

175ª reunión

175 EX/28
PARÍS, 28 de julio de 2006
Original: Inglés

Punto 29 del orden del día provisional

**INFORME SOBRE LA CUARTA REUNIÓN DEL GRUPO MIXTO DE EXPERTOS
UNESCO (CR)/CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (CESCR)
SOBRE EL SEGUIMIENTO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN (2006)**

RESUMEN

El Grupo Mixto de Expertos UNESCO (CR)/Consejo Económico y Social (CESCR) sobre el seguimiento del derecho a la educación celebró su cuarta reunión en el Palacio de las Naciones, Ginebra, los días 12 y 13 de mayo de 2006. La reunión giró en torno a la justiciabilidad del derecho a la educación. En cumplimiento de la Decisión 172 EX/26, el presente documento contiene el informe sobre la cuarta reunión del Grupo Mixto de Expertos.

Habida cuenta de las sugerencias y recomendaciones expuestas en el informe, el Comité de Convenciones y Recomendaciones tal vez desee brindar orientaciones adicionales al Grupo Mixto de Expertos respecto de su futura labor.

Proyecto de decisión: párrafo 16.

1. El Grupo Mixto de Expertos UNESCO (CR)/Consejo Económico y Social (CESCR) sobre el seguimiento del derecho a la educación¹ celebró su cuarta reunión los días 12 y 13 de mayo de 2006 en el Palacio de las Naciones, Ginebra, durante el 36º periodo de sesiones del Comité de Derechos

¹ El Grupo Mixto de Expertos, establecido mediante la Decisión 5.4, adoptada por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO en su 162ª reunión, en octubre de 2001, está integrado actualmente por cuatro miembros: la Sra. Virginia B. Dandan, Presidenta, y el Sr. Eibe Riedel, Vicepresidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CESCR), y representante de dicho comité; y el Sr. Olabiyi B.J. Yai y el Sr. José Duarte Ramalho Ortigao, miembros del Comité de Convenciones y Recomendaciones (CR) del Consejo Ejecutivo de la UNESCO. El Sr. Ortigao no pudo asistir a la reunión. El Sr. A. Yusuf, Director de la Oficina de Normas Internacionales y Asuntos Jurídicos de la UNESCO, la Sra. Ingeborg Breines, Directora de la Oficina de Enlace de la UNESCO en Ginebra, la Sra. Wan-Hea Lee y el Sr. Jacob Schneider de la Secretaría del CESCR, y el Sr. Kishore Singh, Secretario del Grupo Mixto de Expertos, participaron en la reunión.

Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CESCR). Al declarar abierta la reunión, la Sra. Virginia B. Dandan, Presidenta del CESCR, dispensó una calurosa acogida al Sr. Olabiyi B.J. Yai, miembro del Grupo Mixto de Expertos procedente del Comité de Convenciones y Recomendaciones (CR) del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, y a otros participantes de la Organización. Destacó la importancia que se concedía al Grupo Mixto de Expertos en la labor del CESCR y la colaboración con la UNESCO en la promoción del derecho a la educación. El Sr. Yai presidió la reunión. En su intervención preliminar, subrayó la necesidad de hacer efectivo el derecho a la educación, que era uno de los objetivos centrales del mandato de la UNESCO y un elemento vital para alcanzar la Educación para Todos (EPT).

2. El documento conceptual sobre la justiciabilidad del derecho a la educación (anexo), preparado por la Secretaría para la reunión, sirvió de base para el debate. El profesor Riedel explicó brevemente que el término justiciabilidad hacía referencia a la posibilidad de que los particulares invocaran un derecho ante un órgano judicial o cuasijudicial nacional o internacional. Si bien no existe ningún procedimiento judicial o cuasijudicial para invocar derechos económicos, sociales y culturales en el plano mundial, en espera de la aprobación de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los mecanismos regionales ofrecen esa posibilidad. Si el Consejo de Derechos Humanos creado recientemente confiriera al grupo de trabajo de composición abierta de la antigua Comisión de Derechos Humanos encargada de examinar las opciones relativas a la elaboración de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el mandato de redactar un protocolo facultativo, dicho protocolo podría elaborarse. Su objetivo sería permitir a los particulares reivindicar los elementos justiciables de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional, comprendido el derecho a la educación.

3. El CESCR ha definido esos elementos justiciables en sus Observaciones Generales sobre varios derechos, reconocidos en el Pacto Internacional, entre ellos el derecho a la educación, y, en cierta medida, en sus observaciones finales sobre los informes periódicos presentados por los Estados Parte en el Pacto. El procedimiento de denuncia establecido por un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sería de carácter cuasijudicial, ya que el órgano que supervisaría dicho procedimiento, por ejemplo, el CESCR, no revestiría todas las características de un tribunal, pues las opiniones de ese órgano sobre las distintas denuncias serían recomendaciones, en lugar de decisiones jurídicamente vinculantes.

