



CIUDADANÍA Y VALORES
FUNDACIÓN

**EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA
EDUCACIÓN:
LOS DERECHOS Y LAS
OBLIGACIONES DERIVADAS DE
LOS INSTRUMENTOS
INTERNACIONALES**

Kishore Singh

*Relator especial sobre el derecho a la educación.
Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*

Noviembre de 2010



La Fundación Ciudadanía y Valores como institución independiente, formada por profesionales de diversas áreas y variados planteamientos ideológicos, pretende a través de su actividad crear un ámbito de investigación y diálogo que contribuya a afrontar los problemas de la sociedad desde un marco de cooperación y concordia que ayude positivamente a la mejora de las personas, la convivencia y el progreso social

Las opiniones expresadas en las publicaciones pertenecen a sus autores, no representan el pensamiento corporativo de la Fundación.

Sobre el autor

Kishore Singh es Relator Especial sobre el derecho a la educación en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Singh es una autoridad reconocida internacionalmente en el campo del derecho a la educación donde ha contribuido sustancialmente en el desarrollo, aplicación y mejor entendimiento de este derecho, tanto a nivel nacional como internacional.

Ha desempeñado gran parte de su carrera profesional en la UNESCO, como coordinador para el seguimiento de las convenciones y recomendaciones de esta institución en el campo del derecho para la educación, y como Secretario en el Joint Expert Group UNESCO (CR)/ECOSOC (CESCR). Asimismo, ha colaborado con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR), y ha representado a la UNESCO en la Comisión de Derechos Humanos.

RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS Y DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES PARA LA EDUCACIÓN DE BASE DERIVADA DEL MARCO DE ACCIÓN DE DAKAR (2000)

Kishore SINGNH

Introducción

La comunidad internacional se ha comprometido, en este inicio de siglo y nuevo milenio, a cumplir el mayor reto moral de nuestra época: asegurar que todos los pueblos, en todo el mundo, reciban una enseñanza digna. A pesar de la expansión del sistema educacional, millones de niños¹ se encuentran aún privados de la educación básica y se observan disparidades de acceso y de calidad de una amplitud sin precedentes.

En torno a 1100 participantes de 164 países, procedentes de todos los horizontes –maestros, ministros, directivos, universitarios, políticos, activistas políticos e incluso dirigentes de organizaciones internacionales- se han suscrito a una responsabilidad común en el *Forum mundial sobre la educación*, reunido en Dakar e abril del año 2000. Compartiendo una visión ampliada de la educación básica en la sociedad emergente, han adoptado el *Marco de actuación de Dakar*².

I. Instrumentos internacionales y Marco de acción de Dakar

El Marco de acción de Dakar se apoya en los instrumentos normativos mayores. En efecto, adoptando el Marco, los participantes en el Forum mundial sobre la educación han declarado: “Reafirmamos el principio enunciado en la Declaración mundial sobre la educación para todos (Jomtien, 1990) que se apoya en la Declaración universal de los derechos humanos (1948) y en la Convención relativa a los derechos del niño, según la cual toda persona –niño, adolescente o adulto-

¹ Tal y como señala el compendio ‘Educación para todos? 2000, presentado por los Gobiernos en el Forum mundial sobre la educación en Dakar en abril de 2000, un cuarto del mundo está todavía a oscuras –en torno a 113 millones de niños, de los cuales un 60% son niñas, carecen de acceso a la enseñanza primaria; al menos 880 millones de adultos, la mayoría mujeres, son analfabetos.

² *Marco de acción Dakar: La educación para todos: mantener nuestros compromisos colectivos*, adoptado por el Forum mundial sobre la educación, Dakar (Senegal), el 28 de abril de 2000.

debe poder beneficiarse de una formación concebida para responder a sus necesidades educativas fundamentales, en el sentido más amplio y más rico del término, una formación en la que se trata de aprender a conocer, a hacer, a convivir y a ser”³. Por otra parte, el Marco de acción de Dakar conlleva la obligación de los Estados, resaltada por el Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales. El artículo 14 del Pacto exige de todo Estado, que no haya podido todavía asegurar el carácter obligatorio y la gratuidad de la enseñanza primaria, se comprometa a establecer y a adoptar, en un plazo de dos años, un plan detallado de las medidas necesarias para realizar progresivamente, en un número razonable de años fijados por este plan, la plena aplicación del principio de enseñanza primaria obligatoria para todos⁴.

A raíz de la *Declaración mundial sobre la educación para todos* (1990), el Marco de acción de Dakar proporciona la visión ampliada del derecho a la educación – de alcance reconocido por la *Observación general* número 13 sobre el derecho a la educación (artículo 13 del *Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales*), elaborada por el Comité de derechos económicos, sociales y culturales⁵ en diciembre de 1999, antes del Foro mundial sobre la educación. Reconociendo que “La educación es a la vez un derecho fundamental en sí y una de las claves del ejercicio de los demás derechos inherentes a la persona humana”, esta *Observación general* subraya la importancia de “las necesidades educativas fundamentales” definidas en el artículo primero de la *Declaración mundial sobre la educación para todos*. En efecto, el contenido normativo del artículo 13 del Pacto y el del Marco de acción de Dakar al igual que su ámbito de acción, se aproximan y se refuerzan. Tres niveles o categorías de obligaciones que incumben a los Estados pertenecientes al Pacto – la obligación de respetar el derecho a la educación; la obligación de protegerlo y la obligación de facilitar el ejercicio de este derecho⁶ – son igualmente válidos para los gobiernos suscriptores del compromiso colectivo, adoptando el Marco de acción de Dakar. Pero en el

³ Párrafo 3, del Marco de acción de Dakar.

