas.

D. El derecho a la educación de personas con capacidades diferentes

92. La metodología de investigación y acción será considerada por el Relator Especial para promover experiencias comparativas acerca de la efectividad de las legislaciones y políticas públicas destinadas a eliminar todas las formas de discriminación.

¹⁸ Véase también Antoine Pécoud y Paul de Guchteneire, "Migration, Human Rights and the United Nations; an Investigation of the Obstacles to the UN Convention on Migrant Workers' Rights", *Global Migration Perspectives*, N° 3, Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, UNESCO (agosto de 2004).

¹⁹ Maurice Crul, "The accessibility of education for migrants' children of the Second Generation in the Netherlands, paper for the international Metropolis Conference, 22-26 November 2001 in Rotterdam", Institute of Migration and Ethnic Studies (IMES), Universidad de Amsterdam. El texto puede consultarse en:
http://www.international.metropolis.net/events/rotterdam/papers/19_cru12.htm.

93. Como principio conceptual, el Relator Especial considera apropiado utilizar la denominación "personas con capacidades diferentes", para no contribuir a la infravaloración implicada en otras terminologías que hacen invisibles las capacidades reales de estos individuos.

94. Asimismo, considera que la concepción de la "discapacidad como un obstáculo para el derecho a la educación" constituye una práctica que victimiza a las personas y omite sentar responsabilidades a los sistemas educativos que son, en primera instancia, los que ejecutan su exclusión, pero que sin embargo también tienen el poder de adaptar el entorno a las necesidades de las personas con capacidades diferentes y al interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

E. El derecho a la educación de poblaciones indígenas

95. El derecho a la educación de las comunidades y personas indígenas no sólo se asienta en la posibilidad de construir una ciudadanía proactiva y sensible desde su propia experiencia, sino que también implica la necesidad de que otros grupos respeten sus autonomías.

96. El Relator Especial concuerda con el derecho de los pueblos indígenas en elaborar sus propias propuestas educativas (especialmente ahora que el tema indígena empieza a ser una cuestión urbana), con atención a los derechos humanos, la experiencia ancestral de su dignidad y en el plano de la más profunda práctica de la equidad e igualdad.

97. Esta particularidad obliga a los Estados, según el apartado d) del párrafo 1 del artículo 29 y el artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño y lo dispuesto en el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (Nº 169) de la Organización Internacional del Trabajo, a profundizar las acciones educativas acerca del respeto a la diversidad cultural, procurando el empoderamiento de las poblaciones discriminadas y extendiendo la labor educativa entre las personas y los grupos sociales que perpetran los actos de discriminación, de modo que no se diluyan las responsabilidades ni los derechos.

F. El derecho a la educación de las personas pertenecientes a minorías

98. El Relator Especial pretende atender los casos de las poblaciones minoritarias, en particular de las minorías religiosas, raciales y lingüísticas a quienes se limita o deniega su derecho a la educación. En ese contexto, desea promover una educación adecuada y respetuosa de sus creencias y orígenes, en el marco de los derechos humanos.

99. Con el fin de asegurar el derecho a la educación de esas poblaciones, se plantea la necesidad de trabajar en la propuesta de soluciones que tengan como fin mejorar las formas de inclusión educativa, pero en el respeto de la diversidad e interculturalidad.

100. La discriminación por razones religiosas ha sido ampliamente documentada y se citan casos paradigmáticos en donde se acusa la existencia de un ambiente negativo para las personas que no comparten la cultura dominante, quienes a) se convierten en ciudadanos y ciudadanas de

segunda clase, con menores derechos y privilegios; b) su patriotismo resulta sospechoso; y c) su contribución a la sociedad es ignorada²⁰.

101. La marginalización por razones étnicas también se proyecta y alimenta en los sistemas educativos. Así, se dan casos, por ejemplo, en que la disparidad puede llegar a que la proporción de alumnos de determinados grupos étnicos que culminan con éxito la educación secundaria supere el 70%, mientras dicha proporción en el caso de alumnos miembros de grupos étnicos desfavorecidos en el mismo país apenas supere el 50%. La diferencia puede ser igualmente clara entre estudiantes considerados como aptos para ingresar en los estudios superiores donde la proporción puede variar entre más del 30% para unos grupos étnicos y menos del 20% para otros²¹.

III. LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

102. El Relator Especial considera que las dificultades para hacer efectivo el derecho a la educación tienen entre sus causas la oposición a considerar este derecho como el espacio en el que convergen los derechos humanos, especialmente cuando se trata de culturas discriminadas y sujetas a la dominación social y económica.

103. La resistencia a que la educación funcione según sus propósitos fundamentales resulta en la negación del derecho humano a la educación, pues el conocimiento que no se construya en el desarrollo de una personalidad respetuosa de los derechos humanos es un conocimiento de baja calidad.