4. En el debate se analizaron las disposiciones contenidas en las Directrices preparadas para la séptima consulta de los Estados Miembros sobre la aplicación de la Convención y la Recomendación relativas a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960), aprobadas por el Consejo Ejecutivo en abril de 2005. La UNESCO transmitirá al CESCR los informes sobre la séptima consulta que reciba de los Estados Miembros y los resultados de su examen por el CR. Al dialogar con los miembros del CESCR, el Sr. Yai les informó de los distintos ámbitos examinados por el Grupo Mixto de Expertos. El Sr. A. Yusuf, Director de la Oficina de Normas Internacionales y Asuntos Jurídicos de la UNESCO facilitó información y explicaciones sobre los procedimientos de denuncia que se utilizan en la Organización. Presentó un panorama general de las comunicaciones examinadas por el CR en relación con los casos y cuestiones de presuntas violaciones de derechos humanos en las esferas de competencia de la UNESCO, especialmente los casos directamente relacionados con el derecho a la educación y resueltos hasta la fecha.

5. El Grupo Mixto de Expertos indicó que sería muy útil elaborar un documento sobre la justiciabilidad del derecho a la educación a fin de dar a conocer mejor los sistemas judiciales y cuasijudiciales y los procedimientos destinados a garantizar la observancia de ese derecho.

6. Tras recordar sus recomendaciones anteriores, los expertos reiteraron la necesidad de disponer de una definición práctica de la educación básica. Esa definición debería establecer los parámetros jurídicos de la educación básica y las normas mínimas convenidas en el plano internacional, que todos los Estados Miembros deberían acatar. Ello facilitaría considerablemente la tarea del CESCR y la UNESCO en el seguimiento de los progresos realizados en la materialización del derecho a la educación básica y el logro de las metas de la EPT.

7. El Grupo Mixto de Expertos recomendó encarecidamente a la UNESCO que:

- Tomara las medidas necesarias con miras a elaborar una definición práctica de la educación básica, de modo que los progresos realizados pudieran supervisarse en función de parámetros jurídicos convenidos para garantizar que el sistema de las Naciones Unidas utiliza el mismo lenguaje.

8. Los principales objetivos de las discusiones sobre la observancia y la justiciabilidad del derecho a la educación fueron las cuestiones relativas a las políticas y la investigación. El Grupo Mixto de Expertos pasó revista al Plan de acción global para alcanzar las metas de la EPT. La perspectiva de la educación básica debería abarcar el derecho a la educación como elemento esencial del programa de EPT. En lo que respecta a la cooperación interinstitucional en pro de la EPT, fue digna de mención la contribución aportada por la reunión sobre el derecho a la educación y el seguimiento del Foro Mundial sobre la Educación, organizada por el CESCR en cooperación con la UNESCO el 14 de mayo de 2002. También revestían una gran importancia la decisión adoptada por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO en abril de 2005, en la que reconoció que la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza era un pilar esencial de la EPT, y las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre la EPT referentes a la formulación de una legislación nacional sobre la EPT. El Grupo Mixto de Expertos observó que en el Plan de acción global para alcanzar las metas de la EPT no se había prestado suficiente atención al derecho a la educación. Destacó asimismo que hasta la fecha el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo no se había dedicado al tema del derecho a la educación. El proceso de aplicación del Plan de acción global para alcanzar las metas de la EPT constituía una oportunidad para adoptar las medidas necesarias. El Grupo Mixto de Expertos sugirió que era sumamente importante:

- Tener debidamente en cuenta el derecho a la educación al aplicar el Plan de acción global para alcanzar las metas de la EPT;
- Elegir “el derecho a la educación” como tema de un Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo.

9. Los expertos analizaron las cuestiones relacionadas con las obligaciones de los Estados de proporcionar una educación primaria universal y gratuita y la observancia efectiva del derecho a la educación básica. Se refirieron a la Observación General 11 sobre el Artículo 14 del Pacto Internacional, que brindaba una base normativa para los planes nacionales de EPT y su evaluación. Se manifestó la preocupación de que, a pesar de las obligaciones que incumbían a los países en virtud de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza de la UNESCO y del Pacto Internacional (Artículos 13 y 14) y del compromiso asumido en el Foro Mundial sobre la Educación, en algunos países, especialmente en África, la educación primaria o básica no fuera gratuita y universal. Ello dificultaba el ejercicio del derecho a la educación básica por parte de muchos niños necesitados, y principalmente las niñas. Se mencionó la iniciativa del Banco Mundial y el UNICEF de supresión de los derechos de matrícula y la participación de la UNESCO en la misma con miras a la acción normativa de la Organización. Se estimó oportuno congregar a los organismos internacionales interesados, así como a los

responsables de la adopción de decisiones en los países y expertos de alto nivel, para que examinaran todos los asuntos que estaban en juego, sobre la base de investigaciones fundadas en datos empíricos, así como de estudios de casos exhaustivos que abarcaban varios países de todas las regiones cuyas situaciones eran diferentes.