⁴ La obligación de los Estados para universalizar la enseñanza primaria esta subrayada por la Observación general No.11 titulada ‘Plan de acción para la enseñanza primaria’, elaborada por el Comité de derechos económicos, sociales y culturales. Confrontar Reporte sobre las vigésima y vigésimo primera sesiones, Comité de derechos económicos, sociales y culturales, Consejo económico y social, documento oficial, 2000, suplemento No. 2, (E/2000/22, E/C. 12/1999/11), Naciones Unidas Nueva York y Ginebra 2000.

⁵ Aplicación del Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, Observación general 13 (vigésimo primera sesión, 1999) Derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), Consejo económico y social, Naciones Unidas E/C. 12/1999/10, 8 de diciembre de 1999.

⁶ Para más detalles concernientes a dichas obligaciones, confrontar la *Observación general sobre el derecho a la educación* (artículo 13 del *Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales*).

marco del Marco de actuación de Dakar, es *la educación básica* la que debe ser gratuita y obligatoria. Se trata de un desarrollo de primer orden en cuanto a la obligación de los Estados para la realización del derecho a la educación.

Se debe reconocer la importancia primordial del Marco de actuación de Dakar en lo que concierne a la obligación de los Estados miembros de la UNESCO, ya que, en efecto, dicho Marco refleja la misión ética de la Organización –“realizar gradualmente el ideal de una oportunidad de educación igual para todos” y “asegurar a todos el pleno e igual acceso a la educación”. El derecho a la educación básica reforzado por el Marco de actuación, se encuentra de nuevo en los instrumentos normativos adoptados por la UNESCO- derecho a la educación básica⁷, derecho a aprender a lo largo de toda la vida⁸, derecho de acceso a la enseñanza superior basado en el propio mérito⁹, derecho a la educación en su especificidad para responder a las necesidades educativas especiales¹⁰, derecho a la enseñanza técnica y profesional¹¹, derecho a la educación y las libertades académicas y la independencia de la enseñanza¹², derecho a la igualdad de oportunidades y de tratamiento en el ámbito de la enseñanza¹³. Estos instrumentos expresan los compromisos sucesivos de la comunidad internacional tomados a lo largo de estas últimas décadas para hacer prevalecer el derecho y el acceso a la educación y la igualdad de oportunidades que permanecen como derechos fundamentales.

Entre todos estos instrumentos normativos internacionales relativos al derecho a la educación, el pacto internacional relativo a los derechos económicos y culturales y el Marco de actuación de Dakar son sin ninguna duda más exhaustivos que el resto.

II. Implicaciones jurídicas del Marco de actuación de Dakar

El ámbito ampliado del Marco de actuación de Dakar y sus implicaciones jurídicas salieron a la luz con motivo de una Consulta informal de expertos sobre el seguimiento del derecho a la educación, organizada en la sede de la UNESCO,

⁷ Declaración mundial sobre la educación para todos: responder a las necesidades educativas fundamentales, 1990 y Marco de actuación de Dakar – la educación para todos: mantener nuestros compromisos colectivos, 2000.

⁸ Declaración de Hamburgo sobre la educación de los adultos, 1997.

⁹ Declaración mundial sobre la enseñanza superior para el siglo XXI: Visión y actuaciones, 1998.

¹⁰ Declaración de Salamanca y Marco de actuación para la educación y las necesidades especiales, 1994.

¹¹ Convención sobre la enseñanza técnica y profesional, 1989.

¹² Recomendación concerniente a la condición del personal docente de la enseñanza superior, 1997.

¹³ Convención sobre la lucha contra la discriminación en el ámbito de la enseñanza, 1960.

Paris, el 23 de marzo de 2001. “Los expertos han subrayado que interesaba (i) examinar las bases de I Marco de actuación de Dakar a la vez en derecho constitucional moderno comparado y en derecho convencional internacional, y (ii) establecer que el Marco de actuación de Dakar se situara, con respecto a los instrumentos normativos anteriores, en continuidad con el derecho ya existente¹⁴”.

(i). *Marco de actuación de Dakar y fundamentos constitucionales y legislativos del derecho a la educación.*

El *Marco de actuación de Dakar* fortalece los fundamentos no solamente políticos sino también jurídicos del derecho a la educación, reafirmando el derecho a la educación básica para todos.

(a) Fundamentos constitucionales

Numerosos reportes nacionales del compendio “Educación para todos” (EPT) 2000 presentados en el Foro mundial sobre la educación en Dakar en abril de 2000 ofrecen indicaciones con respecto a las disposiciones constitucionales en los Estados miembros y dan incluso una visión de la evolución en este ámbito¹⁵. Un análisis del Marco de actuación de Dakar debe igualmente tratar de la obligación de los gobiernos –tanto en el plano constitucional como en el legislativo. Además, la puesta en marcha eficaz de dicho *Marco de actuación* hace un llamamiento a una acción de envergadura destinada a reforzar los fundamentos constitucionales del derecho a la educación alineándose con la acción motora considerada por el Reporte mundial sobre el desarrollo humano 2000: “Hacer lo posible para que de aquí a 2010 la enseñanza primaria obligatoria esté inscrita en todas las constituciones”¹⁶. De este modo, tal acción está ilustrada por la decisión del parlamento indio de aportar una enmienda a la Constitución, con la finalidad de hacer de la educación primaria obligatoria y gratuita un derecho de todos los niños de entre 6 y 14 años, como parte de los derechos fundamentales preconizados por la Constitución de India. Traducir el compromiso adquirido por los gobiernos en el

¹⁴ Reporte sobre la Consulta informal de expertos sobre el seguimiento de : derecho a la educación, ED-2001, 2 de mayo de 2001 UNESCO, Paris (párrafo 8)

¹⁵ Se trata concretamente del caso concerniente al reporte nacional de Argelia, Francia, Portugal, Ruanda, Bahreïn, Bangladesh, Bulgaria, Egipto, Finlandia, Kirghizistan, Namibia, Rumania, Georgia, Sri Lanka, Tailandia, Turquía, República de Yemen, Méjico, Uruguay, Costa Rica.