104. En otras palabras, la educación desde y en los derechos humanos es condición para el desarrollo adecuado de la personalidad. A su vez, el desarrollo de la personalidad potencia la autoestima y la dignidad y facilita la construcción del conocimiento, habilidades, destrezas y valores que permiten a los individuos progresar en paz en la realización de los derechos humanos de todas las personas.

A. La educación en los derechos humanos como requisito de calidad

105. Desde hace años se conocen iniciativas para avanzar en la integración de los derechos humanos en los sistemas educativos, con la convicción de que ese proceso contribuye al logro de un tipo de educación que puede mejorar las condiciones de vida y el disfrute de los derechos de todas las personas.

²⁰ Véase, por ejemplo el informe del proyecto "A Civil Society Initiative in Curricula and Textbooks Reform Project", Sustainable Development Policy Institute, Islamabad, 2003. Puede consultarse en: <http://sdpi.org>.

²¹ Véase "Public high school graduation and college readiness rates in the United States", *Education Working Paper*, N° 3, Manhattan Institute for Policy Research (septiembre de 2003). El texto puede consultarse en: http://www.manhattan_institute.org/html/ewp_03.htm.

106. Al atender, no obstante, los verdaderos propósitos de la educación, el Relator Especial estima que el proceso de integración debe involucrar *toda* la educación y no sólo elementos puntuales de la currícula.

107. El Relator Especial sostiene por tanto que el derecho a una educación de calidad implica la necesidad de orientar los procesos de aprendizaje y todo el entorno y la infraestructura escolar para que los conocimientos, habilidades y destrezas se construyan en el seno de una ciudadanía propicia para el respeto de la dignidad y de los valores superiores de la humanidad, la diversidad, la paz, la solidaridad y la cooperación mutua.

108. La calidad no se reduce a un criterio de eficiencia cuantificable sino que abarca la profundidad del compromiso humano hacia el presente y el futuro de todas las personas.

109. Por ello el Relator Especial insiste en la necesidad de "mover" la educación hacia los derechos humanos. Consecuentemente, el recién finalizado Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos (1995-2004) fue una oportunidad para la gestación de un marco integral de aplicación de metodologías fundadas en los derechos humanos. Esa oportunidad se manifestó también en las recomendaciones contenidas en el informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la evaluación de mitad de período de los progresos hechos para alcanzar los objetivos del Decenio (A/55/360).

110. El Decenio tuvo una tibia recepción entre los Estados, pues sólo 35 gobiernos dieron respuesta los cuestionarios recibidos por la Alta Comisionada al 31 de julio de 2000. A solicitud de la Comisión de Derechos Humanos, en 2004, la Alta Comisionada presentó un informe sobre los logros y los fallos registrados en el Decenio y sobre las futuras actividades de las Naciones Unidas en esta esfera (E/CN.4/2004/93). En el ámbito no gubernamental, no obstante, se gestaron múltiples iniciativas, programas y proyectos que impulsaron con pasión y buenas cosechas los principios del Decenio.

111. Tanto la evaluación de mitad de período del Decenio como las directrices para la elaboración de planes nacionales de acción para la educación en la esfera de los derechos humanos (A/52/469/Add.1, de 20 de noviembre de 1997) proponen principios operacionales, organizativos y rectores de la labor educativa, que lejos de afincar el tema de los derechos humanos en una materia o disciplina curricular, tienen como fin transformar el quehacer de las escuelas en prácticas de aprendizaje basadas en los derechos humanos.

112. El Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos, cuya primera fase se inicia este año, recoge el sentido de continuidad y complementariedad de los esfuerzos realizados previamente, de modo que el Relator Especial se propone acompañar la ejecución de los planes y estimular el más amplio cumplimiento de sus fines.

113. A la implementación de un plan de acción por fases debe agregarse la evaluación regional y local y la dotación de recursos técnicos y económicos para aquellos países que lo requieran. El impulso del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en este tema ha sido notable.

114. Regionalmente, el Relator Especial desea destacar la labor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en la determinación de progresos de la educación en derechos humanos. En diciembre de 2004 el Instituto publicó el Tercer Informe interamericano sobre educación en derechos humanos, concerniente a las variaciones en la capacitación o actualización de educadores en servicio y en la formación profesional de futuros educadores. El trabajo de desarrollo de indicadores que hace el Instituto es pionero y puede servir de base para que los organismos del sistema de las Naciones Unidas incorporen indicadores sobre el derecho a la educación en sus actividades futuras.

B. las políticas educativas y la realidad del aula

115. Para impulsar y apoyar las iniciativas destinadas a dirigir la educación hacia los propósitos señalados en los instrumentos del derecho internacional de derechos humanos resulta necesario analizar el impacto de las políticas educativas en la realidad del aula y promover cambios en los procesos escolares (el entorno educativo, la administración, el curriculum y la comunidad de padres, madres y estudiantes).