10. El Grupo Mixto de Expertos propuso que:

- En colaboración con la ACNUDH, la UNESCO organizara un taller o seminario para congregar a todos los interesados, comprendidos el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y otros copartícipes de la EPT, junto con especialistas nacionales y expertos internacionales. En ese taller se examinarían las consecuencias a largo plazo de los ajustes estructurales realizados en los países africanos sobre la obligación fundamental de los países de proporcionar la educación básica como derecho humano fundamental. Dicho taller podría organizarse en 2007 con motivo de un periodo de sesiones del CESCRR o de una reunión del Grupo de Trabajo sobre EPT.
- Dicho taller o seminario arrojará resultados concretos que permitieran adoptar medidas a fin de suprimir los derechos de matrícula exigidos en la enseñanza primaria o básica. Esos resultados deberían comunicarse a la reunión del Grupo de Alto Nivel sobre la EPT que se celebrará en 2007.

11. Los expertos también examinaron cuestiones relacionadas con la investigación, concentrándose en la necesidad de proceder a un análisis comparado de las disposiciones relativas al derecho a la educación básica contenidas en las constituciones, la legislación y los planes de política. Las discusiones giraron en torno al régimen jurídico de su financiación. Opinaron que era sumamente importante prestar apoyo a las Comisiones Nacionales para la UNESCO a fin de que colaboraran con la Organización en ese ámbito. En ese contexto, se informó a los expertos acerca de los debates celebrados en la 174ª reunión del Consejo Ejecutivo sobre el seguimiento de la *Declaración de Yakarta*, aprobada en la Conferencia Internacional sobre *el derecho a la educación básica como derecho humano fundamental y el marco jurídico de su financiación*, que tuvo lugar en diciembre de 2005. Convenía brindar un mayor apoyo a las actividades que realizaba actualmente la UNESCO en relación con las bases del derecho a la educación en los ordenamientos jurídicos nacionales y la asistencia técnica que se estaba prestando. Asimismo, había que examinar las cuestiones relativas al suministro de la enseñanza en la lengua materna o la educación bilingüe y bicultural a fin de llegar a las minorías lingüísticas y culturales, teniendo presente las discusiones mantenidas recientemente en la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO (OIE) y las decisiones adoptadas sobre esas cuestiones.

12. Los expertos estimaron que era importante que la UNESCO:

- promoviera las investigaciones y los estudios sobre el derecho de educación, en particular sus bases en el derecho constitucional y las legislaciones nacionales y las normas y disposiciones referentes al marco jurídico de la financiación de la educación básica;
- intensificara su actual colaboración con la comunidad intelectual y los organismos profesionales en los ámbitos nacional, regional e internacional, y especialmente con las Comisiones Nacionales para la UNESCO, que podrían desempeñar una función dinámica.

13. El Profesor Riedel informó a los demás miembros del Grupo Mixto de Expertos acerca de un estudio que se estaba realizando sobre el derecho a la educación, la EPT y los responsables de la adopción de decisiones en el plano nacional. Habida cuenta de su importancia, el Grupo Mixto de Expertos propuso que, cuando se finalizara, se difundiera como publicación. Era fundamental seguir

sensibilizando a los legisladores y parlamentarios al derecho a la educación y recalcar la necesidad de defenderlo para promover la EPT.

14. El Grupo Mixto de Expertos opinó que era preciso celebrar reuniones con más frecuencia para tratar temas y aspectos específicos del derecho a la educación. Se estimó fundamental dar a conocer mejor su labor, así como la función de la UNESCO en la promoción del derecho a la educación en el marco del proceso de la EPT.

15. Se decidió que el informe del Grupo Mixto de Expertos sería presentado al CDESCR por su Presidenta, la Sra. Dandan, y al CR por el Sr. Yai, y que posteriormente se sometería al Consejo Ejecutivo de la UNESCO. La siguiente reunión del Grupo Mixto de Expertos se organizaría en noviembre de 2006 en la Sede de la UNESCO. En el momento de la clausura, los expertos manifestaron su reconocimiento a la Secretaría, en particular, al Sr. Kishore Singh, por la excelente labor realizada para preparar la reunión.

