



Consejo Económico  
y Social

Distr.  
GENERAL

E/C.12/1998/19  
14 de octubre de 1998

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS,  
SOCIALES Y CULTURALES  
19º período de sesiones  
Ginebra, 16 de noviembre a 4 de diciembre de 1998  
Tema 7 del programa provisional

DÍA DE DEBATE GENERAL

Derecho a la educación  
(Artículos 13 y 14 del Pacto)

Lunes 30 de noviembre de 1998

Violaciones del derecho a la educación

Documento de antecedentes presentado por la Dra. Audrey Chapman, Directora, y el Dr. Sage Russell, Asociado principal del Programa, Programa de Ciencias y Derechos Humanos, Asociación Estadounidense para el Progreso de la Ciencia (AAAS), Washington, D.C.

I. INTRODUCCIÓN

1. Si bien todos los derechos humanos son indivisibles e interdependientes y están correlacionados, el derecho a la educación está más vinculado que la mayoría de los demás a la realización de todos los derechos humanos. La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Es el principal medio que permite a personas económica y socialmente marginadas salir de la pobreza y participar plenamente en la vida nacional. Sus efectos se dejarán sentir, pues, en el futuro tanto o más que en el presente. La educación beneficia a la sociedad y al individuo. El ritmo cada vez más rápido de la evolución científica y tecnológica y la desigual distribución de los conocimientos y los recursos científicos y tecnológicos, sumados a la intensa y creciente competencia económica entre

las naciones, hace que los gobiernos tengan gran interés en invertir en la educación de sus ciudadanos, y razones para hacerlo. La importancia de la educación supera los aspectos prácticos y de utilidad. Una mente lúcida y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y de las recompensas de la existencia humana. Así se reconoce en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuando se hace referencia a la función de la educación en el "pleno desarrollo de la personalidad humana". La educación es indispensable para potenciar la tolerancia y el aprecio y respeto de las diferencias, elementos esenciales también de la educación como derecho humano. A diferencia de la mayoría de los demás derechos económicos, sociales y culturales, en general no se cuestiona la función predominante del gobierno en la educación y la asignación de importantes recursos estatales con tal fin. Tanto los propios gobiernos como la sociedad civil reconocen ampliamente que la educación es una prioridad y una responsabilidad debidas del Estado; por lo que, en la mayoría de los países, el gobierno es el principal proveedor directo de la enseñanza oficial.

2. En los acuerdos internacionales sobre derechos humanos se reconoce la complejidad y la importancia del derecho a la educación, que es objeto de dos artículos (13 y 14), tanto del Pacto como de la Convención sobre los Derechos del Niño (13 y 28) y figura en referencias dispersas en todos estos acuerdos sobre derechos humanos y en otros acuerdos, o se deduce de ellos. El presente documento se centra en el derecho a la educación según se describe en el Pacto, porque el Pacto es lo que más interesa al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El artículo 13, en el que se establece el alcance del derecho a la educación, es el más extenso del Pacto y, sin dudas, el más complejo. En él se abordan, entre otras cosas, los siguientes elementos del derecho a la educación: oficial y extraoficial; académica, profesional y cívica; primaria, secundaria y superior; y educación de adultos y niños. El texto del artículo 13 es ambicioso en cuanto a la importancia de este derecho, y contiene directrices concretas sobre la manera de realizarlo. El artículo 14 es poco común entre los artículos del Pacto en el sentido de que no agrega nada nuevo que no sepamos de ese derecho. En cambio, destaca la importancia fundamental de una de las disposiciones del artículo anterior: la enseñanza primaria. Lo que hace el artículo 14 es reforzar el requisito obligando a los Estados a elaborar, en los dos años siguientes a su ratificación del Pacto, un plan concreto y detallado en el que se indique cómo aplicarán la enseñanza primaria gratuita y obligatoria, si todavía no lo hubieran hecho. El derecho a la educación guarda un equilibrio entre las responsabilidades afirmativas del gobierno de posibilitar la educación y garantizar que ésta cumpla normas mínimas, por un lado, y de limitar la injerencia del gobierno en el derecho de individuos y grupos a tomar decisiones fundamentales sobre su propia educación y la de sus hijos, por el otro. La importancia de la educación, como derecho intrínseco y como medio para realizar otros derechos humanos, su complejidad y la responsabilidad reconocida del gobierno con respecto a ella son características distintivas de este derecho, así como factores debido a los cuales es difícil verificar el cumplimiento del Pacto pero que, al mismo tiempo, son esenciales para que esa verificación se haga y se haga bien.

