



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/6/Add.1
9 de agosto de 1999

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
56° período de sesiones
Tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Informe presentado por la Sra. Katarina Tomasevski,
Relatora Especial sobre el derecho a la educación

Adición

Misión a Uganda

26 de junio a 2 de julio de 1999

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
Resumen ejecutivo		3
INTRODUCCIÓN	1 - 5	5
I. EL LEGADO HISTÓRICO	6 - 21	6
A. El legado de gobiernos anteriores	12 - 16	7
B. Políticas de educación coloniales y poscoloniales	17 - 21	9
II. EL ENTORNO ECONÓMICO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO Y LA NECESIDAD DE EVALUAR SU REPERCUSIÓN SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS	22 - 38	11
A. Función conflictiva de acreedores y donantes	24 - 28	12

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. (<u>continuación</u>)		
B. Las obligaciones internacionales conflictivas de Uganda	29 - 38	13
III. MARCO NACIONAL	39 - 50	16
A. Garantías constitucionales	42 - 45	17
B. Estrategia de educación	46	18
C. Asignaciones presupuestarias	47 - 48	19
D. Descentralización	49 - 50	19
IV. OBLIGACIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN RELACIÓN CON EL DERECHO A LA EDUCACIÓN	51 - 89	20
A. Disponibilidad: escuelas y maestros	52 - 58	20
B. Accesibilidad: niños excluidos y niños menos favorecidos	59 - 75	22
C. Aceptabilidad: contenido y métodos de la enseñanza	76 - 87	26
D. Adaptabilidad: orientación y propósito de la educación	88 - 89	30
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	90 - 96	31

Resumen ejecutivo

La Relatora Especial sobre el derecho a la educación visitó Uganda del 26 de junio al 2 de julio de 1999 por invitación del Gobierno de ese país. Los objetivos de la visita fueron evaluar la realización del derecho a la educación, en especial la experiencia del programa universalización de la enseñanza primaria, introducido en 1997, en cuanto a la reducción de los obstáculos financieros que impiden el acceso a la escuela, y analizar la incorporación de consideraciones de derechos humanos y de género en la política y la práctica del Gobierno y de la comunidad internacional de acreedores y/o donantes en relación con la educación. Acompañada por un funcionario de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, la Relatora Especial celebró numerosas reuniones con miembros del Gobierno, de organismos multilaterales y bilaterales activos en la esfera de la educación, las cuestiones de género y los derechos humanos, así como de organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas.

La Relatora Especial ha aplicado el criterio de evaluación de las repercusiones sobre los derechos humanos a las políticas de alivio de la deuda, de ajuste estructural y de ayuda. Se considera un método adecuado para determinar y remediar las repercusiones negativas y una primera medida para incorporar consideraciones relativas a los derechos humanos en la cooperación internacional. La Relatora Especial observa que la amortización de la deuda de Uganda prima sobre sus obligaciones en materia de derechos humanos, rebajando la prioridad que deberían tener con arreglo al derecho internacional. El aumento del apoyo político y financiero a la universalización de la enseñanza primaria es una señal prometedora de que se está prestando más atención internacional y nacional a la creación de una base para el reconocimiento efectivo del derecho a la educación. El éxito de la universalización de la enseñanza primaria ha facilitado la integración de los derechos humanos en la estrategia sectorial de educación. Esto ha creado un ambiente propicio para que el derecho a la educación se traduzca en una realidad y no se considere, como suele ocurrir, un don. El compromiso político y la prioridad de que goza la universalización de la enseñanza primaria en la ayuda y las asignaciones presupuestarias constituyen una oportunidad para la elaboración del marco jurídico necesario para sostener la educación primaria una vez que cese el apoyo financiero de los donantes y no se apliquen más las condiciones conexas.

La Relatora Especial ha aplicado su esquema de las cuatro características fundamentales que deben tener las escuelas primarias (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) para analizar las obligaciones que en materia de derechos humanos se derivan del derecho a la educación. Destaca el enorme desafío para Uganda de garantizar que sus jóvenes dispongan de escuelas y maestros. Se ha dado prioridad al acceso de las niñas a la escuela, en tanto que el nuevo acento en la educación para todos promete más posibilidades de acceso a la escuela para los niños discapacitados. Pone de relieve algunos aspectos del criterio de aceptabilidad, que van desde la ausencia de cualesquiera motivos de discriminación prohibidos internacionalmente hasta la disciplina escolar, ilustrada por los castigos físicos o la "inhabilitación" de las niñas embarazadas para regresar a la

escuela. En relación con la adaptabilidad, la Relatora Especial destaca la necesidad de tener en cuenta la posibilidad de dar una orientación profesional a la educación para dotar a los educandos de aptitudes y conocimientos prácticos rentables, contribuyendo así a la erradicación de la pobreza.

En una serie de recomendaciones, dirigidas al Gobierno así como a la comunidad de acreedores y donantes, se destacan las medidas necesarias para la plena integración de los derechos humanos, las consideraciones de género y la educación.

INTRODUCCIÓN

1. El 9 de abril de 1999 el Gobierno de Uganda invitó a la Relatora Especial sobre el derecho a la educación a visitar el país. La Relatora Especial visitó Uganda del 26 de junio al 2 de julio de 1999 en ejercicio de su mandato. Reconoce agradecida la rapidez y la eficiencia con que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos preparó su misión y facilitó su labor en Uganda.

2. Los objetivos de la visita fueron i) evaluar los progresos logrados en cuanto a la realización del derecho a la educación, con especial hincapié en el programa de universalización de la enseñanza primaria iniciado en 1997; ii) evaluar la experiencia y las posibilidades de reducción de los obstáculos financieros que impiden el acceso a la escuela, iii) examinar la interpretación que se da a las obligaciones en materia de derechos humanos y su aplicación en todo el proceso educativo y iv) analizar posibilidades de incorporar las consideraciones de derechos humanos y de género en la educación, con especial hincapié en la educación primaria.

3. El programa de la visita a Uganda se ajustó al procedimiento determinado por la Relatora Especial para estudiar los obstáculos financieros que se oponen al acceso a la educación, incluidos sus factores internacionales y nacionales, así como para determinar los factores propicios y los inhibidores. La Relatora Especial, acompañada por un funcionario de derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, se reunió con funcionarios del Ministerio de Educación y Deportes, del Centro Nacional para la Elaboración de Programas de Estudios, del Ministerio de Asuntos de la Mujer, Trabajo y Desarrollo Social y del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el Comisario de Prisiones y su personal, con funcionarios de la Comisión de Derechos Humanos de Uganda y también del UNICEF, del Banco Mundial, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID). Además de estas reuniones, la Relatora Especial tuvo una serie de reuniones oficiosas con representantes de organizaciones de derechos humanos e instituciones académicas. Gracias a la comunicación con representantes de tan diversos sectores y a una voluminosa documentación, la Relatora Especial pudo hacerse una idea de los diversos elementos que influyen en el programa de universalización de la enseñanza primaria y de las expectativas que éste ha creado, ya en su tercer año de ejecución en el momento de la visita. No sólo el programa de universalización de la enseñanza primaria sino todo el sector de la educación se ha caracterizado por una transformación acelerada. Cuando es posible, se remite al lector a las fuentes de la información cuantitativa y cualitativa que se pusieron a disposición de la Relatora Especial durante su visita. Cuando no se ha podido verificar una determinada información, se hace la advertencia respectiva. La Relatora Especial considera su visita a Uganda como el punto de partida para la incorporación de las consideraciones de derechos humanos y de género en todo el proceso educativo. Le alienta el interés mostrado durante toda su visita por vincular la educación con el derecho a la educación. Agradece a todos los que compartieron con ella sus conocimientos, experiencia e ideas, y solicita a todos que continúen el

diálogo iniciado durante su visita proporcionándole información suplementaria al presente informe e información sobre cualesquiera novedades relativas al derecho a la educación.

4. El marco nacional que determina la suerte del derecho a la educación presenta dos dimensiones. La primera consiste en garantías constitucionales y jurídicas adoptadas oficialmente, estrategias macroeconómicas y sectoriales, y una infraestructura institucional para ponerlas en práctica. Influyen muchísimo en ellas las presiones combinadas de la pobreza y la amortización de la deuda. En general la dependencia de fondos internacionales y exteriores para la mayoría de los programas de derechos humanos, de la mujer y de educación. Esto está bien documentado en fuentes escritas primarias y secundarias, de fácil acceso, que tienen la ventaja de usar invariablemente el inglés como idioma de trabajo. La segunda dimensión sólo se aprecia en una visita al país. Abarca la interacción entre el legado histórico del país, el ambiente que se vive actualmente en el país, el papel de personalidades destacadas en la configuración de los acontecimientos, la imagen popular de éstos y las expectativas que crean.

5. En el momento de la misión el debate público se centraba en el referéndum que habría de celebrarse en el año 2000 sobre si mantener el sistema político basado en el Movimiento o adoptar un sistema político multipartidario. Las preocupaciones en materia de seguridad iban desde los últimos bombardeos y matanzas en la capital hasta el persistente conflicto en la República Democrática del Congo y en el norte de Uganda. La corrupción parecía ser de lejos el tema favorito de los medios de difusión. El significado específico y la importancia de estas cuestiones dimanaban de la historia de Uganda, cuyo legado no facilita el reconocimiento y la realización de los derechos humanos, o una infraestructura educacional que haga posible el reconocimiento del derecho a la educación. Este legado se examina a continuación, con una relación sucinta de los acontecimientos políticos más importantes y una descripción paralela de las estrategias educacionales adoptadas (o por lo menos proyectadas) en decenios anteriores.

I. EL LEGADO HISTÓRICO

6. Durante la época colonial Uganda era conocida como la perla de África por su belleza, sus fértiles tierras, su vegetación lujuriante y la abundancia de alimentos producidos en el país. Se le volvió a conocer como la perla de África a principios del decenio de 1990, después de restablecerse la paz y la seguridad en casi todo el país, y después de organizarse una administración pública encargada de la prestación de los servicios esenciales y un programa de ajuste estructural aplicado con éxito, con una tasa de crecimiento económico superior al 6%, al mismo tiempo que se atendía el servicio de una enorme deuda. Los decenios de disturbios que siguieron a la independencia de Uganda tuvieron mucho que ver con el legado del período colonial, e impidieron que se forjara un Estado capaz de superar ese legado.

7. Uganda inició su período independiente con un sistema federal (más conocido en Uganda como cuasi federal) que exacerbó la diversidad del país y politizó aún más las diferencias étnicas, religiosas y lingüísticas.

La historia de la educación se remonta a la lejana época de las escuelas dirigidas por los misioneros, cuyo contenido, métodos e idioma de instrucción no contribuyeron gran cosa a articular una política lingüística o a dar una imagen de la diversidad de Uganda en los libros de texto escolares.

8. En la educación introducida durante el período colonial se combinaban la conversión religiosa y la enseñanza escolar, y el inglés era el idioma de instrucción. Hacia la fecha de la independencia, el sistema de enseñanza, con esa misma orientación, llegaba hasta el nivel universitario. En los primeros decenios después de la independencia poco se hizo para imprimir un carácter nacional propio a la educación o siquiera para mantener la educación pública. El resultado fue una elevada tasa de analfabetismo, en especial en las zonas rurales y entre las mujeres.

9. El período de 1962 a 1986 fue clasificado con razón por la Comisión de Investigación de las Violaciones de los Derechos Humanos (1986-1994) como era de las violaciones de los derechos humanos. La labor de ésta abarcó el período entre la independencia en 1962 y la conquista del poder en enero de 1986 por el Movimiento Nacional de Resistencia (MNR). La Comisión halló a todos los gobiernos anteriores culpables de abuso institucionalizado del poder. Aunque la Comisión no era el primer órgano dotado de la facultad de investigar los abusos cometidos por regímenes anteriores, cuando se estableció la idea era que sería el último de esos órganos y que en lo sucesivo se evitaría el abuso institucionalizado del poder.