Proyecto de decisión

16. Tras haber examinado el informe del Grupo Mixto de Expertos UNESCO(CR)/Consejo Económico y Social (CDESCR) sobre el seguimiento del derecho a la educación, el CR tal vez desee recomendar al Consejo Ejecutivo que adopte el siguiente proyecto de decisión:

El Consejo Ejecutivo,

1. Recordando la Decisión 172 EX/26,
2. Habiendo examinado el documento 175 EX/28,
3. Expresa su reconocimiento por el trabajo del Grupo Mixto de Expertos;
4. Encomia las actividades de la Secretaría encaminadas a promover el derecho a la educación;
5. Recomienda al Director General que tenga más en cuenta el derecho a la educación en la aplicación del Plan de acción global para alcanzar las metas de la EPT;
6. Pide al Director General que tome las medidas adecuadas para aplicar las recomendaciones formuladas por el Grupo Mixto de Expertos;
7. Alienta al Grupo Mixto de Expertos a proseguir su labor sobre los temas de crucial importancia para la realización del derecho a la educación y le pide que le presente un informe en su 177ª reunión.

Anexo

Original: Inglés



**Consejo Económico
y Social**

**GRUPO MIXTO DE EXPERTOS
UNESCO (CR)/CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (CESCR)
SOBRE EL SEGUIMIENTO
DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN**

Cuarta reunión
12-13 de mayo de 2006

Palacio de las Naciones,
Ginebra

Justiciabilidad del derecho a la educación

Documento conceptual

Introducción: Justiciabilidad y aplicación del derecho a la educación

1. El derecho a la educación es un derecho reconocido internacionalmente. El Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (UNESCO, 1960) establecen ampliamente este derecho y formulan las obligaciones de cada Estado. Como estipula el Comentario general 13 sobre el derecho a la educación (Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)¹, el derecho a la educación, como todos los derechos humanos, impone tres niveles de obligaciones a los Estados Parte: las obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir. A su vez, la obligación de cumplir consta de la obligación de facilitar y la obligación de proveer. La obligación del Estado persiste incluso en caso de privatización de la educación. Los Estados deben integrar a su ordenamiento jurídico nacional las obligaciones contraídas en el Pacto y aplicar activamente el derecho a la educación. Las personas, en tanto que beneficiarios del derecho a la educación, han de tener amparo jurídico en caso de que su derecho sea vulnerado.

2. La aplicación del derecho a la educación depende pues, primeramente, del sistema jurídico de cada país. El sistema jurídico desempeña una función esencial en la defensa del derecho a la educación. Es necesario disponer de mecanismos de aplicación eficaces que garanticen que los Estados cumplen con las obligaciones fundamentales mínimas que hagan accesible a todos la educación básica. Se debe alentar a los Estados para que examinen de qué manera la jurisprudencia nacional e internacional ha demostrado que el derecho a la educación no es un ideal ni una aspiración, sino un derecho obligatorio por ley. Es preciso reconocer y ratificar la justiciabilidad del derecho a la educación.

3. Cuando un derecho establecido para beneficio del ciudadano forma parte de un convenio que ha sido debidamente ratificado e integrado en el ordenamiento del Estado, con lo cual dicho derecho adquiere fuerza legal en ese Estado, el individuo, en tanto que beneficiario del derecho, puede usar todos los medios jurídicos para lograr su cumplimiento: por ejemplo, recursos ante los tribunales, en los que el juez tiene la potestad de examinar si se ha producido una violación de las obligaciones legales del Estado y fallar al respecto. Hablando en términos técnicos, por supuesto que los ciudadanos no tienen necesariamente que emprender esas acciones legales por sí mismos: los grupos que gozan de personalidad jurídica y que se interesan en el asunto (sindicatos, asociaciones de padres o de usuarios de servicios públicos, etc.) pueden emprender dichas acciones en representación de sus afiliados. Además, el derecho internacional en general -independientemente de los mecanismos adicionales creados por un instrumento específico para garantizar su cumplimiento- ofrece medios similares de defender el derecho a la educación a escala internacional, en el marco de las relaciones interestatales.

4. El Grupo Mixto de Expertos UNESCO (CR)/Consejo Económico y Social (CESCR) sobre el seguimiento del derecho a la educación ha dado muestras de una preocupación constante acerca de la aplicación del derecho a la educación. Los debates que tuvieron lugar en su primera reunión, celebrada en la Sede de la UNESCO el 19 de mayo de 2003, pusieron de relieve que “era fundamental insistir en la importancia de incorporar las obligaciones de los Estados respecto al derecho a la educación en los sistemas jurídicos nacionales y considerar que este derecho puede ser objeto de acciones judiciales, a fin de obtener su respeto”.

¹ Comentario general 13 sobre el derecho a la educación (Artículo 13 del Pacto), aprobado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su vigésima primera reunión, en 1999. E/C.12/1999/10, 2 Diciembre de 1999 (párr. 1).