## II. SEGUIMIENTO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

3. Para tratar las complejidades y la importancia del derecho a la educación, es necesario elaborar estrategias de seguimiento eficaces. La reunión y el análisis sistemáticos de datos apropiados sobre los resultados de la educación en relación con cada elemento del derecho a ella pueden cumplir varias funciones. Los países que han ratificado instrumentos pertinentes sobre derechos humanos pueden de esta forma evaluar su propia aplicación, detectar deficiencias y formular políticas sobre educación más compatibles con el derecho a la educación. El seguimiento, con la debida publicación de las conclusiones, permite el análisis público de los progresos alcanzados y los problemas. El seguimiento efectivo por organizaciones no gubernamentales y por órganos de supervisión internacionales también es esencial para que los Estados Partes sean responsables del cumplimiento o de las violaciones del derecho a la educación.

4. El dilema es que ni el Comité ni ningún otro órgano internacional ha definido referencias apropiadas para la realización del derecho a la educación, establecido métodos de seguimiento ni descrito las obligaciones específicas de los Estados Partes en relación con los elementos de ese derecho. En general, la aplicación y el seguimiento de los derechos descritos en el Pacto, incluido el derecho a la educación, han tropezado con dificultades de concepto y metodología. Se ha escrito mucho sobre la falta de claridad intelectual en la definición y en el alcance de esos derechos <sup>1</sup>. La interpretación de las plenas consecuencias de los derechos económicos, sociales y culturales está mucho menos avanzada que en el caso de los derechos civiles y políticos. A diferencia de los derechos civiles y políticos, los derechos contenidos en este Pacto, con excepción de los derechos relacionados con el trabajo, no se basan en textos significativos de jurisprudencia interna. La mayoría de esos derechos se reconocieron por primera vez en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y luego se les dio más especificidad en el Pacto. Además, la comunidad internacional no se ha dedicado a aclarar sistemáticamente las normas. Hasta ahora, el Comité sólo ha elaborado dos observaciones generales en las que se establece el alcance de un derecho específico y las correspondientes obligaciones de los Estados Partes. En la Observación general 4, sobre el derecho a una vivienda adecuada, y en la Observación general 7, sobre los desalojos forzados, se aborda el mismo derecho, el derecho a la vivienda, conforme se describe en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto. El Seminario de expertos celebrado por el Centro de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ahora Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) sobre los indicadores para medir los avances en la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, se reunió sólo durante una semana, y no pudo pasar de algunos parámetros metodológicos de carácter general. El Seminario recomendó que la Comisión de Derechos Humanos convocara otros seminarios para desarrollar el contenido conceptual y los indicadores apropiados para cada uno de los derechos enumerados en el Pacto.

Aunque la Comisión promulgó resoluciones en 1994 y 1995, en las que aprobó el informe del Seminario de los expertos y reafirmó la convocación de seminarios para tratar concretamente de los derechos, todavía no se han aplicado esas recomendaciones sobre actividades de seguimiento.

5. Tanto el carácter diferente de los derechos económicos, sociales y culturales como la vaguedad de muchas de las normas, la falta de instituciones nacionales comprometidas concretamente con la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales y la variedad de la información necesaria para vigilar su cumplimiento constituyen tareas verdaderamente gigantescas<sup>2</sup>. Además, los juristas y diplomáticos que fiscalizan la evolución y la interpretación del derecho internacional suelen carecer de la experiencia y de los conocimientos requeridos para interpretar esos derechos. Muchas veces no se aprecia suficientemente que la evolución conceptual de los derechos económicos, sociales y culturales exige un enfoque ampliamente pluridisciplinario, en el que las ciencias sociales pueden prestar una mayor contribución que el derecho y la filosofía.

### III. EL "CRITERIO SOBRE LAS VIOLACIONES"

6. A nuestro juicio, las dificultades con que se tropieza para seguir de cerca la realización de los derechos económicos y sociales han contribuido a la tendencia a conceder más credibilidad y legitimidad a los derechos civiles y políticos. Si bien hay muchos factores que contribuyen a esta situación, una de las principales razones es que resulta difícil definir y aplicar la norma de "realización progresiva". En el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, que es la norma internacional de mayor autoridad en esta categoría de derechos, y la que impone obligaciones jurídicas a los Estados Partes en él, se establece para cada uno de los Estados Partes el siguiente mandato:

"... adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos..."