¹⁶ Reporte mundial sobre el desarrollo humano, 2000, publicado para el PNUD por la Universidad De Boek, 2000 (p. 13).

momento del Foro mundial sobre la educación en las constituciones es indiscutiblemente crucial para fortalecer la obligación de los Estados para realizar el derecho a la educación básica de todos con plenitud.

(b) Los fundamentos legislativos

La actuación en favor del fortalecimiento de los fundamentos constitucionales está ligada a los fundamentos legislativos del derecho a la educación¹⁷. Los reportes nacionales sobre la EPT compendio 2000 constituyen asimismo el estado de los fundamentos legislativos resultantes de los fundamentos constitucionales de este derecho. Así, los co-organizadores del Foro de Dakar han exhortado a “los gobiernos, particularmente a aquéllos países en los que el desinterés hacia la educación básica ha creado una situación crítica, a reservar con urgencia a la educación para todos la más alta prioridad en los planos político, presupuestario y legislativo¹⁸, a emplearse a fondo en llegar a todos los excluidos de la educación, y a reconocer que resultará imposible levantar los desafíos acuciantes a los que la educación para todos está sometida sin una voluntad política resolutive, sin reformas radicales y sin acercamientos nuevos, de orden tanto conceptual como práctico”.

Asimismo, se debe prestar particular atención hacia el problema del *entorno jurídico* de importancia subrayada por M. Abdoulaye Wade, Presidente de la República de Senegal. En su alocución de apertura, durante el Foro mundial sobre la educación, insistió en la importancia de reconocer la educación como un derecho fundamental del hombre “que se basa tanto en el entorno jurídico y social como en el individuo mismo que debe aspirar a disfrutar plenamente de su derecho”. Respetar ese derecho, afirmó, es esencial para el buen funcionamiento de una sociedad democrática.

Conviene señalar que el *Marco de actuación de Dakar* hace referencia a “cualquier cuerpo legislativo nacional”: “Fortaleceremos los mecanismos regionales e internacionales que permitan dar cuenta de la actuación llevada a cabo con el fin de dar una clara expresión a estos compromisos y de inscribir el Marco de actuación de Dakar entre las preocupaciones de todas las organizaciones

¹⁷ Como lo muestra específicamente el Reporte nacional sometido al Foro mundial sobre la educación por Laos, Kirghizistán, la Federación de Rusia, Tadjikistán, Paraguay y muchos otros.

¹⁸ Lo subrayamos.

regionales e internacionales, de *cualquier cuerpo legislativo nacional* y de toda instancia de decisión local”¹⁹.

Huelga insistir acerca de la importancia de los fundamentos legislativos del *Marco de actuación de Dakar* como un factor determinante de dichos fundamentos políticos.

Efectivamente, podemos constatar desde ahora un proceso ya incipiente en muchos países con el fin de desarrollar o de modernizar la legislación nacional en el ámbito del derecho a la educación. Así, el gobierno de Pakistán ha adoptado una nueva ley –Compulsory Primary Education Act (ordenanzas) 2001; el gobierno de Liberia está elaborando una nueva legislación “the Education Act of 2000”; el gobierno de Lituania ya ha desarrollado un proyecto de una nueva legislación, inspirándose en el Marco de actuación de Dakar; Namibia reconoce la importancia de las medidas jurídicas a favor de la educación de los grupos vulnerables; Indonesia está desarrollando una legislación nacional en el ámbito del derecho a la educación; y de una manera más amplia, la necesidad de modernizar y desarrollar una legislación nacional en el ámbito de la educación está reconocida en los países en transición hacia la democracia.

En este sentido, hay que señalar que durante la primera reunión del Grupo de alto nivel sobre la Educación para todos (EPT), organizada por iniciativa del Director general de la UNESCO los días 29 y 30 de octubre de 2001 en la propia sede, Suecia declaró que la responsabilidad del Estado para el sistema educativo nacional, sobre todo para la educación a nivel primario, es crucial. Suecia puso el acento sobre:

- La importancia de hacer la educación básica obligatoria y gratuita para todos los niños;
- elaborar una legislación en materia de educación y establecer las prioridades en conformidad con las convenciones sobre los derechos humanos y el objetivo de la educación para todos²⁰.

¹⁹ *Marco de actuación de Dakar*, (párrafo 13). Subrayamos. La necesidad imperiosa de cambios en la legislación nacional para asegurar la realización efectiva del derecho a la educación básica ha sido reconocida ya en la Declaración de Recife de los países E-9, adoptada en la reunión de Ministros de los nueve países de gran población (E-9), adoptada en febrero de 2000 en Brasil. Dicha declaración otorga una gran importancia al hecho de “operar cambios en las legislaciones para generalizar la educación básica y para integrar el principio de educación para todos en las declaraciones relativas a las políticas a adoptar”.