10. En 1995 comenzaron a adoptarse garantías constitucionales y jurídicas de los derechos humanos con arreglo al régimen político de Uganda, basado en el Movimiento. Posteriormente se creó la Comisión de Derechos Humanos de Uganda, y se han establecido muchas otras instituciones públicas (el Inspector General de Gobierno, el Auditor General, la Comisión de Servicio Judicial, el flamante Ministerio de Ética e Integridad, así como el Comité de Cuentas Públicas del Parlamento) para evitar el abuso de poder, todas ellas abocadas a denunciar y reprimir la corrupción. Muchas organizaciones no gubernamentales -internacionales, extranjeras y nacionales- trabajan en Uganda en esferas vinculadas con el derecho a la educación (como el desarrollo social, la alfabetización, la educación especial, las cuestiones de género y los derechos humanos) pero pocas abordan explícitamente ese derecho, exacerbando así la insuficiencia de la labor teórica y analítica necesaria para su promoción y protección.

11. La Relatora Especial reconoce la magnitud de los obstáculos que se oponen al pleno reconocimiento y a la realización efectiva del derecho a la educación en Uganda. Ni el legado colonial ni los primeros decenios de independencia han preparado al país para abordar debidamente la educación, los derechos humanos y la igualdad entre los géneros, ni mucho menos el derecho a la educación, que abarca estas tres esferas.

A. El legado de gobiernos anteriores

12. Suele señalarse como origen de la historia colonial de Uganda la penetración de la Imperial British East African Company en 1890 y la toma del

poder por el Gobierno británico cuatro años más tarde. Entre ambos acontecimientos hubo una serie de guerras civiles entre diferentes facciones religiosas (1891 y 1892). No hubo una lucha por la independencia a nivel de todo el país; algunos de los partidos políticos que aún existen en la actualidad se organizaron en los años anteriores a la independencia sobre la base de comunidades étnicas y religiosas, en especial en Buganda, que tenía una antigua historia como reino independiente y bien organizado y gozaba de un estatuto privilegiado durante el período colonial.

13. Uganda accedió a su independencia en 1962, con Milton Obote como Primer Ministro y un sistema constitucional parcialmente federal. La posición de Buganda y otros tres reinos exacerbó y politizó los conflictos entre comunidades étnicas, religiosas y lingüísticas establecidas. Poco a poco se fueron revocando las garantías constitucionales iniciales, culminándose en lo que se vino a llamar "la constitución de los casilleros", que fue distribuida en 1966 en los casilleros de los parlamentarios cuando estaban a punto de adoptarla. La dependencia cada vez mayor del ejército aceleró el paso hacia el imperio de la fuerza y en 1971 Idi Amin asumió la Presidencia de Uganda tras un golpe militar. Permaneció en el poder hasta 1979 y fue derrocado mediante la intervención del ejército de Tanzania. El Gobierno de Amin dio mala fama internacional a Uganda por sus matanzas, desapariciones y torturas. Sin embargo, lo que atrajo la atención internacional sobre Uganda no fueron las atrocidades cometidas contra los ugandeses sino la expulsión en gran escala de los asiáticos. Amin justificó esa expulsión diciendo que la economía de Uganda estaba dominada por extranjeros y acusó a los asiáticos de sabotaje y corrupción. Dos decenios más tarde la Comisión de la Verdad de Uganda señaló que "en general, la expulsión contó con la simpatía de los ugandeses" ¹. Esta expulsión en gran escala provocó vehementes protestas en el extranjero y en los medios internacionales.

14. La respuesta de las Naciones Unidas a las violaciones de los derechos humanos por el Gobierno de Idi Amin llegó demasiado tarde debido al cambio de gobierno. La agresión armada de Uganda contra Tanzania dio lugar a un contraataque tanzano en marzo de 1979, que puso fin al régimen de Idi Amin. El 28 de septiembre de 1979 el nuevo Presidente de Uganda se dirigió a la Asamblea General de las Naciones Unidas señalando que "las Naciones Unidas guardaron un embarazoso silencio [mientras] por lo menos medio millón de personas eran asesinadas a sangre fría" ². En 1979-1980 se produjo una rápida transición de un régimen de gobierno a otro, lo que condujo a unas elecciones en diciembre de 1980 que fueron impugnadas en el país, pese a que contaron con la aprobación internacional. Gracias a esas elecciones Milton Obote volvió a ocupar el poder, pero la guerra se prolongó hasta 1986. Una vez más, la respuesta de las Naciones Unidas fue retroactivamente equivocada: aunque los abusos que se cometían estaban bien documentados, durante ese período se prestaron a Uganda servicios de asesoramiento, incluida la capacitación de funcionarios de prisiones y de policía, en momentos en que el Gobierno había retirado su autorización para que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) visitara a los detenidos ³.

15. En el decenio de 1980 se inició en serio la labor relativa a los derechos humanos, centrándose sobre todo en las ejecuciones sumarias, las desapariciones, la tortura, el maltrato de los detenidos, los derechos políticos y las libertades civiles. La labor simultánea en materia de desarrollo ha aumentado mucho más (tanto en cantidad como en calidad), pero aún deben forjarse los vínculos conceptuales entre los derechos humanos y el desarrollo. Esto es especialmente evidente en el plano de la erradicación de la pobreza, donde se necesita un apuntalamiento de los derechos humanos, y en el de los derechos económicos, sociales y culturales, donde se oscila entre la expectativa quimérica de que el Gobierno preste los servicios necesarios a todos gratuitamente y la claudicación frente a los obstáculos combinados de la pobreza y el servicio de la deuda. La Relatora Especial reconoce plenamente la enormidad del desafío, así como la falta de una estrategia internacional para Uganda basada en los derechos que facilite la conceptualización de los derechos económicos, sociales y culturales. Entre las novedades alentadoras a nivel internacional se cuentan la programación por países del UNICEF, basada en los derechos, y la incorporación explícita por parte del Departamento para el Desarrollo Internacional (DPDI) del derecho humano a la educación en su política de ayuda.

16. Gran parte del debate en Uganda se centra en la opción entre el régimen del Movimiento y un sistema político multipartidario. Quienes temen que los partidos políticos reproduzcan las divisiones regionales, étnicas y religiosas invocan la experiencia de los decenios de caos que impidieron el surgimiento de una visión compartida del futuro del país. Los partidarios del multipartidismo señalan que para que emerja esa visión compartida se necesita la libre expresión de intereses colectivos e individuales diferentes, cuyo canal normal son los partidos políticos y para la cual debe garantizarse toda la gama de derechos políticos. Las consecuencias de los diferentes modelos de organización política para la gestión económica representan un puente conceptual entre la gestión política y la gestión económica. A juicio de la Relatora Especial habría grandes posibilidades de salvar el abismo heredado entre los derechos civiles/políticos y los derechos económicos/sociales/culturales, si se tratan los derechos políticos como instrumento para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Aunque los decenios anteriores dejaron una herencia negativa, como se reseña más abajo, el empeño político y financiero en invertir en la educación que condujo a la universalización de la enseñanza primaria en 1997 promete superar la disociación heredada entre la gestión política y la económica y abre el camino hacia la definición del derecho a la educación en el medio internacional y nacional específico de Uganda.

B. Políticas de educación coloniales y poscoloniales

17. La historia de la educación en Uganda se remonta a mucho antes de su existencia como Estado. La historia escrita tiende a hacer caso omiso de la educación autóctona y comienza con las primeras escuelas no indígenas establecidas oficialmente, señalándose que había un par de centenares de niños matriculados en 1898, que pasaron a 22.000 en 1903⁴. La enseñanza escolar fue introducida por misioneros (las religiones principales eran la iglesia anglicana, la iglesia católica y el islam) en circunstancias en que

la Uganda colonial se estaba transformando en un futuro Estado. Aunque el islam precedió a la introducción del cristianismo a fines del decenio de 1870, no se establecieron de inmediato ni tuvieron mucha difusión las escuelas coránicas. La distribución de las escuelas de las misiones anglicanas y católicas también difería mucho entre las diferentes regiones. En las escuelas de las misiones se introdujo el inglés como idioma de instrucción, indistintamente del idioma materno de los alumnos. En la tradición misionera se hacía hincapié en la educación general basada en la religión (la conversión y la instrucción religiosa eran lo principal del programa de estudios; después se pasaba a internados de secundaria) y orientada hacia el empleo en los niveles inferiores de la administración colonial. La administración colonial incorporó oficialmente la educación en 1925 y en el primer informe anual sobre la educación se ilustra cómo funcionaba: "Se supone que cada maestro a cargo de una escuela rural debe visitar la aldea y tratar de interesar a la población en el mensaje cristiano, convocando a los niños a la escuela" ⁵. Así, la educación estaba inextricablemente vinculada con el cristianismo.

18. Después de la independencia en 1962 hubo varios intentos de secularizar e indigenizar la educación. En la Ley de educación de 1964 se estableció el principio de las escuelas laicas y en la Ley de educación siguiente, de 1970, se estableció el control absoluto sobre las escuelas. Estos preceptos no se aplicaron efectivamente debido a la incapacidad de los gobiernos consecutivos de poner en práctica sus estrategias de educación ⁶. La educación continuó mediante una combinación de escuelas religiosas e iniciativas de los padres o la comunidad. Sin embargo, se tendió hacia una formulación de políticas, una financiación y un control centralizados hasta iniciarse el proceso de descentralización a mediados del decenio de 1990.

19. En el decenio de 1960 se dio más prioridad a la educación secundaria que a la primaria, los internados representaban más de las dos terceras partes de las escuelas secundarias, y la enseñanza primaria se redujo de 8 a 7 años. Esta tendencia obedecía a la urgencia de formar la generación de educandos sumamente instruidas que debían gobernar y desarrollar el país. En ese entonces el programa de estudios no incluía materias como la agricultura (en un país donde el grueso de la población depende de la agricultura para su sustento) y la enseñanza se siguió impartiendo en inglés (idioma materno de una minoría sumamente pequeña). El propósito de la escuela primaria siguió siendo la preparación para la enseñanza secundaria, pese al hecho de que menos de uno de cada diez niños que iban a la escuela primaria pasaban efectivamente a la secundaria.

20. Entre 1971 y 1979 se infligió muchísimo daño al sistema educacional en general debido a la represión política contra los maestros y estudiantes, y a la mala administración económica. El hecho de que se siguiera impartiendo instrucción se atribuye a los esfuerzos de los padres de familia y de la comunidad. Después del éxodo masivo del personal docente extranjero en 1971 y 1972 se impartió un carácter nacional propio al programa de estudios y se reemplazó al personal docente extranjero por personal nacional. Se mantuvo el inglés como materia básica obligatoria y se introdujeron los idiomas swahili y luganda. Para la rehabilitación de las escuelas al cabo del

régimen de Idi Amin se dependió muchísimo de los padres de familia y de las distintas comunidades; los gobiernos siguientes sólo financiaron los sueldos de los maestros.

21. En un estudio realizado en 1986 se determinó que los problemas de Uganda en materia de educación eran -23 años después de la independencia- los mismos que en el momento de la independencia ⁷. En 1987 se estableció la Comisión de Examen de la Política de Educación, presidida por el Profesor William Senteza Kajubi, encargada de efectuar un análisis amplio y de sugerir un plan maestro para el futuro. La Comisión determinó que había muchísimo que cambiar y que era necesario remodelar la instrucción debido no sólo a que era "demasiado académica y teórica", y preparaba a los niños para ocupar puestos administrativos inexistentes sino a que también era demasiado centralizada y carecía de una política lingüística. El informe de la Comisión ⁸ fue seguido por el libro blanco ⁹ en que se basa la estrategia de educación actual. La combinación de una economía en ruinas, de una pobreza desesperante y la presión del servicio de la deuda obligaron a aplazar la aplicación de estas ideas hasta 1997.

II. EL ENTORNO ECONÓMICO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO Y LA NECESIDAD DE EVALUAR SU REPERCUSIÓN SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

22. La normativa internacional de los derechos humanos supone que la cooperación internacional promueve los derechos humanos, en especial los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos del niño. Así se obvia la pregunta de si acaso puede impedir de hecho su realización. Numerosas críticas a las políticas concebidas para facilitar la amortización de la deuda de países como Uganda a expensas de inversiones en pro de los derechos humanos condujeron al análisis de dos funciones potencialmente conflictivas de la ayuda: ésta puede impedir o facilitar el reconocimiento y la realización de los derechos humanos. En el caso de Uganda se han producido considerables cambios recientemente, y el alivio de la carga de la deuda, el ajuste estructural y la ayuda, antes hostiles a los derechos humanos, ahora son respetuosos de los derechos humanos, en especial por lo que respecta a las inversiones en educación.