Esto difiere fundamentalmente de la norma establecida en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el que se estipula el compromiso de respetar y garantizar todos los derechos reconocidos en él.

7. Es sumamente complicado seguir de cerca esta realización progresiva. Para ello, no basta con comprobar los resultados del momento. También se requiere capacidad para evaluar tendencias y, concretamente, si un Estado se encamina seriamente y con eficacia hacia la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales enumerados. A los efectos de la evaluación de esas tendencias, es preciso disponer de datos estadísticos comparables sobre varios años. Además, como las medias nacionales no dicen gran cosa sobre la situación de grupos específicos, en particular de las comunidades vulnerables que probablemente sufran violaciones, para que esos datos sean útiles habrá que desglosar gran parte de ellos. Hay desgloses por género,

raza, región, grupos socioeconómicos, divisiones en zonas urbanas y rurales, categorías lingüísticas, y otros. Por consiguiente, para hacer una verdadera evaluación hay que proceder a complicados análisis de una enorme cantidad de datos.

8. Evaluar la realización progresiva en el contexto "máximo de los recursos de que disponga" supone que las expectativas válidas y las obligaciones concomitantes de los Estados con respecto a cada uno de los derechos reconocidos no son uniformes, sino que guardan relación con los niveles de desarrollo y los recursos disponibles. Para ello, hay que crear una multiplicidad de normas de cumplimiento que correspondan a las numerosas circunstancias sociales, de desarrollo y de recursos de países específicos. Ello supone además, por extensión, que las normas aplicadas a determinado país cambian con el tiempo, según la situación económica y política. Son muchos los gobiernos que no disponen de los datos desglosados de buena calidad y fiables que se necesitan para esta clase de análisis. Además, muchos gobiernos rehúsan poner esos datos a disposición de órganos de verificación o de organizaciones no gubernamentales. Y si lo hicieran, muy pocas de estas organizaciones podrían recuperar y analizar esos datos estadísticos complejos y utilizar un sistema de información de la escala necesaria.

9. El Comité, ante la dificultad inherente en las normas de "progresiva efectividad" y "máximo de los recursos de que disponga", en su Observación general 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, llega a la conclusión de que "corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de, por lo menos, niveles esenciales de cada uno de los derechos". Según esta observación general, el incumplimiento por un Estado Parte de esta obligación mínima sería un incumplimiento prima facie de las obligaciones que ha contraído en virtud del Pacto <sup>3</sup>. El Comité no ha proporcionado orientaciones sobre la manera de determinar lo que son las obligaciones mínimas de un Estado, aparte de citar como ejemplos la privación de alimentos físicos, de atención primaria de la salud en grado mínimo, de vivienda o de las "formas más elementales de instrucción" <sup>4</sup>.

10. En lugar de tratar de evaluar el grado de aplicación de acuerdo con alguna noción de progresiva efectividad, se considera mejor centrarse en identificar violaciones. Lo que aquí se propugna es la adopción franca y explícita de un proceso de examen para evaluar el cumplimiento que esté a la altura de la vigilancia del cumplimiento de otros instrumentos internacionales. La definición de violaciones con miras a poner fin y rectificar actuaciones indebidas tiene un carácter más prioritario que la promoción de la progresiva efectividad del derecho a la educación. Vigilar la realización efectiva de los derechos humanos no es un ejercicio académico; su finalidad es limitar el sufrimiento humano resultante de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos. Otro beneficio de centrarse en la definición de las violaciones es que puede resultar un medio más eficaz de conceptualizar el contenido positivo de esos derechos que los análisis más abstractos y filosóficos intentados hasta ahora.