5. En la tercera reunión, celebrada en la Sede de la UNESCO el 2 de mayo de 2005, el Grupo Mixto de Expertos pasó revista a las cuestiones de la observancia del derecho a la educación. En este contexto, se hizo referencia a dos casos recientes de la jurisprudencia de tribunales en Sudáfrica y en la India respecto de la obligación de proporcionar educación primaria y gratuita para todos. En los debates también se trataron temas más amplios, como los derechos en la educación y el derecho a la educación. El Grupo Mixto de Expertos estimó que era necesario abordar con carácter prioritario el asunto de la justiciabilidad del derecho a la educación. “Ello tendría un gran interés en el contexto de la preparación de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (....)”.

A. El CESCR: Una perspectiva de derechos humanos

6. Como señala el Comentario general número 13 sobre el Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (derecho a la educación) citado anteriormente, el derecho a la educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos². De modo que el derecho a la educación es un derecho global en la gama de los derechos económicos, sociales y culturales.

i) Consideraciones relativas a la justiciabilidad del derecho a la educación en la supervisión de la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales.

7. El CESCR supervisa la aplicación de los derechos estipulados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los asuntos relativos a la aplicación del derecho a la educación y su justiciabilidad son abordados por el CESCR en el diálogo que el Comité que preside mantiene con los Estados Parte en el Pacto Internacional, en relación con los avances de la puesta en vigor de los derechos económicos, sociales y culturales. Las observaciones finales que el CESCR aprueba tras examinar los informes presentados por los Estados Parte en el Pacto Internacional reflejan diversos asuntos relativos a la aplicación del derecho a la educación y su justiciabilidad. La UNESCO difunde estas conclusiones para darles seguimiento³.

8. La gran importancia que el CESCR le concede al derecho a la educación quedó de manifiesto en el Día de Debate sobre el Derecho a la Educación y seguimiento del Foro Mundial sobre la Educación celebrado en mayo de 2002 por el CESCR, en cooperación con la UNESCO. El debate permitió examinar los medios y arbitrios para vincular más estrechamente el Marco de Acción de Dakar, aprobado en el Foro Mundial sobre la Educación en 2000, con los instrumentos internacionales relativos al derecho a la educación, en particular las cláusulas de los Artículos 13 y 14 del Pacto Internacional. El debate puso de relieve cuán importante resulta la manera en que las obligaciones del Estado con respecto al derecho a la educación, contraídas mediante el Pacto Internacional y en el Marco de Acción de Dakar, se reflejan en los sistemas jurídicos nacionales y cómo han de reforzarse las bases constitucionales y legislativas del derecho a la educación⁴.

² Comentario general 13 sobre el derecho a la educación (Artículo 13 del Pacto), op. cit. (párr. 1).

³ Sobre las preocupaciones del CESCR que se reflejan en estas conclusiones relativas a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, véase “Enseignement primaire et gratuité” UNESCO y OIDEL, París, 2006 (págs. 166-237).

⁴ En el debate se insistió en que, para cumplir con las responsabilidades contraídas en el Marco de Acción de Dakar, la medida más importante que debería tomar un Estado sería la de incorporar una cláusula constitucional sobre el derecho a la educación. Otra solución consistiría en introducir la legislación adecuada. Las ventajas de disponer de una cláusula constitucional consisten en que se fijaría un criterio que serviría para medir la legislación y las políticas del Estado, y que toda violación podría impugnarse ante un tribunal constitucional.

ii) *Preparación del protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y consideraciones relativas a la justiciabilidad del derecho a la educación*

9. No existe en el ámbito internacional ningún procedimiento judicial o cuasijudicial que permita apelar a los derechos económicos, sociales y culturales. Por tal motivo, la Comisión de Derechos Humanos en su Resolución 2001/30, aprobada en su 30ª reunión en 2001, designó a un experto independiente para que examinara la cuestión de la preparación de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sobre la base del informe presentado en febrero de 2002⁵, se creó un Grupo de Trabajo de composición abierta encargado de estudiar las opciones para la elaboración de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Como indica el último informe de Catarina de Albuquerque, Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo de composición abierta, presentado en su tercera reunión (2006)⁶ el Grupo examinó los asuntos relativos a los procedimientos de comunicación para examinar las denuncias individuales sobre violaciones de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional. El debate incluyó el derecho a la educación, garantizado por el Artículo 13 del Pacto Internacional. Asimismo se mencionaron los procedimientos de la UNESCO para las comunicaciones y denuncias relativas a la protección de los derechos humanos en los ámbitos de competencia de la Organización. El CESCR ha debatido en varias ocasiones sobre asuntos relativos al proyecto de protocolo facultativo del Pacto Internacional. Si el Consejo de Derechos Humanos, de reciente creación, le confiara al Grupo de Trabajo de composición abierta creado por la antigua Comisión de Derechos Humanos un nuevo mandato para proseguir su tarea y preparar un protocolo facultativo, éste podría redactarse. Su aprobación permitiría que los individuos, en calidad de derechohabientes, invocasen los elementos justiciables de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional, comprendido el derecho a la educación.