23. La ayuda a Uganda constituye el 8% del PNB del país, y representa el déficit entre los ingresos públicos y los gastos públicos, del 11% y del 19% del PNB, respectivamente. Aunque la estrategia del Gobierno en materia de la deuda desalienta la contratación de nuevos préstamos, no toda la ayuda reviste la forma de donación y lo que se designa nominalmente como "ayuda" se destina al servicio de préstamos anteriores (también catalogados de "ayuda"). La necesidad de una evaluación de la repercusión sobre los derechos humanos se atribuye a la relación mutua entre el servicio de la deuda de Uganda y sus obligaciones en materia de derechos humanos y al doble papel de muchos donantes, que también son acreedores.

A. Función conflictiva de acreedores y donantes

24. El Gobierno de Uganda ha reconocido muchas veces su dependencia excesiva de fondos procedentes del extranjero, que puede atribuirse a la carga de la deuda externa, combinada con su escasa capacidad de generación de ingresos. No puede exagerarse la influencia de la comunidad de acreedores y donantes internacionales en relación con la educación: la carga de la deuda de Uganda limita las opciones para la asignación de los recursos disponibles, presiona al desarrollo económico hacia el sector de las exportaciones y la inversión extranjera, y hace que la educación dependa del apoyo de los donantes. Como los acreedores de la mayor parte de la deuda son miembros de la comunidad internacional de donantes (la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial es el acreedor más importante), se crea el círculo vicioso de tener que pagar deudas atrasadas para poder movilizar fondos adicionales de los donantes/acreedores, incurriéndose así en nuevas deudas. La Relatora Especial estima necesario plantear una pregunta al mismo tiempo sencilla e importante: ¿Facilitan los préstamos para la enseñanza primaria la obligación del Gobierno de impartir enseñanza primaria gratuita, o la dificultan? El papel cada vez más importante de los donantes bilaterales en materia de educación ha alterado la composición de la ayuda, dándose preferencia a las subvenciones, pero los fondos disponibles no bastan para satisfacer la prioridad convenida de la universalización de la enseñanza primaria: "Los objetivos entrañan la movilización de muchísimos fondos, y para ello dependemos del apoyo de los donantes. Con las promesas de contribuciones actuales, todavía quedan algunas lagunas en materia de financiación, de suerte que no se podrán lograr plenamente los objetivos trazados" ¹⁰.

25. El precio del servicio de la deuda, traducido a asignaciones con cargo al presupuesto nacional y a la promoción de las exportaciones, fue el empobrecimiento ¹¹. La suerte de la mayoría rural aún no figura en las estadísticas macroeconómicas que se usan para evaluar la capacidad de servicio de la deuda de Uganda. La inversión pública para escolarizar a la mayoría rural figura estadísticamente entre las partidas deudoras. Es evidente el conflicto existente entre la ingente inversión necesaria para impartir enseñanza primaria a todos los niños (lo que redundará en algunos beneficios económicos a largo plazo) y la tentadora perspectiva de resarcirse de los fondos debidos animando al Gobierno a efectuar inversiones de elevado rendimiento económico a corto plazo.

26. El fundamento lógico en que se basa la normativa internacional de los derechos humanos es que hay que favorecer las inversiones en la esfera de los derechos humanos. Como esas inversiones no generan rentas inmediatas y de alto nivel, se las consideraba como función esencial del Estado. A los gobiernos deseosos pero incapaces de hacer esas inversiones se les ayudaría mediante la cooperación internacional. Este fundamento lógico se desvirtúa cuando la incapacidad de un gobierno de invertir en los derechos humanos se acrecienta debido a una política de servicio de la deuda internacional que inhibe esa inversión. Las condiciones (o requisitos específicos) vinculadas con la estrategia para el macrodesarrollo, negociadas entre el Gobierno y los principales representantes de los acreedores y donantes, impedían un

reconocimiento efectivo de los derechos humanos, en especial el derecho a la educación. La Relatora Especial se ha sentido alentada por algunas modificaciones de la política de los acreedores y donantes en 1997-1999 que han abierto el camino hacia la universalización de la enseñanza primaria, creando así la posibilidad de un reconocimiento efectivo del derecho a la educación.

27. Los derechos humanos exigen un microanálisis -normalmente excluido del marco del macrodesarrollo- cuyo objetivo sean los derechos individuales y la atribución de prioridad a los derechos de cada niño. Se ha definido como objetivo principal del desarrollo de Uganda "sostener un crecimiento económico elevado y de base ancha en que puedan participar los pobres" ¹². una hipótesis implícita es que la inversión en materia de derechos humanos se justifica en la medida en que contribuya al crecimiento económico. De hecho, los fondos destinados a mejorar la calidad de vida de los pobres se clasifican como gastos y dependen del apoyo de los donantes ¹³. Figuran como un "elemento facultativo" más que como un componente clave del desarrollo. El Banco Mundial describe así el vínculo entre la alfabetización y el crecimiento económico:

"El Gobierno debe considerar seriamente la posibilidad de llevar a cabo programas de extensión para luchar contra el analfabetismo en todo el país. Debe procederse sin demora a dotar a los ugandeses de conocimientos elementales de lectura, escritura y aritmética para que estén en mejores condiciones de participar en el crecimiento necesario para reducir la pobreza y de promoverlo." ¹⁴

28. La Relatora Especial no cuestiona la necesidad de dar prioridad al crecimiento económico para que el Gobierno pueda generar los ingresos necesarios para invertir en los derechos humanos. Sin embargo, se siente obligada a señalar que definir la educación como un mero instrumento para reducir la pobreza o para lograr el crecimiento económico no corresponde a la definición del derecho a la educación en la normativa internacional de los derechos humanos. Por lo tanto, la inversión en la educación no facilita necesariamente un reconocimiento efectivo del derecho a la educación y en consecuencia debe evaluarse cuidadosamente la repercusión de dicha inversión.

B. Las obligaciones internacionales conflictivas de Uganda

29. Deben analizarse conjuntamente dos tipos conflictivos de obligaciones internacionales, a saber, las obligaciones de servicio de la deuda y las obligaciones en materia de derechos humanos: la prioridad asignada a la amortización de la deuda puede comprometer la inversión en la esfera de los derechos humanos. Ambos tipos de obligaciones se incorporan en el ámbito de la cooperación internacional porque una gran proporción de la deuda ha sido contraída con organismos multilaterales y determinados gobiernos donantes que son una vez acreedores y otras donantes. Cuando las rentas generadas en el país no bastan para la amortización de la deuda y el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos, como sucede en el caso de Uganda, la atribución de prioridad a la amortización de la deuda obra en detrimento de la inversión en los derechos humanos. Además, durante su

visita a Uganda la Relatora Especial observó un gran desequilibrio entre la gran prioridad atribuida al servicio de la deuda entre las distintas entidades internacionales y nacionales con quienes conversó y la escasa atención prestada a las obligaciones internacionales de Uganda en materia de derechos humanos, que varía entre una incertidumbre generalizada respecto de lo que son realmente esas obligaciones y lo que entrañan en la esfera de la educación, y un cumplimiento deficiente de las obligaciones de presentación de informes impuestas por los tratados de derechos humanos, o la insuficiente traducción de las obligaciones internacionales en disposiciones nacionales de protección de los derechos humanos.

1. Amortización de la deuda

30. Los principales encargados de adoptar decisiones en relación con el alivio de la deuda son los organismos acreedores multilaterales (el FMI, el Banco Mundial/AIF) que no se consideran vinculados por las normas internacionales de derechos humanos, y los grupos de países acreedores (el Club de París o el Grupo de los Siete o de los Ocho), que no están vinculados en absoluto por el derecho internacional. Se han dedicado muchos esfuerzos al argumento de que esas Partes deberían estar vinculadas por las normas internacionales de derechos humanos, pero no lo están. La evaluación de las repercusiones de sus decisiones sobre los derechos humanos es, pues, un mecanismo para llenar este vacío.

31. La necesidad de evaluar las repercusiones sobre los derechos humanos se debe a que el marco del macrodesarrollo (económico, monetario y fiscal) se define mediante procedimientos extrajurídicos y no es objeto de impugnación jurídica, pero aun así determina la capacidad del Gobierno para asignar recursos conforme a sus obligaciones en materia de derechos humanos. La discrepancia entre la gestión económica y las obligaciones en materia de derechos humanos se traspone de los procesos de decisión mundiales, a los procesos de decisión nacionales por vía de las condiciones a que se vincula la asignación de los fondos necesarios para la amortización de la deuda, y de los requisitos que se imponen para la asignación de los recursos internacionales y externos necesarios para las inversiones en educación.

32. Uganda introdujo por vez primera su programa de recuperación económica en mayo de 1987 y lo ha venido aplicando durante los últimos 12 años. Ha sido calificado de "ambicioso y eficaz" conforme a los criterios de elevado crecimiento, baja tasa de inflación, mejora de la balanza de pagos y fortalecimiento del sector privado¹⁵. El servicio de la deuda fue calificado con razón de imposible y en 1998 Uganda fue el primer país pobre muy endeudado en ser favorecido con medidas de alivio de la carga de la deuda. La decisión fue adoptada en abril de 1997, pero Uganda tuvo que esperar un año más para su aplicación. Se acordó un monto total nominal de alivio de la carga de la deuda de 650 millones de dólares de los EE.UU. Como los acreedores de la mayor parte de la deuda de Uganda son organismos multilaterales, se destinaron 73 millones de dólares a los acreedores bilaterales y 273 millones de dólares a los acreedores multilaterales (de los cuales 160 millones de dólares al Banco Mundial y 69 millones de dólares al FMI)¹⁶.

33. Este alivio de la carga de la deuda no ha sido calificado de generoso. Las rigurosas condiciones exigidas para aspirar a él se vieron agravadas por el coeficiente entre el servicio de la deuda y las exportaciones. La vinculación del servicio de la deuda con las exportaciones desvía la atención de la repercusión del servicio de la deuda en las asignaciones presupuestarias. En 1998/99 los 175 millones de dólares destinados al servicio de la deuda se redujeron a 132 millones de dólares, con 43 millones de dólares de alivio de la deuda. Los fondos liberados gracias al alivio de la deuda se destinaron a la erradicación de la pobreza, incluida la educación primaria, con la que se triplicaron las asignaciones del Gobierno central para la enseñanza primaria a los distritos. Puede imaginarse fácilmente la financiación extraordinaria que facilitaría un nuevo alivio de la deuda, y es lamentable que la inversión en servicios esenciales, como la educación, necesaria para crear una base para el reconocimiento de la educación como derecho humano, no ocupe un lugar destacado en el proceso de decisión sobre el alivio de la carga de la deuda.

34. La Relatora Especial estima importante destacar que en el caso de Uganda las decisiones adoptadas sucesivamente en relación con el alivio de la carga de la deuda redujeron su repercusión negativa en los derechos humanos. Le complace la atención pública que rodeó en Europa occidental las nuevas promesas de alivio de la carga de la deuda en junio de 1999, y seguirá observando de cerca los acontecimientos relativos a Uganda. Sin embargo, las múltiples conversaciones que sostuvo en Uganda revelaron que -a diferencia de la amortización de la deuda y del ajuste estructural- las obligaciones en materia de derechos humanos no se consideran vinculantes y el cumplimiento de esas obligaciones no se facilita con parámetros e indicadores del desempeño en esta esfera.