11. Con un criterio sobre las violaciones sería también más fácil identificar y especificar las violaciones. Ese criterio permite abordar la falta de claridad conceptual de muchos de los derechos reconocidos en el Pacto, que ha contribuido a que se les considere de segunda categoría. La labor del Comité demuestra que se puede llegar a determinar las violaciones de los derechos sin tener que conceptualizar el pleno alcance del derecho de que se trate ni las obligaciones concomitantes de los Estados Partes. Si bien el Comité no ha establecido todavía parámetros para interpretar cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto, sus miembros han llegado a un acuerdo sobre diversas preocupaciones y problemas relacionados con el cumplimiento por los Estados Partes. En cada uno de los exámenes de los países figuran tanto una descripción de esos "temas principales de preocupación" como las sugerencias y recomendaciones del Comité. Es probable que, a medida que el Comité formule nuevas observaciones generales sobre derechos específicos y más organizaciones no gubernamentales participen en sus trabajos, el proceso de examen se oriente cada vez más a definir las violaciones.

#### IV. LAS DIRECTRICES DE MAASTRICHT SOBRE VIOLACIONES DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

12. En respuesta a un artículo publicado en 1996 en Human Rights Quarterly por Audrey Chapman <sup>5</sup>, en el que se critica la progresiva efectividad y se propone un "criterio sobre las violaciones", la Comisión Internacional de Juristas, el Instituto de Derechos Humanos Urban Morgan de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cincinnati y la Facultad de Derecho de la Universidad de Maastricht (Países Bajos) decidieron celebrar una reunión con ocasión del décimo aniversario de los Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <sup>6</sup>, para examinar la naturaleza y el alcance de las violaciones de esos derechos. Un grupo de una treintena de expertos internacionales (entre ellos Audrey Chapman) se reunió en Maastricht, en enero de 1997, y redactó las "Directrices de Maastricht sobre violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales" <sup>7</sup>. La finalidad de las Directrices de Maastricht es explicar los Principios de Limburgo en lo que atañe a la naturaleza y el alcance de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, determinar respuestas y recursos apropiados y ayudar a los órganos encargados de la vigilancia del cumplimiento y de adjudicación a tomar determinaciones.

13. Según las Directrices de Maastricht:

"De la misma manera que los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales imponen a los Estados tres tipos de obligaciones diferentes: las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. El incumplimiento de cualquiera de esas tres obligaciones constituye una violación de esos derechos. La obligación de respetar exige a los Estados que se abstengan de injerirse en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Por tanto, si el Estado procede a desalojos forzosos arbitrarios viola el derecho a la vivienda. La obligación de proteger exige a los Estados que impidan las violaciones de esos derechos por terceras partes. Por lo tanto, el no

garantizar que los empleadores privados cumplan las normas de trabajo básicas puede llegar a ser una violación del derecho al trabajo y del derecho a condiciones de trabajo justas y favorables. La obligación de cumplir exige a los Estados que tomen las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otro tipo apropiadas para la plena realización de esos derechos. Por lo tanto, el hecho de que los Estados no presten servicios básicos de atención primaria de la salud a quienes la necesitan, puede interpretarse como una violación." <sup>8</sup>

14. En las Directrices de Maastricht se reconoce que, como en el caso de los derechos civiles y políticos, particulares y grupos pueden ser víctimas de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. También se reconoce que los derechos económicos, sociales y culturales imponen obligaciones respecto de la conducta o el resultado, según el derecho de que se trate. Además, es más probable que determinados grupos, particularmente los ya vulnerables y desfavorecidos, se vean excesivamente perjudicados a este respecto. Entre esos grupos figuran las personas que viven en la pobreza, las mujeres, las poblaciones indígenas y tribales, las poblaciones cuyos territorios están ocupados, los solicitantes de asilo, los refugiados y las personas desplazadas dentro del país, las minorías, los ancianos, los niños, los agricultores sin tierra, las personas con discapacidades y las personas sin hogar <sup>9</sup>.

15. Las Directrices de Maastricht representan un importante adelanto en el sentido de que los Estados Partes y las organizaciones no gubernamentales puedan cerciorarse efectivamente del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Desde que se redactaron, hace menos de dos años, han logrado amplia credibilidad y, del mismo modo que los Principios de Limburgo anteriormente, todo parece indicar que van en camino de convertirse en la norma internacional de facto, en este caso para conceptualizar las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales.