²⁰ Sweden emphasized the importance of:

–“making basic education compulsory and truly free of charge for all children”;

(ii) *Marco de actuación de Dakar: Principios fundamentales.*

La importancia normativa del Marco de actuación de Dakar reside en el hecho de que preconiza algunos principios fundamentales:

- *el principio fundamental del acceso universal a la educación para todos para responder a las necesidades educativas de todos los niños, de todos los jóvenes y de todos los adultos,*
- *el principio de equidad para que la promoción de un desarrollo social y económico vaya a la par con la igualdad gracias a una educación de calidad para todos y para asegurarse un “acceso equitativo” a programas de educación permanente; velando expresamente por asegurar a las niñas un acceso equitativo y sin restricciones a una educación básica de calidad²¹;*
- *el principio de no discriminación, en su interdependencia con el de igualdad de oportunidades, para combatir las desigualdades existentes en materia de educación y eliminar las disparidades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria; y para instaurar la igualdad en este ámbito.*

El principio de no discriminación que está íntimamente ligado al de asegurar el acceso para todos a la educación básica conlleva la obligación para los gobiernos. La educación no debe ni excluir ni hacer discriminación.

El contenido normativo del Marco de actuación de Dakar que se fundamenta en estos principios, debe estar integrado en las estrategias de desarrollo de la educación. Los Gobiernos deben hacer prevalecer dichos principios a nivel nacional, en el marco de las políticas educativas de desarrollan y de sus

-“drawing up education legislation and priorities in line with the Human rights Conventions and the EFA goals”;

-“meeting the special needs of children with disabilities, health or other learning problems through ‘inclusive education’”].

²¹ Los jefes de Estado y de gobierno, por la *Declaración del Milenio*, adoptada por la Asamblea general de las Naciones Unidas (resolución 55/ 2) el 8 de septiembre de 2000, decidieron que de aquí a 2015, “los menores de todo el mundo, niños y niñas, estarán en disposición de terminar un ciclo completo de estudios primarios y que las niñas y los niños tendrán igualdad de acceso a todos los niveles de educación”.

programas escolares con el fin de dar un seguimiento al Marco de actuación de Dakar a nivel nacional.

(iii) Marco de actuación de Dakar- Compromiso colectivo

Los participantes al Foro mundial sobre la educación declaran en varias ocasiones que se “comprometen”²². El Marco de actuación de Dakar²³ expresa el compromiso colectivo de la comunidad internacional de asegurar objetivos tales como:

- (i) desarrollar y mejorar en todos sus aspectos la protección y la educación de la infancia, y especialmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos;
- (ii) hacer lo posible de forma que de aquí a 2015 todos los niños, fundamentalmente las niñas, los niños con dificultades y quienes pertenecen a minorías étnicas, tengan la posibilidad de acceder a una enseñanza primaria obligatoria y gratuita de calidad y de continuarla hasta el final;
- (iii) eliminar las disparidades entre sexos en la enseñanza primaria y secundaria de aquí a 2005 e instaurar la igualdad en este ámbito en 2015 velando fundamentalmente por asegurar a las niñas un acceso equitativo y sin restricción a una educación básica de calidad con las mismas oportunidades de éxito (párrafo7).

El marco de actuación resalta el concepto de la educación como *bien común* para que el acceso a la escolaridad no esté determinado por consideraciones de mercado y por las desigualdades sociales, económicas o culturales. Compete a todo gobierno ofrecer una educación básica gratuita y de calidad para que a ningún niño se le impida acceder por falta de recursos económicos. Ningún niño debe ser privado de la posibilidad de recibir hasta su término una educación primaria de calidad so pretexto de que su familia carece de medios.

²² Marco de actuación de Dakar, op. cit. (párrafos 7; 8 y 11).

²³ El Marco de actuación de Dakar está, esencialmente, basado en la *Declaración mundial sobre la educación para todos: responder a las necesidades educativas fundamentales* (1990). Esta Declaración recuerda que “la educación es un derecho fundamental para todos, mujeres y hombres, a todas las edades y en el mundo entero”. Reconoce “la necesidad, para sacar adelante este desafío (asegurar la educación para todos) en toda su amplitud y complejidad, de ofrecer a las generaciones presentes y futuras una visión amplia de la educación fundamental y un compromiso renovado a favor de ésta” (preámbulo).

El trabajo de los niños no debe ser un obstáculo para la educación. La acogida de los niños que tienen necesidades especiales, provenientes de minorías étnicas desfavorecidas, de poblaciones migratorias, de comunidades alejadas y aisladas o que provienen de tugurios urbanos, así como otros niños excluidos de la educación, tiene que formar parte integrante de las estrategias para alcanzar el objetivo de la enseñanza primaria universal en 2015²⁴.

III. Alcance ampliado del derecho a la educación y valor jurídica, política y moral del Marco de actuación de Dakar

El *Marco de actuación de Dakar* expresa el compromiso de la comunidad internacional al completo en la implantación del derecho a la educación. La responsabilidad de los Estados y de los gobiernos está plenamente compartida por las organizaciones internacionales y la sociedad civil. Alcanzar los objetivos del *Marco de actuación de Dakar* constituye una tarea que, para ser llevada a cabo con eficacia, requiere amplias participaciones en los países, sostenidos por la cooperación con las instituciones y organismos regionales e internacionales.

El *Marco de actuación de Dakar* proporciona el alcance ampliado del derecho a la educación, de significativo impacto en la obligación inherente a los Estados. La educación básica debe ser accesible para *todos* y no sólo para los nacionales; debe ser gratuita. Depende de cada Estado la responsabilidad de la puesta en marcha de las disposiciones necesarias para estos fines en el marco de su sistema educativo. El Marco de actuación de Dakar emplea las palabras clave tales como acción, compromiso colectivo, obligación, responsabilidad²⁵. Expresa la *determinación colectiva de actuar* y los gobiernos tienen la obligación de velar para que el cumplimiento de los fines y objetivos de la educación para todos sean implantados de forma duradera.