2. Obligaciones en materia de derechos humanos

35. El conflicto entre la amortización de la deuda de Uganda y sus obligaciones en materia de derechos humanos se hace evidente en relación con la asignación de los recursos. Ambos tipos de obligaciones tiran en direcciones contrarias: la amortización de la deuda hacia la reducción de las asignaciones públicas para la educación, y las obligaciones en materia de derechos humanos hacia el aumento de esas asignaciones. Aunque la creciente influencia de los donantes bilaterales y las condiciones anejas a su ayuda para la educación hayan redundado en un aumento de la asignación presupuestaria oficial para la enseñanza primaria, esta influencia no ha facilitado la plasmación de las obligaciones de Uganda en materia de derechos humanos -incluidas las relativas a la enseñanza primaria- en derechos reconocidos y ejecutorios.

36. Uganda ha ratificado todos los tratados de derechos humanos que incluyen garantías específicas del derecho a la educación ¹⁷. Ninguno de ellos puede ser invocado directamente por sus posibles beneficiarios, y el Gobierno sólo ha presentado informes correspondientes a dos tratados. Esos dos informes -sobre los derechos de la mujer y los derechos del niño- señalaron el inicio de un diálogo sobre la plasmación de las obligaciones internacionales en garantías nacionales de los derechos humanos. El Comité para la Eliminación

para la Discriminación contra la Mujer examinó el primer informe de Uganda en 1995, y sus miembros "tomaron nota con preocupación de los efectos de los programas de ajuste estructural sobre las mujeres y los niños". Al Comité le preocupaba también el porcentaje sumamente alto de hogares encabezados por niñas y el abuso sexual de los escolares por parte de sus maestros y otros adultos ¹⁸. Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño expresó su preocupación porque en muchas zonas rurales no se inscribían los nacimientos y no se tenía suficiente acceso a la educación; destacó que "el bajo nivel de escolarización y las elevadas tasas de deserción escolar de las niñas debido, entre otras causas, al matrimonio precoz, la falta de instalaciones y materiales de aprendizaje y docencia, y la escasez de maestros capacitados" ¹⁹.

37. La Relatora Especial tomó nota con satisfacción de que se estaban dando los últimos toques, para su presentación, al segundo informe periódico de Uganda en relación con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Le preocupó muchísimo el hecho de que no existiese ningún plan para la presentación de los muchos informes atrasados que debían presentarse con arreglo a otros tratados de derechos humanos. La cuestión del incumplimiento de Uganda de su obligación de presentar informes ha sido planteada por todos los órganos creados en virtud de tratados pertinentes de derechos humanos en los últimos dos decenios. Hasta ahora no ha habido ningún cambio en la actitud del Gobierno. La Comisión de Derechos Humanos de Uganda, encargada de vigilar el cumplimiento por parte del Gobierno de sus obligaciones internacionales, sugirió que "se determine claramente al órgano estatal encargado de la presentación de informes y se le pida oficialmente que cumpla con su mandato" ²⁰. La Relatora Especial hace suya esta sugerencia y espera que las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos lleguen gradualmente a considerarse como vinculantes en la práctica y no meramente en la teoría.

38. Gran parte de la asistencia en materia de derechos humanos que se está facilitando a Uganda no obedece a la misma estrategia que la que se aplica en la esfera de la enseñanza primaria, y según parece está muy diluida entre muchas entidades y proyectos diferentes. Puesto que los derechos humanos son una cuestión intersectorial, no existe un ministerio principal expresamente encargado de ella ni un solo organismo donante que se encargue de coordinar la ayuda en esta esfera. A la Relatora Especial le preocupa el modo en que se está prestando la asistencia en materia de derechos humanos. Lo ilustra la cantidad de veces que tuvo que explicar que no representaba a ningún donante ni estaba iniciando ningún proyecto nuevo, que es evidentemente la impresión general compartida por las entidades gubernamentales y no gubernamentales tan pronto se mencionan las palabras "derechos humanos" conjuntamente con la palabra "educación".

III. MARCO NACIONAL

39. La Relatora Especial concluyó que los derechos económicos, sociales y culturales se caracterizaban por una gran incertidumbre. Por una parte, se identifican con la prestación de servicios por parte del Gobierno y, en

consecuencia, con la satisfacción de necesidades humanas, más que con el reconocimiento y la protección de los derechos y libertades individuales. Por otra parte, su reconocimiento se estima necesariamente aplazado hasta que el crecimiento económico haga posible la autosuficiencia.

40. El carácter específico de los derechos sociales y económicos exige su promoción mediante políticas económicas y fiscales, tanto como mediante su reconocimiento jurídico. En 1997/99 se ha aumentado la asignación presupuestaria para la enseñanza primaria que, además, ha recibido numerosos fondos de distintos donantes. El derecho a la educación se reconoce en la Constitución más no en la legislación y así el programa de universalización de la enseñanza primaria no tiene ninguna base legislativa. Quedan pendientes de respuesta las múltiples preguntas de la Relatora Especial sobre la sostenibilidad de la enseñanza primaria una vez que los donantes hayan dejado de financiarla y sobre la asignación presupuestaria correspondiente cuando no haya más requisitos específicos de los acreedores o donantes. Es posible que no se materialice a corto plazo la esperanza generalizada de que el crecimiento económico (al que debería contribuir la educación) genere ingresos suficientes para que el Gobierno pueda sustituir el apoyo brindado por los donantes. La primera generación de beneficiarios del programa de universalización de la enseñanza primaria terminará la escuela en el año 2003 y esos jóvenes de 13 años de edad no podrán ejercer ninguna influencia sobre la pobreza o fomentar el crecimiento económico, ni puede esperarse que así sea. La experiencia de muchos países revela que un resultado seguro del éxito del programa de universalización de enseñanza primaria será una mayor demanda de enseñanza secundaria, y en consecuencia una mayor demanda de recursos presupuestarios y de los donantes para la educación.

41. La Relatora Especial estima que el reconocimiento del derecho a la educación constituye la primera medida indispensable para definir los derechos del niño y las obligaciones correspondientes del Gobierno y de los padres de familia necesarias para mantener el mayor acceso logrado a la enseñanza primaria gracias al programa de universalización. La tradición africana de especificar los distintos deberes y obligaciones del individuo (en especial los relativos a la tributación, necesaria para que el Gobierno pueda obtener ingresos) facilita el diseño de un marco legislativo para el derecho a la educación.

A. Garantías constitucionales

42. En el período de 1988 a 1995 Uganda realizó un esfuerzo sin precedente de redacción de una Constitución. Empezó con la Comisión Constitucional, que solicitó opiniones sobre las posibles futuras disposiciones y garantías constitucionales mediante un proceso prolongado pero abierto a la participación de amplios sectores. Se celebraron más de 700 seminarios en todo el país y se recibieron más de 20.000 contribuciones por escrito. Este proceso consultivo condujo a un proyecto de constitución en 1992, seguido por elecciones a la Asamblea Constituyente y la conclusión y aprobación de la Constitución en 1995. El hincapié que se hace en la Constitución en los derechos de las mujeres, los niños y los discapacitados se interpretó como una consecuencia de este proceso constituyente de base ancha.

43. En la Constitución de 1995 se afirmaba que la educación era un derecho, y se especificaba que todo niño tenía derecho a una educación básica, que era responsabilidad compartida del Estado y de los padres del niño. En el Estatuto del Niño de 1996 se definió con más precisión la responsabilidad de los padres de mantener a sus hijos, añadiéndose que esa obligación de los padres suponía el derecho de los niños a la educación. Sin embargo, estas disposiciones no han sido llevadas a la práctica mediante disposiciones legislativas subsiguientes ni se han recogido en la estrategia educacional.

44. Las disposiciones constitucionales relativas al género, de gran alcance, se han reforzado posteriormente con medidas extrajudiciales. En la Constitución de Uganda se afirma el derecho de la mujer a una acción afirmativa, que se ha traducido en la práctica en su representación política o su acceso a la universidad. El Movimiento Nacional de Resistencia (MNR) inició la acción afirmativa en 1987 velando por que hubiese por lo menos una mujer en los Consejos de Resistencia de aquel entonces, comenzando por el nivel local, y se ha mantenido la práctica de reservar escaños para mujeres. Esta práctica ha dado a la mujer una voz política y ha permitido que gradualmente se establezca la igualdad de derechos de la mujer a los distintos recursos, en especial a la tierra. La Relatora Especial estima que esta cuestión es esencial para motivar a los padres a educar a sus hijas porque, para el grueso de la población de Uganda, la tierra es la clave de la supervivencia y la propiedad de la tierra es la clave de la participación en los procesos de decisión, comenzando por los del nivel familiar.

45. Después de conocerse los resultados del censo de 1991, un análisis de las personas que trabajan en el sector agrícola reveló que el 70% de los hombres (y el 27% de las mujeres) figuraban como trabajadores autónomos, mientras que el 73% de las mujeres (y el 30% de los hombres) figuraban como trabajadores del hogar no remunerados ²¹. El registro de las mujeres como trabajadoras autónomas depende de su propiedad de la tierra, donde aún representan una minoría estadística conforme al derecho escrito y carecen de derechos conforme al derecho consuetudinario. Estas perspectivas sombrías para el trabajo autónomo de la mujer debilitan los incentivos para su escolarización. Cuando la Relatora Especial visitó Uganda se estaba prestando mucha atención a la legislación de la reforma agraria y a la incertidumbre de las posibilidades de acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra que ese proceso ponía de manifiesto. Se propuso la copropiedad de los cónyuges como una enmienda que, según algunos entrevistados, no recibió el apoyo necesario y por lo tanto no fue incluida en la ley promulgada. La Relatora Especial estaba muy satisfecha de la atención prestada a los efectos de la Ley de bienes raíces sobre las mujeres, que demostraba claramente cómo el ejercicio de los derechos políticos conducía a la reivindicación de los derechos económicos.

B. Estrategia de educación

46. Una característica notable de la política educacional de Uganda es la falta de referencias a los derechos humanos, lo que ilustra el abismo existente entre los derechos humanos y la educación. En el Plan de inversiones estratégicas en educación de 1998-2003 se compromete al Gobierno

a garantizar el acceso universal a la enseñanza primaria con la máxima urgencia, se propugna la eliminación de los impedimentos financieros y se presta especial atención a las cuestiones relativas a la igualdad entre los sexos y entre las distintas regiones. Se prevé la aplicación práctica del Plan mediante contribuciones conjuntas de los sectores público y privado, de los hogares y de la comunidad. Éste confirma que "las comunidades seguirán siendo responsables de la ampliación de la matrícula en la enseñanza primaria" ²². Con la ampliación de la matrícula en virtud de la universalización de la enseñanza primaria, la capacidad de las comunidades rurales pobres de habilitar aulas y de contratar y conservar a los maestros ha supuesto una tensión más para la frágil estructura de autoabastecimiento.

C. Asignaciones presupuestarias

47. La Comisión de Examen de la Política Educacional recomendó que el 20% del presupuesto público se destinase a la educación. Este objetivo se superó gracias a la asignación del 33% del presupuesto discrecional ordinario, de la cual se destinó un 62% a la enseñanza primaria ²³. Casi la mitad de esos fondos se utilizan para pagar los sueldos del personal docente, destinándose el saldo principalmente a la construcción de aulas y a la compra de libros de texto. Originalmente se previó un aumento del presupuesto para el programa de universalización de la enseñanza primaria de 60 millones de dólares en 1997 a 125 millones de dólares en 2002, de los cuales se anticipaba que la mayor parte (el 90%) la aportarían los donantes. Estas estimaciones resultaron ser demasiado modestas y las proyecciones de los fondos necesarios para universalizar la enseñanza primaria crecieron vertiginosamente. Los donantes han aumentado sus promesas de contribuciones (el Reino Unido ofreció 67 millones de libras esterlinas y el Banco Mundial 115 millones de dólares de los EE.UU.), y el Gobierno ha aumentado aún más las asignaciones presupuestarias.

48. En las conversaciones sobre las asignaciones presupuestarias nominales que sostuvo la Relatora Especial con diversos actores se pasó inevitablemente al tema de la corrupción. Se ha dedicado muchísima atención a denunciar y reprimir la corrupción porque impide que los posibles beneficios macroeconómicos aprovechen a la larga a los presuntos beneficiarios. Emmanuel Ablo y Ritva Reinikka realizaron un estudio muy citado sobre la trayectoria de las asignaciones presupuestarias desde el presupuesto del Gobierno central hasta las distintas escuelas, maestros y niños. Sus conclusiones pusieron en tela de juicio el número oficial de niños registrados, revelando que la matrícula para el período de 1991 a 1995 aumentó en 60%, no estancándose como pretendían las estadísticas oficiales, mientras que las escuelas recibían efectivamente menos del 30% de los gastos públicos asignados nominalmente para la educación ²⁴.