#### V. VIOLACIONES COMUNES DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

16. El resto del presente documento se consagra a compilar un inventario de ejemplos concretos de violaciones del derecho a la educación. Para determinar que ha ocurrido una violación, hemos utilizado el marco tripartito de Maastricht, con una modificación derivada de la Observación general 3 del Comité sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes. La obligación de cumplir se expresa en las Directrices de Maastricht en términos de la "plena efectividad" de los derechos reconocidos en el Pacto. Para los fines del presente documento y en consonancia con el método que el Programa de Ciencias y Derechos Humanos de la Asociación Estadounidense para el Progreso de la Ciencia aplica para elaborar un sistema de seguimiento de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, interpretamos como violación de la obligación de un Estado de cumplir el hecho de que un Estado no cumpla sus "obligaciones mínimas esenciales" con respecto al derecho a la educación, si no son atendidas por otros medios, y no la imposibilidad de lograr la "plena efectividad" del derecho. Estimamos que esta manera de limitar la definición guarda más correspondencia con un

"criterio sobre las violaciones". Los ejemplos elegidos proceden de diversas fuentes. Como no existe una interpretación común del contenido positivo del derecho a la educación ni de sus violaciones, la lista refleja nuestra propia manera de interpretar las violaciones del derecho a la educación. Figura en este contexto como contribución al proceso de esclarecimiento y establecimiento de normas con respecto a este derecho.

A. Tipo 1: Violaciones de la obligación de respetar

17. El gobierno interfiere en los intereses de libertad protegidos expresamente en el artículo 13, que comprenden, entre otras cosas, la libertad de los padres para escoger las escuelas de sus hijos; la enseñanza por grupos indígenas o minoritarios en su propio idioma y en relación con su propia cultura; y la prevención o inhibición del establecimiento y funcionamiento de escuelas privadas, incluidas las religiosas, siempre y cuando cumplan las normas pedagógicas establecidas por el Estado. Como es lógico suponer, los gobiernos represivos se resisten generalmente a reducir los controles sobre el sector de la educación.

18. El Estado invierte recursos desproporcionados en enseñanza secundaria o superior, especialmente a nivel universitario, sobre todo si lo hace a expensas de la enseñanza primaria.

19. Muchos Estados mantienen cerradas durante largos períodos escuelas y universidades por entender que en las instituciones docentes se fomenta la disidencia política. Esto priva a muchos estudiantes de la posibilidad de asistir a la escuela, y con frecuencia acorta el año escolar hasta el punto de que en el tiempo restante no es posible impartir una enseñanza efectiva. En casos extremos, instituciones o ciclos de enseñanza determinados han permanecido cerrados durante años.

20. En muchos países se observan violaciones de la libertad académica y censura. A nivel de la enseñanza primaria y secundaria, a menudo se exige que los planes de estudio y los libros de texto se adapten al dogma establecido por el gobierno. En la enseñanza superior, se revisan las publicaciones de los profesores y, a veces, sus conferencias, y se sanciona a las personas o a sus instituciones por emitir opiniones críticas de la ideología o las políticas del gobierno. Las sanciones van desde la persecución, la pérdida del ejercicio del cargo o el despido del empleo hasta la prisión, la tortura e incluso la desaparición o la ejecución.

B. Tipo 2: Violaciones de la obligación de proteger

21. El gobierno no ha promulgado o no hace cumplir las leyes sobre trabajo infantil. Como consecuencia de ello, se impide a los niños asistir a la escuela primaria (y secundaria) porque están trabajando. El problema se agudiza particularmente si los niños trabajan en condiciones penosas o de explotación.

22. El gobierno no supervisa ni establece reglamentos para la enseñanza privada y religiosa a los efectos de cerciorarse de que se cumplen las normas y requisitos del Estado, inclusive con respecto a la no discriminación.

23. Algunas violaciones serán tales en relación con la obligación de respetar o la obligación de proteger, lo cual depende de que la escuela sea pública o privada. A continuación se ofrecen algunos ejemplos.