B. UNESCO: La perspectiva de la educación

10. En algunos instrumentos normativos aprobados por la UNESCO en la esfera de la educación se ha presentado el derecho a la educación en sus diversas dimensiones; entre dichos instrumentos ocupa lugar preeminente la *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza*. Debido al reconocimiento cada vez más amplio de la función esencial que desempeña la educación en la vida de las personas, el derecho a la educación se considera de importancia fundamental. Mientras que las Naciones Unidas y el CESCR asumen una perspectiva de derechos humanos en lo que concierne a la justiciabilidad del derecho a la educación, o sea, consideran al derecho a la educación como parte de los derechos económicos, sociales y culturales, la UNESCO asume una perspectiva de educación, es decir, se centra en la alta prioridad que se concede en la UNESCO a la Educación para Todos (EPT). La UNESCO reconoce que hacer viable el derecho a la educación es un deber de los gobiernos y les obliga a plasmar sus compromisos internacionales en leyes a las que los ciudadanos puedan apelar. Si no existen las leyes oportunas, es difícil supervisar y hacer cumplir las obligaciones; por eso, para llevar a la práctica el derecho a la educación, un elemento crítico es movilizar a las autoridades para que desarrollen y modernicen la legislación nacional. “Allá donde se garantiza el derecho a la educación, mejora el acceso de la gente a otros derechos y su disfrute de ellos”.⁷

⁵ Documento E/CN.4/2002/57, 12 de febrero de 2002.

⁶ Informe del Grupo de Trabajo de composición abierta encargado de estudiar las opciones para la elaboración de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su tercer periodo de sesiones, Documento E/CN.4/2006/47, 14 de marzo de 2006.

⁷ Informe Mundial sobre el Seguimiento de la Educación para Todos 2002, Educación para Todos: ¿Va el mundo por el buen camino?, Ediciones UNESCO 2002. (págs. 14 y 30).

i) *Consideraciones relativas a la justiciabilidad del derecho a la educación en los procedimientos de la UNESCO para comunicaciones y denuncias sobre violaciones de los derechos humanos*

11. El sistema de protección de los derechos humanos vigente en la UNESCO contribuye a la aplicación de estos derechos en sus ámbitos de competencia. De conformidad con lo dispuesto en la Decisión 104 EX/3.3 adoptada por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO en su 104ª reunión en 1978, el Comité de Convenciones y Recomendaciones (CR) que es un órgano subsidiario del Consejo Ejecutivo, examina las comunicaciones recibidas por la Organización sobre casos y asuntos relativos a presuntas violaciones de los derechos humanos en las esferas de competencia de la UNESCO. En consecuencia, el CR examina todas las comunicaciones que la Organización recibe sobre esos temas. El Director General desempeña una importante función al tratar de fortalecer continuamente la acción de la UNESCO encaminada a la promoción de los derechos humanos, al mismo tiempo mediante la solución de casos y la eliminación de las violaciones masivas, sistemáticas o flagrantes de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Las consultas se inician en condiciones de respeto mutuo y de confianza, y de una manera confidencial, para contribuir a encontrar soluciones a problemas particulares relacionados con los derechos humanos. La UNESCO está animada por una voluntad de cooperación internacional, conciliación y comprensión mutua, ya que las denuncias por violación de los derechos humanos pueden dirigirse contra cualquiera de los Estados Miembros; por este motivo el procedimiento es de carácter confidencial.

12. Entre 1978 y septiembre de 2005, el Comité de Convenciones y Recomendaciones examinó 529 comunicaciones, 330 de las cuales hallaron solución. Éstas pueden clasificarse como sigue:

- 205 casos terminaron en liberación o absolución;
- 55 casos fueron autorizados a salir del Estado interesado con el fin de cursar estudios o ejercer la docencia;
- 29 casos pudieron volver a encontrar un puesto o una actividad;
- 14 casos lograron continuar una publicación o una emisión prohibida;
- 10 casos pudieron beneficiarse de la modificación de ciertas leyes discriminatorias en el caso ámbito de la educación respecto de minorías étnicas o religiosas;
- 14 casos lograron reanudar los estudios.

De modo que, de un total de 330 comunicaciones resueltas, hubo 24 casos directamente relacionados con el derecho a la educación.