El valor jurídico y el alcance del Marco de actuación de Dakar deben ser apreciados a la luz del valor jurídico de las declaraciones y recomendaciones reconocidas en el

²⁴ Educación para todos: mantener nuestros compromisos colectivos –Comentario ampliado sobre el Marco de actuación de Dakar, establecido por el Comité de redacción del Foro mundial sobre la educación, París, 23 de mayo de 2000.

²⁵ *Marco de actuación de Dakar*, (párrafo 2).

derecho internacional²⁶. Adoptando este Marco, tanto los Estados como las organizaciones internacionales y los miembros de la sociedad civil se han adherido al compromiso con carácter político y moral. El Marco de actuación de Dakar expresa claramente su intención de llevar a cabo dicho compromiso, aunque su no ejecución, así como la de las resoluciones de la Asamblea general de Naciones Unidas, no esté jurídicamente sancionada. Manifiesta una determinación moral de mantener el compromiso al que los gobiernos, conjuntamente con otros socios, se han adherido expresando su voluntad de adoptar una determinada línea de conducta.

IV. Responsabilidad y obligación

Los participantes en el *Foro mundial sobre la educación* subrayaron la necesidad imperiosa de tomar inmediatamente compromisos fuertes y duraderos a todos los niveles con el fin de asegurar la realización efectiva de la educación básica para todos. Dichos compromisos colectivos presentan una responsabilidad ampliada para la implantación del derecho a la educación desde el momento en que las organizaciones internacionales y no gubernamentales así como la sociedad civil en sentido amplio son partes implicadas.

La responsabilidad de los gobiernos está preconizada por la *Declaración mundial sobre la educación para todos* (1990). Por la adopción de esta *Declaración*, los participantes a la Conferencia mundial sobre la educación para todos (marzo de 1990), se comprometieron a “actuar conjuntamente en los ámbitos de responsabilidad que son los nuestros, y a tomar todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la educación para todos”²⁷.

La comunidad internacional ha reafirmado el derecho a la educación como un derecho fundamental –indispensable para la implantación del derecho al desarrollo y todos los demás derechos del ser humano. Los gobiernos que participaron en el Foro mundial para la educación para todos reiteraron su compromiso colectivo para que el derecho a la educación se adopte en las realidades de hoy en día y de mañana. La responsabilidad suscrita en el Marco de actuación de Dakar tiene implicaciones jurídicas cuyo alcance debe ser apreciado en el derecho internacional de los derechos humanos. La importancia de esta responsabilidad así se recordó durante la primera

²⁶ Sobre este punto, confrontar Yves Daudet y Kishore Singh “El derecho a la educación: análisis de los instrumentos normativos de la UNESCO”, UNESCO, París 2001 (pp. 42-48)

²⁷ Reporte final –Conferencia mundial sobre la educación para todos: “Responder a las necesidades educativas fundamentales”, -Commission interinstitutions, WCEFA (Banco mundial, PNUD, UNESCO, UNICEF) 5-9 de marzo de 190, Jomtien (Tailandia) (p.22). Subrayamos.

reunión del Grupo de alto nivel sobre la educación para todos (EPT), organizada en la UNESCO los días 29 y 30 de octubre de 2001. Los participantes insistieron en aquella reunión “sobre el hecho de que corresponde a los jefes de los gobiernos nacionales asegurar la educación, y en particular una enseñanza básica para todos que sea gratuita, obligatoria y de calidad.

La importancia fundamental de la responsabilidad de los gobiernos en el ámbito del derecho a la educación se subrayó igualmente en el Reporte mundial sobre el desarrollo humano, 2000: *“De este modo, proclamar el derecho de los individuos a una enseñanza básica gratuita, no es simplemente afirmar que sería conveniente que todo el mundo accediese a una instrucción elemental, ni siquiera que todo el mundo deba acceder. Afirmando este derecho, ponemos subrayamos que todos los individuos tienen derecho a recibir una instrucción elemental gratuita, y que, si algunos no tienen acceso, el culpable se halla ciertamente en algún punto del sistema social. Y buscar a quienes deben dar cuentas por tales carencias puede contribuir en gran medida al descubrimiento de los remedios”*²⁸.

El alcance de esta responsabilidad ha sido demostrado en un estudio especial, demandado en el marco del Compendio en el año 2000. Dicho estudio puso de manifiesto la importancia de la falta de servicios educativos que sufren las poblaciones desplazadas y aquéllas que viven en un clima de inseguridad crónica. En algunos casos, una generación entera de niños puede estar privada de educación básica. El estudio subraya por tanto la responsabilidad de la comunidad internacional en el reconocimiento del derecho fundamental a la educación –incluidas las situaciones de urgencia- y en la oferta de recursos. Una de las recomendaciones clave es que la educación en situación de urgencia debe ser considerada desde el principio como formando parte de un proceso de desarrollo de un país, y no como un simple esfuerzo de “alivio”²⁹.

La responsabilidad asumida por los gobiernos implica igualmente el *deber* de realizar una *acción educativa* a favor del derecho a la educación. Los gobiernos tienen el *deber* de vigilar por que los fines y objetivos de la educación para todos sean implantados de forma duradera. Como lo describe el Comentario ampliado de sobre el Marco de actuación de Dakar, el derecho a la educación significa que el Estado tiene el deber de asegurar a todos los ciudadanos los medios para satisfacer sus necesidades educativas fundamentales. Todos los niños deben poder ejercer su

²⁸ Reporte mundial sobre el desarrollo humano, 2000, publicado por el PNUD por La Universidad De Boeck , 2000 (p21).