24. Las oportunidades de enseñanza y los servicios puestos a disposición de las niñas y de las mujeres no son comparables a los que se ofrece a los varones y a los hombres. Esto puede adoptar dos formas. La primera es la existencia de una discriminación explícita y manifiesta contra las niñas y las mujeres estipulada en las normas de la institución (parecida a la discriminación de jure). Los ejemplos comprenden restricciones en los cursos que las niñas están autorizadas a seguir; asignación de menos recursos al atletismo para las muchachas que para los muchachos; y dedicación de menos recursos a las escuelas para niñas en países donde las escuelas no son mixtas. En esta última categoría, algunas de las posibilidades son: en los cursos, menos fondos para infraestructura y educación, menos profesores o profesores menos calificados, plan de estudios en que se da más importancia a temas no académicos, como enseñanza de oficios o labores domésticas, menos cursos de ciencias y matemáticas o esos mismos cursos menos rigurosos o de nivel inferior. Además, las escuelas tal vez no reconozcan ni aborden la existencia y los efectos de la discriminación por motivos de sexo a nivel de la sociedad, incluida su manifestación en las propias escuelas (parecida a la discriminación de facto). Esto abarca, entre otras cosas, aunque no se limita a: menos posibilidades de carrera y horizontes profesionales para las muchachas, que comprende la expectativa de que simplemente se casarán y criarán hijos, por lo que no necesitan una educación rigurosa ni siquiera académica; trato discriminatorio o acoso en el aula y en la escuela en general; no reconocimiento ni consideración de las dificultades que tienen las muchachas para estudiar, incluido el hecho de que suelen encargarse de tareas en el hogar, ocuparse de sus hermanos y otras actividades, mucho más de lo que lo hacen los varones; las consecuencias del embarazo para la educación de las muchachas, y al hecho de que entre las niñas es menor, por regla general, el amor propio, la confianza y la seguridad en sí mismas. Para abordar estas cuestiones, probablemente sea necesario algún tipo de medida afirmativa, algo que el Pacto permite.

25. Las escuelas no admiten la celebración de fiestas religiosas o culturales especiales, por lo que algunos estudiantes reciben un castigo por faltar a clase. Los estudiantes deben tener la posibilidad de recuperar el tiempo o de compensar el trabajo, presentarse a examen otro día o disponer de otros medios. También existe violación cuando las escuelas no ofrecen facilidades de esta índole a alumnos con discapacidades.

26. Las escuelas no respetan los derechos fundamentales de los estudiantes en el centro docente, sobre todo en relación con la disciplina. Por ejemplo, el castigo físico, a veces severo, es común en las escuelas de muchos países.

C. Tipo 3: Violaciones de la obligación de cumplir

27. La enseñanza primaria universal, gratuita y obligatoria no existe o no es accesible a todos. Entre las características o los obstáculos a las posibilidades de acceso figuran: las escuelas tienen que estar situadas a una distancia razonable de los hogares de los estudiantes. No deben pagarse derechos de matrícula. Los costos indirectos, no relacionados directamente con la instrucción, deben eliminarse. Por ejemplo, en muchos países y escuelas se exige a los estudiantes que lleven uniformes, cuyo costo puede hacer prohibitiva la enseñanza. Los libros de texto básicos deben proporcionarse gratuitamente o bien facilitarse a los estudiantes; por ejemplo, mediante un sistema de biblioteca circulante. La instrucción ha de impartirse en forma no discriminatoria por motivos de sexo, origen étnico, religión, origen nacional, situación socioeconómica, discapacidad, y demás. La enseñanza primaria básica debe proporcionarse también a todos, sea cual sea su edad. Esto significa que todos los adultos deben tener la posibilidad de recibir instrucción primaria, sin que ésta se mezcle con la de los niños en el sistema escolar normal, mediante programas especiales, nocturnos o en otras horas adecuadas, teniendo en cuenta las responsabilidades laborales y familiares de los adultos.

28. Si las instituciones docentes no cuentan con instalaciones adecuadas o no cumplen las normas, la promesa de la enseñanza primaria gratuita puede resultar ilusoria, aunque exista. Algunas de las consideraciones que se derivan de esta evaluación son las siguientes. Los edificios escolares y las aulas deben estar en las debidas condiciones y razonablemente bien equipados. Se deben proporcionar libros de texto suficientes en gratuidad. Para que la enseñanza y el aprendizaje puedan tener realmente lugar debe existir la debida proporción de alumnos por cada profesor. Los profesores deben estar calificados para enseñar la asignatura o asignaturas que tienen a su cargo en el ciclo de enseñanza correspondiente. Hay que garantizar la seguridad física de los alumnos. En el curso escolar deben dedicarse suficientes días de instrucción para cumplir el plan docente establecido. Por ejemplo, en algunos países se conceden con frecuencia vacaciones por razones políticas, con lo que se altera el ritmo de la instrucción y se reduce el plan de estudios. En general, deben crearse condiciones propicias para la enseñanza.