13. En cuanto a los resultados en relación con las presuntas víctimas (o grupos de presuntas víctimas),⁸ es evidente que existe la necesidad de difundir más ampliamente los procedimientos de la UNESCO para la presentación de comunicaciones y denuncias, y alentar a los defensores y activistas de los derechos humanos a que aprovechen mejor las vías disponibles en la UNESCO y en el sistema de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, es preciso reforzar la campaña de defensa de los derechos humanos y la ratificación de la *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza* y el Pacto Internacional. Además, la investigación empírica orientada a examinar la aplicación del derecho a la educación es de crucial importancia, ya

⁸ Comité de Convenciones y Recomendaciones, Documento informativo, Consejo Ejecutivo de la UNESCO, 159ª reunión, (159 EX/CR/2), UNESCO París (§ V.)

que en las actuales sociedades del conocimiento hay todavía millones de niños y adultos que carecen de oportunidades educativas.

14. Por lo tanto, es importante examinar los asuntos relativos al procedimiento de denuncias de la UNESCO para la protección del derecho a la educación, teniendo en mente la preparación del protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

15. En este aspecto, la Comisión de Conciliación y Buenos Oficios facultada para resolver las controversias que puedan plantearse entre Estados Parte en la Convención⁹ podría eventualmente desempeñar una función. La Comisión está formada por 11 miembros elegidos por la Conferencia General de una lista de candidatos presentados por los Estados Parte en el protocolo. El mandato de la Comisión consiste, fundamentalmente, en validar los hechos y poner a disposición de los Estados interesados sus buenos oficios y gestiones conciliatorias, comprendidas las posibles recomendaciones, con miras a hallar una solución amistosa del asunto, basada en el respeto a la Convención. Hasta ahora, a la Comisión nunca se le ha pedido que use sus buenos oficios o ejerza sus funciones de conciliación. Pero en octubre de 2003, en el marco de la 32ª reunión de la Conferencia General, se efectuó en la Sede de la UNESCO una reunión de los Estados Parte, con el fin de revitalizar y desarrollar el procedimiento creado por el protocolo. En esta reunión se examinaron los procedimientos de la Comisión a fin de garantizar su eficacia y se decidió interpretar determinados artículos del protocolo con el fin de permitir que la Comisión ejerza sus funciones¹⁰.

ii) Consideraciones relativas a la justiciabilidad del derecho a la educación en la aplicación de las convenciones y recomendaciones en la esfera de la educación

16. Reconociendo que los Estados Miembros tienen la obligación de presentar informes, de conformidad con lo estipulado en la Constitución de la UNESCO¹¹, se concede importancia a las bases constitucionales y legislativas del derecho a la educación y a su justiciabilidad en las consultas con los Estados Miembros sobre la aplicación de la Convención y la Recomendación relativas a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960). La UNESCO realizó recientemente la séptima consulta con los Estados Miembros, que abarca un periodo de seis años (2000-2005) y a los Estados Miembros se les ha pedido que sometan a la Organización informes sobre las medidas adoptadas para aplicar la Convención y la Recomendación, que deben prepararse según las directrices aprobadas al efecto por el Consejo Ejecutivo¹². Estas directrices, que se han formulado teniendo en cuenta las directrices pertinentes del sistema de las Naciones

⁹ El Artículo 8 de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza señala que “Cualquier controversia entre dos o varios Estados Parte en la presente Convención respecto a su interpretación o aplicación que no se hubiere resuelto mediante negociaciones, se someterá, a petición de las partes en la controversia, a la Corte Internacional de Justicia para que resuelva al respecto, a falta de otro procedimiento para resolver la controversia”. El 10 de diciembre de 1962, la Conferencia General, en su 12ª reunión, aprobó el protocolo para instituir una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios facultada para resolver las controversias que puedan plantearse entre Estados Parte en la Convención.

¹⁰ Véanse las actas de la reunión de los Estados Parte en el protocolo, París, 7 y 8 de octubre de 2003.

¹¹ La Constitución de la UNESCO estipula que “Cada Estado Miembro someterá a la Organización, en el momento y la forma que decida la Conferencia General, informes sobre las leyes, reglamentos y estadísticas relativos a sus instituciones y actividades educativas, científicas y culturales, así como sobre el curso dado a las recomendaciones y convenciones (...)” (Artículo VIII).

¹² Directrices para la preparación de informes sobre la aplicación de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960) y la Recomendación relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960), aprobadas por el Consejo Ejecutivo en su 171ª reunión, abril de 2005 (Decisión 171 EX/28).