²⁹ Reporte final, Forum mundial sobre la educación, Dakar, Senegal, 26-28 de abril 2000, UNESCO, 2000 (p.24).

derecho a una “educación básica” –cualquiera que sea el nivel que se les asigne- de calidad, ya sea en un medio escolar o en el ámbito de programas alternativos. En el marco del compromiso expresado por el Marco de actuación de Dakar, las nociones de *deber y responsabilidad* están de hecho ligados.

(i) *Obligación primordial de los Gobiernos inherente al Marco de acción de Dakar*

Entre los miembros de la EPT, como describe el Reporte de seguimiento sobre la educación para todos 2001, corresponde en primer lugar a los Estados miembros conducidos por las autoridades gubernamentales (a todos los niveles) desempeñar el papel primordial para el avance hacia la EPT³⁰.

La naturaleza de la obligación de los Estados para proporcionar la enseñanza primaria, gratuita y obligatoria, sin ningún equívoco, está subrayada por la Observación general No. 11, elaborada por el Comité de derechos económicos, sociales y culturales. Este derecho, que proviene del Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 14), está formulado explícitamente para indicar concretamente que la enseñanza primaria no debe estar a cargo ni de los niños, ni de los padres, ni de los tutores. Los costes de inscripción impuestos por el Gobierno, las colectividades locales o los establecimientos escolares, y otros gastos directos, suponen un freno para el ejercicio del derecho y pueden dañar su realización. Conllevan también a menudo un retroceso de este derecho. Los gastos indirectos, tales como las contribuciones obligatorias solicitadas a los padres (a veces presentadas como voluntarias, incluso si esto no es el caso) pueden igualmente ser consideradas bajo el mismo prisma. Esta disposición no es en absoluto contraria al derecho que el párrafo 3 del artículo 13 del Pacto reconoce a los padres y a los tutores legales “de decidir para sus hijos establecimientos distintos a los de los poderes públicos”³¹. Las políticas educativas deben reflejar la noción de la educación inclusiva, con las estrategias a favor de los excluidos en el marco de los Planes de acción nacionales. Esto permitiría responder lo mejor posible a los problemas específicos dejados a cuenta de la educación. El conjunto de las categorías excluidas o marginales debe ser objeto de una atención especial: las minorías étnicas, las minorías lingüísticas, los niños con necesidades especiales, por ejemplo los

³⁰ Reporte de seguimiento sobre la educación para todos 2001, UNESCO, Paris, (Prólogo del Director General).

³¹ Confrontar Reporte sobre la vigésima y vigésimo primera sesiones, Comité de derechos económicos, sociales y culturales, Consejo económico y social, documento oficial, 2000, suplemento No. 2, (E/2000/22, E/C. 12/1999/22) Naciones Unidas Nueva York y Ginebra 2000.

minusválidos, los niños marginados, etc³². La educación es el medio más seguro de sacar al ser humano de la pobreza –un imperativo ético para el conjunto de la comunidad internacional y un deber para los gobiernos. El objetivo consiste en la reducción a la mitad de la pobreza extrema de aquí a 2015. En efecto, la educación juega un papel de instrumento decisivo –dar autonomía a los individuos para la educación y promover el acceso de todos a la educación básica³³.

La obligación tomada por los gobiernos en el foro mundial sobre la educación debe unirse a las obligaciones de los Estados –en los tres niveles o categorías de obligaciones de los Estados participantes en el Pacto, enumeradas por el Comité de derechos económicos, sociales y culturales,- la obligación de respetar el derecho a la educación; la obligación de proteger y la obligación de facilitar el ejercicio de este derecho.

El Marco de actuación de Dakar resalta la obligación de resultados (b) así como la obligación de medios (a).

(a) *La obligación de medios*

Tratándose de la obligación de medios, el *Marco de actuación de Dakar* emplea fórmulas fuertes (por ejemplo: “lo afirmamos, ningún país (...) verá sus esfuerzos contrariados por la falta de recursos” (párrafo 10). Esta obligación, plenamente asumida en el Foro mundial sobre la educación, ha sido defendida de forma solidaria durante la Cumbre de los Jefes de Estado y de gobierno del G-8, mantenida en Okinawa, el 21 de julio de 2000. En aquella ocasión, estos últimos declararon: “Afirmamos nuestro compromiso que ningún gobierno seriamente determinado a asegurar la educación de todos sea frenado en sus proyectos a causa de una falta de recursos”³⁴. Dicha obligación ha sido igualmente subrayada durante la primera reunión del Grupo de alto nivel sobre la Educación para todos (EPT), organizada en la UNESCO los días 29 y 30 de octubre de 2001. El Comunicado resultante de esta reunión afirmó: “ningún país que haya adquirido el compromiso de serio a favor de la educación básica no verá sus esfuerzos contrariados por la falta de recursos”.

³² Sobre este punto, confrontar “The Right to Education of Vulnerable groups whilst Respecting Their Cultural Identities” Giappichelli Editore –Torino- una co-publicación del INTERCENTER y la UNESCO, 2000.

³³ Durante la Cumbre de los Jefes de Estado y de gobierno del G-8, mantenida en Okinawa, el 21 de julio de 2000, los Jefes de Estado y de gobierno declararon que sin aceleración de los progresos en el ámbito de la educación básica, “será imposible luchar contra la pobreza y las desigualdades entre países y en el interior de las sociedades”.