D. Descentralización

49. Uganda ha aplicado un proceso triple de descentralización:
i) la descentralización política se inició con el establecimiento de los Consejos de Resistencia durante la guerra y se extendió a todo el país a partir de 1986; ii) la descentralización administrativa se introdujo en 1993

con el objetivo de establecer administraciones locales responsables ante la población local, más que ante el Gobierno central; iii) a continuación se produjo la descentralización financiera mediante la entrega de subvenciones incondicionales y condicionales no afectadas a un fin determinado del Gobierno central a los gobiernos locales y la introducción de presupuestos decididos localmente.

50. El proceso de descentralización realzó el papel de las autoridades distritales en el sistema educacional, en especial en la enseñanza primaria. Se supone que los distritos se hacen plenamente responsables "de la prestación de todos los servicios educacionales primarios y secundarios" ²⁵ y se encargan de la contratación del personal docente en tanto que el Ministerio de Educación se encarga de pagar sus salarios. Se prevé que la descentralización redunde en una delegación de poderes en relación con la enseñanza primaria. Se espera que los profesores a cargo, los comités de administración y las asociaciones de padres y maestros administren conjuntamente las escuelas. Durante la época en que se recaudaban muchos fondos por conducto de las asociaciones de padres y maestros, su participación en el funcionamiento de las escuelas era considerable pero esa función cambió al aumentar los fondos procedentes del Gobierno central. Un cambio de orientación, de la participación de los padres de familia a la definición de la escolarización como un servicio comunitario (en que participarían tanto los padres como otras personas), aún no ha producido resultados perceptibles porque se trata de una iniciativa reciente. La Relatora Especial seguirá observando con gran interés los efectos de la descentralización sobre la enseñanza primaria.

IV. OBLIGACIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN RELACIÓN CON EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

51. En su informe preliminar (E/CN.4/1999/49) la Relatora Especial estructuró un esquema de las cuatro características fundamentales que debían tener las escuelas primarias (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) a fin de analizar las obligaciones del Gobierno en relación con el derecho a la educación. En el presente documento se aplica el esquema a Uganda.

A. Disponibilidad: escuelas y maestros

52. La enseñanza primaria es de enorme importancia por ser el único tipo de educación al que puede tener acceso la mayoría de los ugandeses: la educación secundaria y la universitaria están más allá del alcance de la mayoría.

53. El reto de lograr una educación disponible para todos los niños ugandeses puede describirse sucintamente esbozando sus principales factores: la mitad de la población de Uganda es menor de 15 años y para cada niño sólo hay un adulto clasificado estadísticamente como perteneciente a la fuerza de trabajo (de 15 a 64 años), de manera que la relación de dependencia es de uno a uno. Se estima que el número de niños que asisten a la escuela primaria asciende

a 6,5 millones; la fuerza de trabajo se estima en 8 millones. Los obstáculos financieros consiguientes se complican por el legado de un analfabetismo generalizado, un sistema educacional en ruinas y una deuda externa impagable impuesta a la generación actual, que se remonta a los decenios anteriores. Estos problemas se complican aún más por el hecho de que Uganda es uno de los países menos urbanizados de África y la escolarización de una población rural dispersa no es tarea fácil. Además, la tasa de fecundidad sigue siendo muy elevada (se estima que la población de Uganda ha aumentado de 16 millones, según el censo de 1991, a 21 millones en 1999), y la población es cada vez más joven, con la consiguiente demanda de instrucción y la deficiente generación de los ingresos necesarios para financiarla.

54. Gracias al programa de universalización de la enseñanza primaria, se triplicó la matrícula oficialmente registrada en la escuela primaria ²⁶, con lo que la necesidad de más aulas y maestros se hizo muy urgente.

55. Al gran aumento del número de estudiantes no ha correspondido un número adecuado de escuelas y aulas. La Oficina de Estadística de Uganda informó que en 1997 existían 10.940 escuelas, de las cuales el 60% estaban clasificadas como "no permanentes", el 40% no contaban con agua potable y el 48% no tenían servicios sanitarios. Las condiciones mínimas de 1998 se usan como referencia para la construcción de nuevas escuelas, no como criterio para clausurar aulas o escuelas que no satisfagan esos criterios mínimos. Se informó a la Relatora Especial que aún podía impartirse enseñanza bajo la sombra de un árbol, en tanto que muchos niños nunca han visto retretes separados para ambos sexos. La construcción y la renovación de escuelas para satisfacer las necesidades del gran número de educandos con los escasos recursos disponibles sigue siendo un enorme problema.

56. Los maestros de primaria tienen la categoría de funcionarios públicos (en Uganda se usa oficialmente la expresión "public service" y no "civil service") pero han sido exonerados de las reducciones que afectan a la administración pública. En 1995 el número de maestros primarios oficialmente registrados ascendía a 82.745 ²⁷ pero ha aumentado considerablemente a raíz de la triplicación de la matrícula gracias al programa de universalización de la enseñanza primaria. La Relatora Especial no pudo verificar el número de maestros en 1999 porque aún no había concluido el proceso de inscripción de los maestros reconocidos en planillas, pero según parece la cuota máxima de contratación se ha fijado en 94.300 con arreglo a la congelación de contrataciones en la administración pública. Los salarios mensuales de los maestros aumentaron cinco veces, de 8 dólares a 72 dólares, entre 1992 y 1997 y a 80 dólares en 1998. Según parece los salarios de los maestros eran los mismos indistintamente de que trabajaran en la capital o en zonas remotas y estaban basados en la clasificación de la administración pública, no en una evaluación de su actuación individual. La dimensión del esfuerzo que deben realizar los maestros está bien ilustrada por la proporción de 6 millones de estudiantes para menos de 100.000 maestros. La relación profesor-alumnos es de 1 por cada 110, pero en el séptimo y último año de la enseñanza primaria la proporción tiende a ser de 1 a 20, mientras que para el primer año, según

se informa, puede llegar a ser de 1 a 300. Se están experimentando diversas formas de enseñanza en varios turnos o la enseñanza simultánea de varios grados para facilitar la tarea de atender a tan ingente número de educandos.

57. A la Relatora Especial se le informó con frecuencia que la mitad de los maestros no estaban capacitados. La Comisión Nacional de la UNESCO opinó contundentemente que "un 65% de los maestros de las escuelas [primarias] no tienen formación o no están suficientemente capacitados" ²⁸. Es probable que el pronunciado aumento del número de niños en el período de 1997 a 1999 haya empeorado la situación y hasta ahora no se sabe qué ventajas se han logrado mediante los múltiples proyectos de formación pedagógica actuales.

58. Por ser parte de la administración pública los maestros han gozado de libertades sindicales desde 1993. Han realizado muchas huelgas (oficiales y oficiosas), principalmente por el pago moroso de sus salarios. Los directores de escuelas tienen prohibido el ejercicio del derecho de huelga porque por definición cumplen un servicio esencial. Los esfuerzos especiales de la Relatora Especial para discernir cómo se representan los intereses colectivos de los maestros y cómo se oye la voz de los maestros en los múltiples debates actuales sobre la universalización de la enseñanza primaria han revelado una historia complicada que se remonta a los primeros intentos de organización de sindicatos en el decenio de 1960, y la resistencia a éstos, alegándose que eran una forma de hacer huelga. La Asociación de Maestros ha sobrevivido como entidad reconocida y apoyada por los distintos gobiernos y su dirección ha tenido que superar diversas dificultades. Hasta donde ha podido averiguar la Relatora Especial, la voz colectiva de los maestros está ausente en el proceso de formulación de políticas, ya sea que se trate de modificaciones del programa de estudios de la enseñanza primaria (una propuesta era aumentar el número de materias de 4 a 11) o de la política de educación inclusiva (la integración de niños discapacitados y la formación de todos los maestros para hacer frente a clases con diversos niveles de capacidad) o del castigo físico.

B. Accesibilidad: niños excluidos y niños menos favorecidos

59. Se carece de información precisa sobre los niños que deberían asistir a la escuela pero no lo hacen, siendo uno de los obstáculos principales la no inscripción de los nacimientos. En su informe al Comité de los Derechos del Niño el Gobierno reconoció que se había descuidado esta práctica y este requisito ²⁹. Todos los años se recuenta el número de niños que van a la escuela pero las estimaciones de los no escolarizados varían muchísimo. Además, el hecho de que no se inscriban los nacimientos obliga a recurrir a estimaciones para determinar las edades de los niños.

60. En enero de 1997 se suprimieron los derechos de escolaridad y la matrícula aumentó de unos 2,5 millones en 1996 a unos 5,5 millones en 1998 y a cerca de 6,5 millones en abril de 1999. En diferentes fuentes de estadísticas educacionales se citan diferentes cifras, pero estas estimaciones ponen suficientemente de relieve el crecimiento de la matrícula, sin que sea necesario entrar a analizar cifras que puedan ser más o menos exactas. La lógica de la Relatora Especial es sencilla: antes de 1997, las

escuelas tenían que remitir las cuotas según el número de niños matriculados y había muchos incentivos para acusar cifras inferiores a las reales, por ejemplo, el de permitir que los niños asistieran a la escuela sin pagar matrícula. Ahora que se ha abolido este requisito, existe el incentivo de exagerar el número de niños matriculados porque las escuelas reciben subvenciones per cápita según la matrícula declarada. Se espera que los esfuerzos actuales por obtener estadísticas educacionales amplias, exactas y verificables rindan buenos resultados en un futuro cercano.

61. El costo de la educación ha sido el principal obstáculo para la asistencia de los niños a la escuela. Las familias estaban sufragando las dos terceras partes del costo de la enseñanza primaria, y la escolarización de los siete hijos que como término medio tenía cada mujer escapaba del alcance de la mayoría.

62. Para el año 2003 se proyecta que la enseñanza sea universal y obligatoria. Las prioridades son la matrícula de los niños menos favorecidos, la retención de los matriculados y la preparación para el considerable aumento previsto de la demanda de enseñanza secundaria a raíz de la triplicación del número de niños en la escuela primaria ³⁰.

1. Acción afirmativa para niñas y mujeres jóvenes

63. La relación niñas-niños en la escuela primaria aumentó a razón del 1% anual entre 1995 y 1998 (del 45 al 47%) pero esta media oculta muchísima variación dentro del país y entre las distintas escuelas primarias. Se está a punto de llegar a la igualdad entre el número de niñas y niños al principio de la vida escolar y se está volcando la atención hacia la retención de las niñas, en especial a partir del cuarto grado (P-4 en Uganda), cuando muchas tienden a abandonar la escuela. Se informó a la Relatora Especial que en una clase típica de 20 en el séptimo y último año de la enseñanza primaria rural puede haber 17 niños y sólo 3 niñas. Por otra parte, el analfabetismo está generalizado entre las mujeres adultas, también en las zonas rurales, y pese a ello no se le presta mucha atención política ni se da mucha importancia a la asignación de fondos para erradicarlo.

64. La condición de la mujer en la familia está matizada por el hecho de que el 30% de los matrimonios son polígamos ³¹. No se están recopilando estadísticas oficiales para documentar el alcance de la poligamia, y la creación de la Asociación de Segundas Mujeres y Concubinas de Uganda fue un primer esfuerzo por poner de relieve este fenómeno. La imagen equivocada del matrimonio como institución necesariamente monógama tiene dos consecuencias directas para la educación de los niños. En primer lugar, el número de niños por hogar depende del número de mujeres y éste ejerce fácilmente un efecto multiplicador sobre los cuatro que están exonerados del pago de derechos de matrícula en la enseñanza primaria. En segundo lugar, el pago de la matrícula es tradicionalmente obligación del padre; esto determina el criterio para seleccionar qué niños irán a la escuela.