116. Desde el punto de vista de los valores que motivan el aprendizaje y que resultan necesarios para procurar una educación de calidad (como lo son las competencias para vivir en democracia y para ejercer una ciudadanía activa), se requiere determinar cuáles son las necesidades de estudiantes y docentes (sujetos todos de aprendizaje) y de qué forma se deben realizar los ajustes adecuados para solventar las deficiencias en la capacidad del sistema escolar de satisfacer dichas necesidades.

117. El ejercicio de la ciudadanía democrática, por ejemplo, no es una cuestión que se derive de las órdenes o instrucciones de la supervisión escolar, sino del ambiente del aula y de la escuela, que es el ámbito en donde se promueve y permite a los estudiantes expresar sus ideas, valorar la libertad de pensar por cuenta propia y respetar la opinión de los demás. El derecho a la educación incluye esta práctica de libertad.

118. Para determinar cuál puede ser el grado de desarrollo de las libertades y posibilidades participativas de los estudiantes en los procesos de aula, Fernando Reimers aporta un cuadro valioso con el que se indica la frecuencia en que los maestros dan a los alumnos oportunidades de expresar sus opiniones.

El profesor o profesora le da a las alumnas y los alumnos oportunidades de expresar su opinión

País	Nunca	En algunas lecciones	En la mayoría de las lecciones	En cada lección	No contestó
	En porcentaje				
Argentina	8	22	20	45	5
Brasil	5	22	27	44	2
Chile	6	22	23	48	1
México	2	17	24	52	5
Perú	3	17	26	49	5
Alemania	11	25	27	35	1

País	Nunca	En algunas lecciones	En la mayoría de las lecciones	En cada lección	No contestó
	En porcentaje				
Canadá	5	20	31	42	1
Corea	15	40	27	16	1
España	8	27	26	37	1
Estados Unidos	7	20	25	41	7
Francia	10	28	27	34	2
Japón	10	27	28	31	5
Promedio OCDE	7	24	29	38	2

Fuente: Fernando Reimers, "La buena enseñanza, la formación de ciudadanía democrática y las reformas educativas en América Latina", Universidad de Harvard, 2003.

IV. LA SEGURIDAD Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA

119. El Relator Especial también considera que la seguridad en las escuelas forma parte del derecho humano a la educación. La seguridad no sólo se entiende como garantía de integridad física, psicológica y moral, sino además como el derecho a educarse de manera ininterrumpida y en condiciones propicias para la construcción del conocimiento y el desarrollo de la personalidad.

120. Por esta razón las situaciones de emergencia constituyen amenazas que abarcan un rango impresionante de posibilidades, como desastres naturales, conflictos armados y situaciones de ocupación, entre otros. La violencia intraescolar, la pobreza extrema y la exclusión violenta de las niñas representan otras amenazas a la seguridad en la educación. Desdichadamente, no existe ningún registro ni observación permanente del impacto mundial de las situaciones de emergencia en las escuelas, pero el Relator Especial cree que debe de ser muy grave.

121. La labor que ha realizado la Red Interinstitucional para la educación en situaciones de emergencia para la producción de estándares mínimos en situaciones de emergencia resulta encomiable, aun cuando no ha logrado enfocar su acción en el marco conceptual de los derechos humanos.

122. El Relator Especial ha visto con preocupación situaciones que han sufrido niños y niñas escolares, tales como la muerte de tres estudiantes en la Argentina a manos de un compañero, el asesinato de cientos de estudiantes y maestros en la escuela de Beslan en Osetia del Norte, o la ausencia de precauciones que causó la muerte de 70 niños en la escuela Lord Krishna de Nueva Delhi a causa de un incendio que se originó en la cocina del establecimiento el 16 de julio de 2004.

123. Los conflictos armados como los del Iraq, Guinea y Sudán, por ejemplo, son casos de situaciones límite en los que las escuelas también pagan por la sed de sangre y los pueblos sufren las muertes de los niños y niñas.

124. Finalmente, las ocupaciones militares constituyen otro obstáculo sensible al derecho humano a la educación, cuyo ejemplo más notorio sigue siendo el conflicto israelo-palestino. Según la opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la construcción del muro en el territorio palestino ocupado, esta construcción representa una violación del derecho internacional y dificulta el disfrute de varios derechos humanos, incluido el derecho a la educación²².

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

125. La labor que realizó la predecesora del Relator Especial debe ser retomada, continuada y complementada, como una forma coherente de progresar en las labores de vigilancia, información, defensa y promoción del derecho humano a la educación.