29. No se imparte educación básica ni clases de alfabetización para adultos o se dificulta la admisión en ellas. Todos los adultos deben estar en condiciones de leer, escribir y dominar la aritmética básica y tener la oportunidad de adquirir conocimientos técnicos elementales.

30. El gobierno no elabora el plan detallado para impartir la enseñanza primaria universal, gratuita y obligatoria, estipulado en el artículo 14, en el plazo de dos años previsto.

31. Hay grandes diferencias entre los servicios pedagógicos en diferentes regiones o distintos entornos; por ejemplo, entre escuelas rurales y urbanas, entre escuelas de barrios céntricos y de los suburbios o entre distritos escolares pobres y ricos. Pueden existir normas y servicios diferentes, y peores, en lugares donde predominan determinados grupos étnicos o personas desfavorecidas, como en las reservas indias, otras regiones donde viven grupos de minorías étnicas o indígenas, o campos de refugiados.

32. Hay un retroceso con respecto a los niveles o resultados alcanzados anteriormente, ya sea como resultado de factores impuestos desde el exterior, como son los programas de ajuste estructural, o de dinámicas internas, como una reducción del gasto social. El Pacto prevé ese tipo de retroceso durante breves períodos de tiempo, en general, para que el país pueda reaccionar ante acontecimientos que están fuera de su control. Pero hay que poner un límite de tiempo a los efectos, por lo que corresponde al Estado, asumir la responsabilidad de demostrar por qué no ha podido cumplir sus obligaciones.

33. Cuando el Estado Parte se ve obligado a recortar el gasto social, como ocurre debido a las condiciones o a la deceleración económica impuestas por el FMI, es una premisa que el gobierno proteja el acceso a la educación de los grupos más vulnerables. Cuando no se han realizado ajustes con "rostro humano", como es la introducción del pago de derechos de matrícula con carácter general sin conceder subsidios especiales a las zonas pobres, se han producido reducciones desproporcionadas en la asistencia a la escuela entre las comunidades desfavorecidas. Las tasas de inscripción de las muchachas han disminuido considerablemente en muchos países por no haberse tomado medidas especiales que las beneficien.

34. El gobierno no prepara o no aplica programas destinados particularmente a niños vulnerables como los que carecen de hogar, los abandonados y los niños de la calle; niños refugiados o hijos de inmigrantes ilegales, para lograr que asistan a la escuela.

35. El gobierno no garantiza que se imparta enseñanza elemental a todos los miembros de la población (de todas las edades) sobre los derechos y las responsabilidades de los ciudadanos. Esto puede y debe abarcar la enseñanza sobre derechos humanos.

36. El gobierno no provee los recursos idóneos para que miembros de minorías lingüísticas, culturales o ambas aprendan el idioma nacional y los elementos de la cultura principal que les permitirán participar plena y activamente en todas las manifestaciones de esta cultura al nivel que deseen.

-----

---

1/ Véase, por ejemplo, Philip Alston, "Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights", Human Rights Quarterly, vol. 9, 1987, pág. 332.

2/ Sobre estos problemas, véase Philip Alston, "The Committee on Economic, Social and Cultural Rights", en The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal, Philip Alston (ed.), Clarendon Press, 1992, págs. 490 y 491.

3/ HRI/GEN/1/Rev.3, parte II, Observación general 3, párr. 10.

4/ Ibíd, pág. 72 (párr. 10).

5/ Audrey R. Chapman, "A Violations Approach' to Monitoring Economic, Social and Cultural Rights", Human Rights Quarterly, vol. 18, 1996, pág. 23.

6/ Los Principios y una serie de documentos conexos figuran en "The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", Human Rights Quarterly, vol. 9, 1987. Todo el número está consagrado a este asunto.

7/ El texto de las Directrices de Maastricht sobre violaciones de derechos económicos, sociales y culturales se ha reproducido al menos en dos publicaciones. Aparece en el número de agosto de 1998 de Human Rights Quarterly, vol. 20, 1998, pág. 691. También se reproduce en Comisión Internacional de Juristas, Economic, Social and Cultural Rights: A Compilation of Essential Documents, Ginebra, 1997, págs. 79 a 92.

8/ Directrices de Maastricht, II, párr. 6.

9/ Ibíd., IV, párr. 20.