65. La matrícula bruta para el período de 1993 a 1995 fue de un 79% para los niños y un 67% para las niñas. La matrícula neta se estimó en un 58% para los niños y un 51% para las niñas, y la frecuentación escolar fue del 65% para los niños y del 63% para las niñas ³². Se suprimieron los derechos de matrícula para cuatro hijos de cada familia, con el requisito adicional de que dos fueran niñas. En atención a la inquietud de la Relatora Especial respecto del acceso a la escuela de los niños que no figurasen entre los cuatro elegidos, se le proporcionaron muchísimas descripciones anecdóticas de formas ingeniosas con que se estaba superando este obstáculo. Se le informó que por cuatro hijos por familia se entendía cuatro hijos por mujer, permitiéndose así la matrícula de hijos nacidos de la segunda y subsiguientes mujeres. El hecho de que muchos matrimonios polígamos no estuvieran inscritos facilitaba que las madres figurasen como madres solteras. Según estimaciones no verificables, el número de hijos por los que se pagan derechos de matrícula varía entre el 10 y el 15%. Según parece, con arreglo al programa de universalización de la enseñanza primaria se tolera la inclusión de hijos adicionales, sin alterarse la norma de los cuatro por familia, de suerte que representa un mensaje subliminal sobre la conveniencia de tener familias más pequeñas.

66. El Gobierno también ha adoptado una política de tratamiento preferencial en la educación terciaria, que promete crear una reserva más grande de mujeres aptas para profesiones y cargos que exigen una educación universitaria. Se consiguió aumentar el número de universitarias aplicando un coeficiente de 1,5 a las notas de sus exámenes de fin de estudios secundarios. La denominada "bonificación del 1,5" se introdujo en 1990 y la matrícula de mujeres universitarias aumentó del 22% en 1989-1990 a un 35% en 1990-1991. Se ha criticado que ha beneficiado a muchachas de las escuelas más prestigiosas de Kampala y sus alrededores ³³.

2. Inclusión de niños con discapacidades

67. A la Relatora Especial le alegró saber que se había producido un cambio de orientación favorable a la educación de los niños con discapacidades y que el hincapié que se había hecho hasta entonces en escuelas especiales o en una educación especial estaba cediendo a favor de una escolarización integral.

68. Las estadísticas relativas a la escolarización de los niños con discapacidades habían sido hasta entonces mutuamente contradictorias. Según una fuente, a principios del decenio de 1990 sólo iban a la escuela "348 niños ciegos, 227 niños sordos y 299 niños mentalmente discapacitados" ³⁴. Según otra fuente, había "55 escuelas especiales, 24 anexos para discapacitados y 2 escuelas para sordos" ³⁵. Esas escuelas especiales seguirán funcionando para niños con discapacidades graves, aunque en virtud del enfoque integral se intenta integrar a cuantos se pueda en escuelas ordinarias.

69. En el Estatuto de los Niños de 1996 se estipula la igualdad de oportunidades para la educación de los niños con discapacidades. (La regla empírica aplicada por el Ministerio de Educación consiste en suponer que el 10% de los niños padece de alguna forma de discapacidad.) Ésta es

consecuencia de la Constitución de 1995 y del éxito de los representantes de los discapacitados (unidos al amparo de la organización que coordina sus actividades, a saber, la Unión Nacional para los Discapacitados de Uganda (NUDIPU)) que han conseguido poner de relieve sus problemas e incluirlos en el programa de derechos humanos. Se han iniciado programas especiales para niños discapacitados, sin un esfuerzo simultáneo para introducir en el programa de estudios para niños no discapacitados un contenido que permita contener y eliminar la estigmatización vinculada con la discapacidad. Se espera que la escolarización integral prevista y la formación docente con miras a la adaptación de los maestros a educandos con diversos grados de capacidad contribuyan a reducir esa estigmatización.

3. Niños afectados por conflictos armados

70. Los niños han sido víctimas de conflictos armados durante toda la turbulenta historia de Uganda, pero el virulento conflicto en el norte de Uganda desde hace años parece haberse ensañado especialmente con los niños. Se han denunciado abusos de ambas partes: el Ejército de la Resistencia del Señor (The Lord's Resistance Army) y el ejército ugandés. En 1996 el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones informó al Gobierno acerca de 41 casos de secuestros de escolares por el Ejército de Resistencia del Señor ³⁶ y en 1998 la Comisión de Derechos Humanos aprobó su segunda resolución sobre el secuestro de niños en Uganda septentrional. El Representante Especial del Secretario General encargado de la cuestión de las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños es el coordinador de los esfuerzos destinados a lograr la liberación de los niños secuestrados por grupos armados en Uganda septentrional ³⁷. Una consecuencia de esta situación, según se informa, ha sido una bajísima matrícula escolar, del 18% en 1997 y menos del 19,6% en 1996 ³⁸.

71. Las escuelas y los escolares también han sido objeto de agresiones en la región sudoccidental de Uganda (el macizo del Rwenzori), donde ha habido muchos casos de secuestros y matanzas de escolares. La prevención de esos abusos ha resultado imposible hasta ahora; se les ha dedicado mucha atención pública. La lógica implícita del Gobierno ha sido de que su reacción ante esos horrores, por muy dura que sea, debe juzgarse como un mal menor.

4. Los niños privados de su libertad

72. Los niños privados de su libertad no pueden acceder a la enseñanza salvo que se les imparta en sus lugares de detención. Esto ha sido imposible por los magros presupuestos para la administración de las cárceles y centros de detención de menores que resultan inadecuados para la gran cantidad de detenidos, que no cesa de aumentar. Se han elaborado con muchos pormenores garantías especiales de los derechos humanos precisamente para las personas que se hallan bajo la custodia del Estado -en particular los niños- para superar la imposibilidad de asignarles créditos presupuestarios por conducto del proceso político.

73. El propio Gobierno no ha calificado positivamente la educación de los niños en escuelas y reformatorios aprobados: "estructuras dilapidadas como consecuencia de muchos años de disturbios y abandono; falta de equipo y de personal calificado para aplicar el programa de capacitación; instalaciones recreativas y de esparcimiento inadecuadas; y condiciones deficientes de alimentación y sueño" ³⁹. La educación brilló por su ausencia en esta evaluación. Hasta donde pudo determinar la Relatora Especial, no se imparte ninguna enseñanza y los niños pueden permanecer recluidos en sus dormitorios hacinados o pasar todo el día trabajando. El trabajo consiste en labores manuales mal remuneradas (según se informa, la remuneración más baja es de un chelín ugandés por día, equivalente a 0,001 dólares).

5. Niños trabajadores

74. Como en otros países pobres, la mayoría de las personas -incluidos los niños- trabajan porque sencillamente no pueden darse el lujo de no hacerlo. La mayoría de los niños trabaja en el sector no estructurado y no se sabe cuántos son, cuántos años tienen o en qué condiciones trabajan. Sin embargo, lo que sí se sabe es que este fenómeno se ha generalizado. El acceso de los niños trabajadores a la escuela no se ha garantizado con la mera abolición de los derechos de matrícula; la instrucción sigue siendo costosa debido a otros costos directos (como los uniformes) y de oportunidad por las exigencias conflictivas de la escuela y el trabajo. Muchos niños trabajan sencillamente para poder comer, y para lograr que vayan a la escuela no sólo habrá que eliminar todos los costos directos sino también alimentarlos.

75. La Relatora Especial tomó nota con satisfacción de que en noviembre de 1998 el Gobierno firmó el Memorándum de Entendimiento con el Programa Internacional de la OIT para la Abolición del Trabajo Infantil (IPEC) al que se sumó una subvención de 1,5 millones de dólares, cuya aplicación seguirá con mucho interés. Estima que esta iniciativa encaja bien en el proyecto del Gobierno de profesionalizar la enseñanza primaria.

C. Aceptabilidad: contenido y métodos de la enseñanza

76. La Relatora Especial tomó nota de que la mayoría de los debates sobre la educación en Uganda giran en torno a la financiación, necesaria pero inasequible. Esta inquietud es justificable en relación con la educación, pero muchas cuestiones relativas a los derechos humanos y la educación no dependen del dinero. El contenido del programa de estudios y de los libros de texto no tiene ninguna repercusión sobre el costo, y la práctica disciplinaria de los castigos físicos no guarda ninguna relación con la riqueza o la pobreza. La enseñanza en el idioma materno sí genera gastos adicionales en material didáctico, pero permite economizar el costo de la repetición porque facilita el aprendizaje.

1. Programa de estudios y libros de texto

77. El programa de estudios de la enseñanza primaria consiste en cuatro materias básicas: inglés, matemáticas, ciencias (que incluye la salud) y estudios sociales (que combina historia, geografía, religión y educación

cívica). Estas cuatro materias se examinan en inglés en el Examen de Fin de Estudios de Primaria (PLE). La calificación anual de los alumnos se realiza bajo auspicio de la Junta Nacional de Exámenes de Uganda (UNEB).

78. Las escuelas pueden elegir libremente entre los distintos libros de texto aprobados por el Comité Nacional de Aprobación de Libros de Texto. La USAID ha apoyado una reforma del proceso de adquisición de libros de texto, conducente a tratos con ocho primeras editoriales, que más tarde aumentarán a diez, entre cuyas ofertas podrán elegir las distintas escuelas. El Gobierno está subvencionando el costo de los libros de texto mediante la transferencia de fondos a escuelas en las que se reparte un libro de texto por cada siete (o seis) alumnos. La Relatora Especial no ha recibido respuesta a su pregunta sobre cómo puede aprender a leer y escribir (en inglés, que no es la lengua materna de la mayoría de los alumnos) un niño compartiendo un solo libro de texto con otros cinco o seis alumnos.

79. Para determinar el costo de los libros de texto para los padres que desean que sus hijos tengan sus propios juegos de libros, la Relatora Especial compró dos juegos de libros (uno de una editorial internacional y otro de una editorial ugandesa), descubriendo que todos eran prohibitivamente caros. El costo mínimo de un juego de libros de texto para las cuatro materias básicas era de 20 dólares de los EE.UU. (en comparación, por ejemplo, con el salario mensual de los maestros, de 80 dólares de los EE.UU.), y si se suma a eso el costo de los demás libros, cuadernos, lapiceros y lápices, más el uniforme escolar, se llega fácilmente a un sueldo mensual por niño.

80. Además de su costo, el contenido de los libros de texto plantea muchos interrogantes. El Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Comunitario (como se llamaba entonces) señaló en 1995 que las escuelas preparaban a las "muchachas para sus funciones subordinadas en la sociedad. Así, las escuelas ofrecen un reflejo fiel de la subordinación de la mujer en el hogar" ⁴⁰. Según se informa, se han examinado los libros de texto para eliminar de ellos toda imagen perjudicial de la niña y la mujer. Sin embargo, la Relatora Especial encontró muchos ejemplos de descripciones negativas, que pueden ilustrarse con este pasaje del libro de estudios sociales correspondiente al nivel P-5 (niños de 10 años): "Tanto los baganda como los banyoro piensan que el matrimonio es muy importante. Ellos no respetan mucho a las solteras. Por tradición, cada hombre tiene más de una mujer. Los hombres pueden tener todas las mujeres que quieran. Un hombre con muchas mujeres es respetado por los demás miembros de la tribu" ⁴¹. Después de este pasaje se informa a los niños que las niñas deben arrodillarse (los niños pueden permanecer de pie) al saludar a las personas de edad. En un comentario final, se les dice que estas costumbres tradicionales están desapareciendo debido a las "costumbres occidentales modernas".

81. La Relatora Especial también está preocupada por la forma en que se describe en los libros de texto la diversidad racial, étnica, religiosa y lingüística de Uganda. El renacimiento de los reinos tradicionales (Buganda, Toro y Bunyoro) en 1993 abrió el camino para el reconocimiento de la

diversidad cultural, que había sido abolida artificialmente en 1967. Todos éstos están bien representados en los libros de texto para niños. A ninguna comunidad se le reconoce un estatuto de minoría o de grupo indígena (se suele mencionar a los karamojong, banyarwanda y batwa). Las comunidades nómadas (en especial los karamojong en el noreste) son habitualmente objeto de críticas en los medios de comunicación por su atraso, y se les suele achacar el ser un obstáculo para el desarrollo. No se les menciona en general en los libros de texto. La expulsión de los ugandeses de origen asiático en 1972 redujo a la comunidad asiática del país de 76.000 en 1970 a 430 en 1980 ⁴². En 1982 se les reconoció jurídicamente la posibilidad de recuperar sus bienes, lo que se puso en práctica en 1992-1993 con mucha presión de los donantes. No existe ninguna indicación de que hayan sido acogidos a su regreso, ni indicio alguno de que este país multirracial esté ocupándose de los problemas múltiples de su diversidad.