126. La consigna de "mover la educación hacia los derechos humanos" pretende reforzar el lugar de la educación dentro de los derechos humanos y devolverle su naturaleza de espacio de convergencia y aprendizaje de todos los derechos humanos.

127. En la identificación de los obstáculos para la realización de este derecho, es claro que las tarifas escolares no pueden considerarse aisladamente de las trabas del patriarcado y de las estructuras de privación social, motivo por el cual se impone la necesidad de trabajar con los gobiernos y organizaciones relevantes en la búsqueda de alternativas, a fin de promover un modelo de desarrollo educativo que tenga como fin la realización de todos los derechos humanos, antes que mantener el carácter utilitarista de la educación.

128. El tema del financiamiento de la educación sigue siendo apremiante, motivo por el cual los Estados deben avanzar en la fijación de prioridades nacionales para que la educación gane preponderancia. Además, se reconoce y aprecia la preocupación del Presidente del Banco Mundial respecto del contenido y la calidad de la educación, tema en el que la perspectiva de los derechos humanos puede aportar claridad y consistencia.

129. El Relator Especial recomienda al Banco Mundial que realice una investigación que tenga como fin determinar si la falta de incorporación de la perspectiva de los derechos humanos, y específicamente del derecho humano a la educación en sus políticas y lineamientos, constituye un factor retardador del impacto social y económico que buscan sus acciones y sus empréstitos.

130. Por su propia naturaleza y por las consecuencias que se derivan de su violación o irrespeto, el derecho humano a la educación es justiciable, tal como se demuestra con la creciente jurisprudencia en las cortes nacionales e internacionales. La exigibilidad de este derecho en todos los ámbitos requiere por tanto mejorar los sistemas de tutela existentes.

²² Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, de 9 de julio de 2004. El texto puede consultarse en: www.icj-cij.org/icpwww/idocket/imwp/imwpframe.htm.

- 131. El Relator Especial recomienda el uso de los sistemas judiciales nacionales y regionales para reclamar la implementación del derecho a la educación y avanzar en su carácter justiciable.**
- 132. La consideración de la diversidad como fundamento esencial de la educación se entiende como una consecuencia del derecho a la no discriminación y a un contenido apropiado de la educación, que va más allá de cualquier mandato instrumental y que supone abogar cada vez con mayor fuerza a favor de la inclusión de los grupos y personas discriminadas, especialmente de las niñas y adolescentes.**
- 133. Los avances puntuales en contra de la discriminación de adolescentes embarazadas deben continuar y complementarse con la inclusión en los sistemas educativos de madres adolescentes que no hayan completado su educación.**
- 134. El Relator Especial invita al Comité de los Derechos del Niño, juntamente con el UNICEF y la UNESCO, a considerar la posibilidad de desarrollar o actualizar modelos de guías destinadas a proteger el derecho a la educación de madres adolescentes y embarazadas.**
- 135. Algunas de las especificidades que se resaltan en los planes del Relator Especial son el trabajo a favor del derecho a la educación de las personas migrantes, de las personas con capacidades diferentes, de los pueblos indígenas y de las minorías. Tomando en cuenta los beneficios que aporta la metodología de investigación y acción, se considera fundamental la participación activa de la sociedad civil en el aprendizaje de sus derechos y en el ejercicio de sus responsabilidades, en vista de que los fenómenos de exclusión se proyectan y magnifican en el entorno escolar.**
- 136. El Relator Especial ha interpretado su mandato como una posibilidad de impulsar mejoras relacionadas con la calidad de la educación, tomando en cuenta la premisa de que el conocimiento que no se construya en el desarrollo de una personalidad respetuosa de los derechos humanos es un conocimiento de baja calidad.**
- 137. Por este motivo, debe insistirse en la posibilidad de desarrollar indicadores cualitativos que permitan identificar las necesidades y guiar las acciones que se requieren para avanzar en la realización del derecho humano a una educación de calidad.**
- 138. El Relator Especial invita al PNUD y al UNICEF a asistirle y ayudarlo en su tarea de desarrollar indicadores sobre el derecho a la educación y no solamente sobre el estado de la educación con el fin de usarlos e incorporarlos en sus informes.**
- 139. El Relator Especial se ha propuesto impulsar y apoyar las iniciativas destinadas a dirigir la educación hacia los propósitos señalados por los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y por este motivo buscará analizar el impacto de las políticas educativas en la realidad del aula.**

140. El Relator Especial recomienda a la UNESCO que diseñe y valide un instrumento de análisis que tenga como fin determinar el grado de cumplimiento con los propósitos de la educación contenidos en los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos de la actividad educativa en el aula.

141. El Relator Especial recomienda al UNICEF y a la UNESCO que desarrollen acciones de vigilancia global sobre situaciones de emergencia de la educación que tengan como fin determinar el impacto y las medidas necesarias para mitigar y prevenir las emergencias.