³⁴ Cumbre de los Jefes de Estado y de gobierno del G-8, mantenida en Okinawa, el 21 de julio de 2000 – comunicado final, Documentos de actualidad internacional, no. 17, (p701).

Tal y como lo menciona la Observación general No. 11 (precitada), elaborada por el comité de derechos económicos , sociales y culturales, en razón de múltiples factores, no es fácil para los gobiernos en los países en vías de desarrollo comprometerse a sus obligación de medios. Ya se trate de programas de reajuste estructural adquiridos en los años 70, crisis de la deuda sobrevenidas tras los años 80 o sacudidas financieras del final del presente decenio, diversos elementos han pesado fuertemente sobre la implantación del derecho a la enseñanza primaria. Sin embargo, estas dificultades no podrían liberar a los Estados miembros de su obligación.

Según esta observación siempre, a pesar de las obligaciones contraídas conforme al artículo 14, un cierto número de Estados miembros no han elaborado ni puesto en marcha un plan de acción para una enseñanza primaria gratuita y obligatoria. Subraya “que el Estado miembro debe plena e inmediatamente atenerse al resto de sus obligaciones entre las cuales se incluye la no-discriminación”³⁵. Un Estado miembro no puede prescindir de la obligación explícita argumentando que no dispone de los recursos pretendidos. Si dicho argumento bastara para liberarse de esta obligación, nada justificaría la exigencia singular contenida en el artículo 14 que se aplica, prácticamente por definición, en los casos en los que los recursos financieros son insuficientes.

(b) La obligación de resultado

En cuanto a la obligación de resultado, está claramente reflejada en los objetivos fijados por el Marco de actuación de Dakar. Se trata para los gobiernos de atenerse a las responsabilidades que han asumido: de hacer lo posible para que de aquí a 2015, todos los niños tengan la posibilidad de acceder a una educación primaria y gratuita de calidad y de continuarla hasta su término; mejorar en un 50% los niveles de alfabetización de los adultos, y especialmente de las mujeres, de aquí a 2015; y asegurar a todos los adultos un acceso equitativo a los programas de educación básica. No hace falta decir que el acuerdo internacional hacedor de 2015 la fecha límite para implantar el objetivo de la educación primaria universal en todos los países exigirá una determinación y una voluntad política a todos los niveles de gobierno.

³⁵ La Observación general no. 11 (1999) titulada ‘Plan de acción para la enseñanza primaria’ (artículo 14 del Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales), Reporte sobre las vigésima y vigésima primera sesiones, Comité de derechos económicos, sociales y culturales, Consejo económico y social, documento oficial, 2000, suplemento No. 2, (E/2000/22, EC. 12/1999/11), Naciones Unidas Nueva York y Ginebra 2000.

Todos los Estados deben atenerse a su obligación de ofertar una enseñanza primaria gratuita y obligatoria conforme a la Convención relativa a los derechos del niño y otros compromisos internacionales. La educación básica debe ser a la vez gratuita, obligatoria y de buena calidad.

La obligación de los Gobiernos se ve reforzada por la obligación de las organizaciones internacionales, especialmente de los co-organizadores del Foro de Dakar que han afirmado “que la educación para todos debería insertarse en el marco de políticas viables e integradas, asociadas a los esfuerzos a favor de la eliminación de la pobreza, a las estrategias en materia de población y a la promoción de la igualdad y la equidad entre sexos”³⁶.

V. Las obligaciones de las organizaciones internacionales conjuntamente con las obligaciones de los Estados

La obligación para la realización del derecho a la educación está asumida por la comunidad internacional entera por el hecho de su compromiso colectivo, suscrito al Marco de actuación de Dakar. Esta obligación incumbe a los Estados en primer lugar pero incumbe también a los co-organizadores del *Foro mundial sobre la educación* y a las organizaciones internacionales.

Algunas acción deben permitir a nivel internacional apoyar concretamente a los países en la preparación y la puesta en marcha de sus planes de acción nacional, concertadas con todas las agencias ya presentes sobre el terreno (Banco Mundial, PNUD, UNICEF, etc). En tanto que líder en este movimiento internacional, la UNESCO tiene la responsabilidad de coordinar dichas acciones con el fin de ampliar el campo de la cooperación a nivel internacional. Así, la Organización colabora no solamente con los cuatro miembros oficiales de la UNESCO en el movimiento Educación Para Todos, a saber el Banco Mundial, la FNUAP, el PNUD y UNICEF, sino también con otras *agencias multilaterales*, como el BIT, la FAO, la OMS. Por otra parte, la UNESCO reconoce también la importancia de alimentar la reflexión sobre *la racionalización de los flujos de financiación a favor de la educación básica*, en cooperación con el Comité de ayuda al desarrollo (CAD) de la OCDE. La Organización es consciente de la importancia de mantener la dinámica de su cooperación. Jugando

³⁶ La *Declaración conjunta de los co-organizadores del Foro de Dakar*, realizada en París, el 21 de abril de 2000, recuerda “que la educación es un derecho proclamado por la Declaración universal de los derechos humanos”. Condición indispensable de todo desarrollo económico, social y humano y del acceso equitativo de todos los países a los beneficios de la mundialización; la educación juega un papel fundamental en la promoción de la paz civil e internacional así como del respeto entre las culturas y los pueblos.

este papel de coordinador, debe velar para que *las distintas preocupaciones expresadas durante la Conferencia de Dakar sean debidamente tomadas en cuenta en la agenda de las diferentes reuniones internacionales* que se mantendrán en el futuro –concretamente Beijing+5, Copenhagen+5, ECOSOC, La Asamblea del milenio- e iniciativas en curso, particularmente las dedicadas a la lucha contra la pobreza y la exclusión.