2. Idiomas de instrucción

82. Se ha abordado la herencia de la enseñanza en inglés impartida por los misioneros, reforzada por políticas oficiales en el primer decenio de la independencia, mediante el proyecto de adopción del trilingüismo: el idioma materno, el inglés y el swahili. El idioma materno debería usarse como medio de instrucción en los primeros años de la enseñanza primaria, pero parece que no hay libros de texto convenientes. Un estudio realizado en 1995 reveló que el 60% de los niños hablaba en el hogar un idioma distinto del idioma de instrucción en la escuela ⁴³. El swahili y el inglés deberían enseñarse como materias durante los cuatro primeros años, pero se dispone de pocos libros de texto en swahili. El idioma de instrucción pasa a ser el inglés en el quinto grado, mientras que el idioma materno y el swahili se enseñan como materias.

3. La disciplina en la escuela

a) Castigo físico

83. Joe Oloka-Onyango indicó que el castigo físico sólo se sacaba a la luz cuando un niño resultaba gravemente lesionado, señalando que "falta un sistema de vigilancia para garantizar que no ocurran esos casos de abuso de poder por parte de los maestros" ⁴⁴. Aparte de esta falta de vigilancia, los maestros son parte de la administración pública y no hay motivos para destituirlos por abuso de poder respecto de sus alumnos. Tal vez si se transfiere la responsabilidad de la contratación de los maestros de las autoridades centrales a las distritales aumente la participación de la comunidad, aunque es posible que ello no impida el castigo físico porque muchos padres lo siguen apoyando. El uso del castigo físico está generalizado y Catherine Watson citó investigaciones realizadas en el Centro de Desarrollo de la Salud Infantil de Mulago que revelan que las madres son las primeras en aplicar el castigo físico y entre el 55 y el 82% de ellas reconocen que apalean, abofetean o golpean a sus hijos ⁴⁵. El castigo físico fue legalizado por la Ley de educación, en cuya virtud se intentó limitar la administración del castigo físico a los profesores encargados, pero se reconoce que "los maestros apalean a los niños en todas las escuelas" ⁴⁶. El

Ministerio de Educación publicó una circular en la que pedía a los maestros que no recurrieran al castigo físico, y a raíz de distintos casos los agentes de orden público y la Comisión de Derechos Humanos de Uganda comenzaron a reaccionar. Se han procesado algunos casos en que se produjeron lesiones graves, disponiéndose con frecuencia el pago del costo de la atención médica del niño y una indemnización a los padres.

84. La Relatora Especial está preocupada por los efectos de la exposición de los niños ugandeses a la violencia, manifestada ya sea por el castigo físico en la familia y en la escuela, o por el abuso de los niños en conflictos armados. El sistema tradicional de enseñanza impuesto por los misioneros, en el que se combina la obediencia con el cumplimiento riguroso de la disciplina escolar, habitúa a los niños a obedecer órdenes y a someterse a castigos físicos por desobediencia, independientemente de que entiendan o no esas órdenes. La Relatora Especial tomó nota de que había muchísima oposición a que se cambiaran los métodos disciplinarios en las escuelas y de que faltaban argumentos en contra, que vincularan la exposición precoz de los niños a la obediencia y a la violencia con su comportamiento de adultos. Espera ansiosa una iniciativa que permita poner fin a la transmisión de esa "cultura de violencia" entre las generaciones sucesivas.

b) Escolares embarazadas

85. Aunque el castigo físico ha suscitado cierta atención del público, las escolares embarazadas todavía tienen que abandonar la escuela y no pueden volver a matricularse en la misma escuela después del parto. No hay ninguna información disponible al respecto y tampoco figura en los programas de educación de la mujer o de los derechos humanos. A la Relatora Especial se le dio una explicación hartamente conocida sobre los antecedentes de esta práctica, que se remontan a la herencia recibida de las escuelas dirigidas por los misioneros. Entre otras justificaciones de esta práctica, se afirmaba que toda forma de tolerancia del embarazo infantil podría interpretarse como un aliento. No se establece ninguna relación con el interés supremo de la niña (embarazada) ni se reconoce el hecho de que las niñas no han sido dotadas de los conocimientos y habilidades necesarios para evitar el embarazo y, en consecuencia, son doblemente víctimas. La Relatora Especial está preocupada por la poca atención que se presta a este problema, en especial habida cuenta de la iniciativa de Uganda de acelerar la entrada en vigencia de la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, que contiene una disposición explícita que obliga a los gobiernos a permitir que las madres menores de edad prosigan su educación.

86. La pandemia del VIH/SIDA impulsó la introducción de la educación para la vida familiar, pero esa educación no se complementaba con un acceso a los anticonceptivos (se estima que el uso de anticonceptivos todavía no llega al 10%) ni con un programa de planificación familiar que informara y habilitara a las mujeres a protegerse de embarazos no deseados o de la infección por el VIH. Se ha elogiado mucho y con razón el éxito con que Uganda ha frenado la propagación de la infección por el VIH (las tasas de

infección por el VIH han venido disminuyendo desde 1995). Este éxito se atribuye a una campaña generalizada de información y educación, que incluye necesariamente cierta información relacionada con la sexualidad.

87. La Relatora Especial es plenamente consciente de las dificultades que supone conciliar la libertad de religión con el interés superior del niño, cuando éste exige que se le faciliten medios para protegerse de la infección por el VIH o el embarazo. No sostiene que sea una cosa fácil, pero sí que es posible y necesaria. Asimismo, con la expulsión de alumnas embarazadas de la escuela se refuerza la imagen de que esas niñas son indignas de seguir educándose, y también se las retira de la vista del público y resulta fácil eludir la tarea de atacar las causas del embarazo infantil.

D. Adaptabilidad: orientación y propósito de la educación

88. En el libro blanco de 1992 se definió que la educación básica consistía en "proporcionar oportunidades para la adquisición de un conjunto mínimo de conocimientos, habilidades y actitudes que permitan al educando aprovechar al máximo sus posibilidades y contribuir constructivamente al desarrollo local y nacional". En 1992 se nombró un grupo de examen del programa de estudios con la tarea de formular un programa escolar detallado que reflejase los objetivos nacionales y educacionales contemporáneos. El grupo de tareas recomendó como esferas esenciales de estudio las ciencias y la tecnología básicas, con hincapié en los conocimientos profesionales, así como en el conocimiento de los derechos, las responsabilidades y obligaciones cívicas de cada persona, incluidas las vinculadas con la paternidad responsable ⁴⁷. Se ha seguido examinando el programa de estudios, con la intención de introducir nuevas materias, como la agricultura o los negocios y el espíritu empresarial, para profesionalizar la enseñanza primaria y hacerla útil para los educandos que no tendrán la posibilidad de seguir estudios más adelante, que son la inmensa mayoría. Se propuso aumentar a 11 el número de materias. Era poco probable que se aceptara la propuesta por la carga que supondría para los maestros y el costo prohibitivo de los libros de texto.

89. Se espera la elaboración de una estrategia amplia para la educación, inspirada en el actual hincapié en la universalización de la enseñanza primaria. Es necesario actuar antes de que la primera generación del programa de universalización de la enseñanza primaria culmine su instrucción primaria en 2003 y es resulte evidente que los niños de 13 años no están preparados para ganarse la vida, aun cuando pudiesen comenzar a trabajar legalmente a esa temprana edad. Sin embargo, es posible que no puedan continuar sus estudios debido a la escasez o al costo excesivo de la enseñanza secundaria. Por ello, es preciso ampliar el proyecto de profesionalización de la educación primaria para complementar así la enseñanza primaria. La Relatora Especial se sintió descorazonada por la información sobre la falta de recursos nacionales o de interés de los donantes en relación con la educación y la formación profesionales.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

90. Aún está por construirse el puente conceptual que vincule la educación con las cuestiones del género y los derechos humanos. Se ha adelantado muchísimo en materia de género, aunque mucho menos en cuanto a la definición y la realización del derecho a la educación y a los derechos humanos en la esfera de la educación. A la Relatora Especial le preocupan la idea generalizada de que la universalización de la enseñanza primaria es un don y la falta de una base legislativa en que se especifiquen los derechos y deberes, las libertades y las obligaciones en materia de educación. Recomienda que la inmensa mejora del acceso a la escuela gracias a la universalización de la enseñanza primaria se aproveche como oportunidad para garantizar la sostenibilidad de la enseñanza primaria mediante un debate público general sobre un sistema educacional autosostenido que conduzca a su consolidación jurídica.

91. Para que la enseñanza primaria sea universal para el año 2003 se necesita un esfuerzo coordinado de la comunidad de acreedores y donantes y del Gobierno. La Relatora Especial tomó nota con satisfacción de las nuevas posibilidades para el alivio de la carga de la deuda abiertas por la reunión del Grupo de los Ocho en junio de 1999, y del creciente apoyo internacional para que los fondos liberados por el alivio de la carga de la deuda se destinen a una enseñanza más disponible y accesible para los niños y jóvenes de Uganda. Recomienda que se institucionalice la evaluación de la repercusión sobre los derechos humanos para determinar los factores internacionales que inhiben o facilitan el acceso a la escuela y aclarar así la repercusión del alivio de la carga de la deuda internacional y de las políticas de ajuste estructural. El apoyo de los acreedores y donantes a la educación confirma la oportunidad de esa iniciativa.

92. La incorporación de los derechos humanos y de las cuestiones del género en la educación exige el reconocimiento de todos los aspectos pertinentes de los derechos humanos. Hasta ahora se ha hecho hincapié en la disponibilidad y accesibilidad de la enseñanza primaria. La Relatora Especial ha comprobado con satisfacción la atención que se está dedicando a mejorar el acceso de las niñas a la escuela, a su asistencia sistemática y a su culminación. Sugiere que se aproveche este impulso como base para la inclusión de las perspectivas de género. Para ello es necesario abordar cuestiones difíciles y polémicas como el embarazo de las escolares, la adaptación del contenido de los programas de estudios y de los libros de texto al objetivo de dotar a las niñas de los conocimientos y habilidades necesarios para evitar embarazos precoces, y ampliar las perspectivas y propósitos de la educación para ofrecer a las futuras generaciones de mujeres de Uganda opciones a las que no han podido acceder las generaciones de mujeres de ayer y de hoy. La Relatora Especial recomienda que se haga un esfuerzo para superar la atención fragmentada que se da a las cuestiones relativas al género, en especial habida cuenta de la importancia del acceso de la mujer a la propiedad de la tierra para la situación de las niñas y de las mujeres en todas las regiones rurales de Uganda. La interdependencia de los derechos humanos constituye un marco amplio para el examen de todas las políticas sectoriales con miras a adaptarlas a las exigencias de los derechos humanos.

Los compromisos contraídos en materia de género por el Gobierno y la comunidad de donantes internacionales, que se refuerzan mutuamente, constituyen una base excelente para emprender este proceso.

93. La Relatora Especial está preocupada por que no se presta atención a muchas cuestiones relativas a los derechos humanos en el sector de la educación. Observó que no se oía la voz colectiva de los maestros en muchos debates profesionales y públicos sobre la educación, y que las libertades sindicales de los maestros de la enseñanza primaria siguen limitadas por los acontecimientos de los últimos decenios. El aumento de los deberes y responsabilidades de los maestros no ha ido acompañado de un reconocimiento de sus libertades sindicales. El gran aumento de la matrícula en la enseñanza primaria y las mayores expectativas cifradas en los maestros pueden atribuirse al reconocimiento explícito de la necesidad de adaptar la enseñanza a las niñas lo mismo que a los niños, a los educandos con discapacidades lo mismo que a los niños normales, y al medio multilingüe. La Relatora Especial recomienda en particular que se preste especial atención al pleno reconocimiento de las libertades sindicales de los maestros y que se consulte la voz colectiva de los maestros en todo el proceso de planificación y formulación de políticas educacionales y de su aplicación práctica.