La UNESCO organizó también una “Reunión sobre la iniciativa mundial” (reuniendo el 28 de febrero de 2001 de las agencias bilaterales y multilaterales, en la sede de la Organización) con vistas a formular un plan de acción para la puesta en del párrafo 11 del Marco de actuación de Dakar³⁷.

La primera reunión del Grupo de alto nivel sobre la Educación para todos (EPT), ya mencionada, organizada por iniciativa del Director General para coordinar el conjunto de las actividades llevadas a cabo en el marco de seguimiento de Dakar, contribuye a reforzar la voluntad política y la movilización de los medios técnicos y financieros. Este grupo de alto nivel – compuesto por los decisores representando al más alto nivel a los gobiernos y a la sociedad civil de los países desarrollados y en desarrollo así como a los organismos de desarrollo de los representantes de países en vías de desarrollo, a los países donantes que participan en la financiación de la educación básica y a las agencias de ayuda multilaterales- permite igualmente velar por que la comunidad mundial dé cuenta de los compromisos de Dakar.

En colaboración con las agencias en el marco del seguimiento del Foro mundial sobre la educación, la UNESCO ofrece su soporte a los esfuerzos de los Estados miembros de toda la comunidad internacional. La importancia crucial de tales esfuerzos se puso en evidencia durante la primera reunión del Grupo de alto nivel. El *Reporte de seguimiento sobre la educación para todos 2001*, preparado por la

³⁷ Este párrafo dispone: “+La comunidad internacional hará honor a este compromiso colectivo lanzando con efecto inmediato una iniciativa mundial con vistas a elaborar las estrategias y movilizar los recursos necesarios para ofrecer un soporte efectivo a los esfuerzos nacionales. Las pistas a explorar en el marco de esta iniciativa son las siguientes:

- (i) reforzar la financiación e la educación, concretamente de la educación básica;
- (ii) mejorar la previsión de los flujos de ayuda exterior;
- (iii) asegurar una coordinación más eficaz de los donantes;
- (iv) desarrollar los acercamientos sectoriales;
- (v) intensificar, ampliar y agilizar el alivio y/o anulación de la deuda para luchar contra la pobreza, con posicionamientos firmes a favor de la educación básica;
- (vi) preveer un seguimiento más eficaz y más regular de los progresos realizados en la persecución de los fines y objetivos de la EPT, bajo la forma concreta de evaluaciones periódicas”.

UNESCO, “marca un camino y enuncia un conjunto de estrategias para alcanzar los objetivos de la EPT de aquí a 2015”³⁸.

Conclusión

El seguimiento del *Marco de actuación de Dakar* implica, por un lado, una acción destinada a profundizar los fundamentos constitucionales y legislativos del derecho a la educación. Por consiguiente, corresponde a los gobiernos, que se comprometieron durante el Foro mundial sobre la educación, reforzar los fundamentos jurídicos y políticos de este derecho y asegurar su plena realización.

Por otro lado, el seguimiento del Marco de actuación, en el reconocimiento de sus implicaciones jurídicas, aportaría además una contribución al fortalecimiento de los esfuerzos destinados a la puesta en marcha de los demás instrumentos internacionales que reflejan el contenido normativo del derecho a la educación así como las diversas dimensiones de este derecho. En este sentido, los trabajos del Comité de derechos económicos, sociales u culturales (CESCR) merecen ser particularmente señalados por la sinergia en el sistema de Naciones Unidas. Este Comité examina los reportes detallados que le son sometidos, tratando sobre la puesta en marcha de los derechos reconocidos por el Pacto internacional relativos a los derechos económicos, sociales y culturales, entre los cuales está la educación (tal y como se cita en los artículos 13 y 14 del Pacto). Ha instituido un procedimiento previendo un intercambio de puntos de vista directo a través de un diálogo con los Estados en cuanto a estos reportes. En el transcurso de dicho diálogo, interroga sistemáticamente a los Estados en cuanto a las medidas tomadas para el seguimiento de Marco de actuación de Dakar.

En la búsqueda de su papel de “líder” para el seguimiento del Marco de actuación de Dakar en tanto que foro intelectual, al UNESCO está llamada a manejar una campaña de sensibilización para la aplicación más eficaz de los instrumentos normativos que tratan sobre el derecho a la educación, fortaleciendo redes de diálogo sobre las políticas educativas. Es vital suscitar un debate público para promover y revalorizar este derecho como derecho fundamental y especialmente la responsabilidad de los Estados y de las organizaciones internacionales para la educación básica que se deduce del Marco de acción de Dakar (2000). Esto responde al objetivo esencial de la UNESCO en el ámbito educativo –conseguir un respeto universal y la puesta en

³⁸ Reporte de seguimiento sobre la educación para todos, 2001, UNESCO Paris, (Prólogo del Director general).

marcha efectiva del derecho a la educación- que se convierte más que nunca en 'actual'. Es aún más imperativo defender la educación como "un bien común"³⁹.

³⁹ Introducción del Director general en el debate sobre el punto 5:1 Propuestas preliminares sobre el proyecto de estrategia a medio plazo para 2002-2007 (31 C/4) y el proyecto de programa y de presupuesto para 2002-2003 (31/C5), documento 160 EX/INF, 8 (p2), UNESCO, Paris, 12 de octubre de 2000.