94. La actual normativa internacional de los derechos humanos sirve de orientación para abordar todas las cuestiones relativas a los derechos humanos en la educación. El Gobierno ha ratificado la mayoría de los tratados de derechos humanos pertinentes, salvo algunos convenios críticos de la OIT, pero el cumplimiento de sus obligaciones de presentación de informes deja mucho que desear. Muchos agentes pertinentes -internacionales o ugandeses- que trabajan en la esfera de la educación desconocen el contenido de los tratados de derechos humanos, cómo se aplican a la educación, o las obligaciones que imponen de presentar informes.

95. La Relatora Especial recomienda que se formule una estrategia de derechos humanos sobre la base de los compromisos internacionales y nacionales actuales de Uganda y que se utilice el proceso de presentación de informes en virtud de los tratados de derechos humanos ratificados para efectuar una evaluación de la situación. Mediante este proceso se pondrían de relieve muchas cuestiones que hasta ahora han escapado a la atención, como la no inscripción de los nacimientos, o la no inscripción de la raza, el grupo étnico, la tribu y la religión (como lo exige la Constitución de Uganda) al ingresar en el sistema educacional, y permitiría la creación de datos básicos para establecer salvaguardas contra la discriminación o para vigilar la relación entre la educación y el trabajo infantil.

96. La articulación de una estrategia de los derechos humanos sería un provechoso refuerzo para el incipiente proyecto de actividades complementarias a la universalización de la enseñanza primaria. La primera generación beneficiaria de la universalización de la enseñanza primaria terminará la primaria en el año 2003 y para entonces se pondrán a prueba las expectativas creadas por dicho programa, que son muchas. Se espera que la universalización de la enseñanza primaria contribuya, por una parte, a erradicar la pobreza y, por otra parte, a crear una mayor demanda de

enseñanza secundaria, contribuyendo al mismo tiempo a una procreación más tardía y a la reducción del número de hijos, así como a la generación de una noción común de los derechos y obligaciones de la ciudadanía. La educación está proverbialmente cargada de muchas expectativas distintas respecto de lo que debe lograr; unas expectativas demasiado altas pueden degenerar en desilusión si no son satisfechas, lo que a su vez repercutirá negativamente en la atención prestada a la educación. Una estrategia de los derechos humanos podría enlazar útilmente muchos cabos sueltos dentro y fuera del sector de la educación para configurar una visión amplia del futuro de Uganda, basada en la realización de todos los derechos.

Notas

1/ La Comisión de Investigación de las Violaciones de los Derechos Humanos de Uganda, Pearl of Blood. Summary of the Report of the Commission, Kampala, octubre de 1994, pág. 10.

2/ Discurso de Godfrey Binaisa, Presidente de Uganda, en la 14ª sesión plenaria de la Asamblea General, Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, sesiones plenarias, vol. I, págs. 267 y 268.

3/ Informe del Secretario General a la Comisión de Derechos Humanos sobre la asistencia a Uganda, 8 de diciembre de 1983 (E/CN.4/1984/45), págs. 1 a 3 y 24.

4/ A. R. Tucker, Eighteen Years in Uganda and East Africa, Arnolds, Londres, 1908, volumen II, pág. 151.

5/ Departamento de Educación - Informe del Secretario de Educación de la African Inland Mission, 1925 Annual Report, Imprenta del Gobierno del Protectorado de Uganda, Entebbe, 1926, pág. 16.

6/ Cada Gobierno adoptaba una estrategia de enseñanza escolar. En el primer plan de cuatro años (1963 a 1966) se hacía hincapié en la educación secundaria y superior en el espíritu de lo que entonces se denominaba "formación de recursos humanos", impulso que se mantuvo en el segundo plan quinquenal (1966 a 1971). Este último plan fue interrumpido por un cambio de política en 1969, marcado por una inclinación hacia el socialismo. En el tercer plan quinquenal (1971 a 1976) se mantuvo el hincapié anterior en la educación secundaria, con un cambio de orientación en 1975 hacia la indigenización y al desarrollo rural. Ninguno de estos planes se materializó. Al terminar la contienda armada en 1986 se aplicó un programa de rehabilitación (1988 a 1991) que comenzó con la reconstrucción de la infraestructura educacional.

7/ Ministerio de Educación, Evolution of Uganda's Educational System, Kampala, 1986, pág. 4.

8/ Education for National Integration and Development. Report of Education Policy Review Commission, Ministerio de Educación, Kampala, enero de 1989; la versión definitiva se publicó en abril de 1991.

9/ Gobierno de Uganda, Education for National Integration and Development. Government White Paper on the Education Policy Review Commission Report, Imprenta del Gobierno, Kampala, abril de 1992.

10/ La República de Uganda, Background to the Budget 1999/2000, Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico, Kampala, junio de 1999, pág. 89.

11/ Una comparación entre los resultados del examen del presupuesto familiar de 1989/90 y el estudio integrado de los hogares de 1992/93 reveló "una impresionante disminución de los gastos familiares". El Banco Mundial, Uganda: The Challenge of Growth and Poverty Reduction. A World Bank Country Study, Washington D.C., enero de 1996, párr. 21, pág. 87.

12/ "Uganda: Enhanced structural adjustment facility policy framework paper , 1998-1999-2000/01", documento preparado por las autoridades ugandesas en colaboración con personal del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, 28 de octubre de 1998, párr. 5.

13/ República de Uganda, "Memorandum of economic and financial policies", anexo a la carta de intención de fecha 28 de octubre de 1998 dirigida al Director Gerente del Fondo Monetario Internacional por el Ministro de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico, párr. 11.

14/ Banco Mundial, Uganda: The Challenge of Growth and Poverty Reduction. A World Bank Country Study, Washington D.C., enero de 1996, párr. 4.21, pág. 67.

15/ "Uganda: Enhanced structural adjustment facility policy framework paper, 1998-1999-2000/01", preparado por las autoridades ugandesas en colaboración con personal del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, 28 de octubre de 1998, párr. 1.

16/ Banco Mundial Informe Anual 1998, Washington D.C., 1999, cuadro 1: Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME): análisis por países, pág. 5.

17/ Uganda ratificó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en 1985, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1986, la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1995, en todos los casos sin reservas, así como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño.

18/ Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (14º período de sesiones), (A/50/38) de 31 de mayo de 1995, párrs. 286, 335 y 336.

19/ Comité de los Derechos del Niño, observaciones finales: Uganda (CRC/C/15/Add.80), 21 de octubre de 1997, párrs. 16 y 18.

20/ Comisión de Derechos Humanos de Uganda, 1997 Annual Report, Kampala, julio de 1998, pág. 49.

21/ A. Kelles-Viitanen, "Employment promotion of women in Uganda: From disabling to enabling environment", OIT, 1994, pág. 11, mimeografiado.

22/ República de Uganda, Education Strategic Investment Plan 1998-2003, Gobierno de Uganda, Kampala, noviembre de 1998.

23/ La República de Uganda, Background to the Budget 1999/2000, Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico, Kampala, junio de 1999, pág. 20.

24/ E. Ablo y R. Reinikka, Do Budgets Really Matter? Evidence from Public Spending on Education and Health in Uganda, documento de trabajo de investigación en materia de políticas N° 1926, el Banco Mundial, Washington D.C., 1996, pág. 31.

25/ República de Uganda, Education Strategic Investment Plan 1998-2003, Gobierno de Uganda, Kampala, noviembre de 1998, pág. 14.

26/ Según datos del Ministerio de Educación la matrícula neta en la escuela primaria era del 55% en 1994/95, del 56% en 1995/96 y la estimación preliminar para 1997/98 era del 91%. La tasa de terminación de los siete años de escuela primaria (P1 a P7) era del 30% en 1994/95, del 35% en 1995/96 y se estimaba en un 40% para 1997/98. República de Uganda, Memorando sobre políticas económicas y financieras anexo a la carta de intención de fecha 28 de octubre de 1998 dirigida al Director Gerente del Fondo Monetario Internacional por el Ministro de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico, cuadro 1: Indicadores sociales, 1994/95-2004/05, pág. 13.

27/ Anuario estadístico de la UNESCO, 1998, UNESCO, París, 1999, cuadro 3.97.

28/ "The development of education in Uganda 1990-1992", informe preparado para el 43° período de sesiones de la Conferencia Internacional de Educación, Comisión Nacional de la UNESCO de Uganda, 1992.

29/ Comité de los Derechos del Niño, Informe inicial de Uganda (CRC/C/3/Add. 40), 17 de junio de 1996, párr. 54.

30/ Los resultados preliminares del censo escolar (o "recuento") de 11 de mayo de 1999 arrojaron una matrícula de 6,2 millones en la enseñanza primaria (de los cuales 5,8 millones con arreglo al programa de universalización de la enseñanza primaria), en tanto que la matrícula correspondiente a la secundaria ascendía a 462.300 educandos, incluidas las escuelas públicas y privadas. Por ejemplo, para Kampala el programa de universalización de la enseñanza primaria abarcaba al 74% de los educandos, mientras que a nivel secundario la mayoría iban a escuelas privadas.

31/ C. Watson, Children First. Talking with Your Community about Child Welfare and Development, la República de Uganda y el UNICEF, Kampala, diciembre de 1996, pág. 13.

32/ UNICEF, Estado Mundial de la Infancia 1999, UNICEF, Nueva York, 1999, pág. 109.

33/ J.B. Mugaju, ed., An Analytical Review of Uganda's Decade of Reforms 1986-1996, Fountain Publishers, Kampala, 1996, pág. 72.

34/ "The development of education in Uganda 1990-1992", informe preparado para el 43º período de sesiones de la Conferencia Internacional de Educación, Comisión Nacional de la UNESCO de Uganda, 1992.

35/ Comité de los Derechos del Niño, Informe inicial de Uganda (CRC/C/3/Add.40), 17 de junio de 1996, párr. 174.

36/ Comisión de Derechos Humanos, informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (E/CN.4/1999/62), 28 de diciembre de 1998 párr. 307.

37/ Comisión de Derechos Humanos, secuestro de niños en Uganda septentrional. Informe del Secretario General (E/CN.4/1999/69), 27 de enero de 1999, párr. 36.

38/ La República de Uganda/UNICEF, Northern Uganda Psycho-Social Needs Assessment Report (NUPSNA), Kampala, noviembre de 1998, pág. 111.

39/ Comité de los Derechos del Niño, Informe inicial de Uganda (CRC/3/Add.40), 17 de junio de 1996, párr. 256.

40/ "The girl child in Rwanda: a situation analysis (Desk review)", Dirección de Asuntos de la Mujer, Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Comunitario, Kampala, 1995, pág. 95, mimeografiado.

41/ G. Wambuzi y T. Bukenya, Sharing Our World 5: Living Together in Uganda, Macmillan Social Studies Programme, Kampala, 1996, pág. 27.

42/ Y. Tandon y A. Raphael, The New Position of East Africa's Asians: Problems of a Displaced Minority, Grupo pro Derechos de las Minorías, Informe N° 16, Londres, noviembre de 1984, pág. 2.

43/ N. Postletwaite, "The conditions of primary schools in least-developed countries". International Review of Education, vol. 44, 1998, N° 4, pág. 306.

44/ J. Oloka-Onyango, "Uganda", en P. Baehr y otros (editores) Human Rights in Developing Countries Yearbook 1996, Kluwer Law International & Nordic Human Rights Publications, 1997, pág. 399.

45/ C. Watson, Children First. Talking with Your Community about Child Welfare and Development, la República de Uganda y el UNICEF, Kampala, diciembre de 1996, pág. 25.

46/ Comité de los Derechos del Niño, Informe inicial de Uganda (CRC/C/3/Add.40), 17 de junio de 1996, párr. 211.

47/ B. P. Kiwanuka, Curriculum Review Task Force Report, NCDC, Kampala 1993.