Unidas, especialmente las del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de las Naciones Unidas, contienen varias cláusulas que tratan de la aplicación y la justiciabilidad del derecho a la educación. A los Estados Parte en la *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza* se les pide que “indiquen: i) si ésta es directamente aplicable en la legislación nacional tras su ratificación o si se ha incorporado en la Constitución del país o el derecho nacional para que sea directamente aplicable; o si las disposiciones de la Convención se consagran en la Constitución o en otras leyes; y ii) si sus disposiciones pueden ser invocadas ante los juzgados, tribunales y autoridades administrativas y ser aplicadas por ellos. Se deberá facilitar información sobre las autoridades judiciales, administrativas y de otro tipo que sean competentes para aplicar las disposiciones de la Convención. Sírvase aportar ejemplos basados en el derecho consuetudinario y la jurisprudencia existentes. Habrá que explicar e ilustrar con ejemplos la existencia, vigencia y puesta en práctica de recursos en caso de infracción de las disposiciones de la Convención. En el informe deberá figurar un número suficiente de citas o resúmenes de los principales textos constitucionales, legislativos y de otra índole pertinentes que garanticen y establezcan recursos en relación con los derechos consagrados en la Convención”. (párr. 5). Estas directrices añaden también: “Si su país es uno de los Estados Parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, puede incluir la información facilitada al CESCR (relativa al periodo objeto de estudio 2000-2005) acerca del ejercicio del derecho a la educación (Artículos 13 y 14 del Pacto Internacional) o remitirse a las partes correspondientes de esos informes, en lugar de adjuntar la información.” (párr. 15).

17. Será preciso examinar ulteriormente todo lo concerniente a las medidas encaminadas a facilitar la integración de las obligaciones en materia de presentación de informes de los Estados Parte en la Convención y de los Estados Parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Artículos 13 y 14 relativos al derecho a la educación) y aliviar la carga de trabajo de los Estados al respecto.

Sensibilización, investigaciones y estudios sobre la justiciabilidad y la aplicación del derecho a la educación y colaboración con la comunidad intelectual

18. Los asuntos relativos a los mecanismos institucionales y los sistemas judiciales y semi-judiciales encargados de aplicar el derecho a la educación han de abordarse con una perspectiva más amplia. En este ámbito es esencial promover la investigación y los estudios sobre el derecho constitucional y el derecho a la educación, con toda la jurisprudencia disponible. Sería de suma importancia intercambiar ejemplos prácticos y experiencias disponibles en materia de promoción de la justiciabilidad del derecho a la educación.

19. Como quedó señalado anteriormente, el recurso a los procedimientos políticos y jurídicos puede propiciar que los beneficiarios del derecho a la educación traten de lograr su aplicación efectiva. Ese recurso sólo es posible si dichos beneficiarios están familiarizados con el procedimiento jurídico y con los medios y arbitrios de buscar remedios en caso de violación del derecho a la educación en cuanto derecho humano fundamental. A este fin, deben ser capaces de recibir un mínimo de educación básica que les dote de autonomía para poder hacerlo. Si una persona no conoce la existencia de esos procedimientos jurídicos y no puede acceder a ellos, no será capaz de procurar remedios en caso de que se vulnere su derecho a la educación. De modo que la educación básica es un punto de partida en este aspecto. La interrelación entre educación básica y justiciabilidad del derecho a la educación merece una consideración particular. Sería de gran utilidad dar a conocer más ampliamente los procedimientos jurídicos.

20. En cuanto a la justiciabilidad del derecho a la educación, la experiencia y el conocimiento disponibles en el ámbito regional también son importantes y deben examinarse. Es preciso estudiar

la posibilidad de que puedan reforzarse mutuamente los mecanismos institucionales¹³ existentes en los planos regional e internacional. También debe analizarse la función de los tribunales y las instituciones de derechos humanos, en particular las Comisiones Nacionales de Derechos Humanos y los Defensores del Pueblo, ya que son importantes en la aplicación del derecho a la educación por su capacidad de examinar las violaciones y ejercer presión política y jurídica sobre las autoridades e instituciones interesadas, a fin de lograr la aplicación de ese derecho.

21. La importancia de promover la investigación y los estudios sobre derecho constitucional y legislación nacional en la esfera del derecho a la educación fue puesta de relieve en la Declaración de Yakarta, aprobada en la Conferencia internacional sobre *el derecho a la educación básica como derecho humano fundamental y el marco jurídico de su financiación*, en diciembre de 2005. La *Declaración de Yakarta* va en el sentido de la Decisión que adoptó el Consejo Ejecutivo de la UNESCO sobre la base de la labor del Grupo Mixto de Expertos para la consolidación del fundamento del derecho a la educación en las legislaciones nacionales (Decisión 167 EX/5.8). Un aspecto importante del seguimiento de la Declaración de Yakarta tiene que ver con la creación de una red de especialistas en derecho a la educación, especialmente en análisis comparativo de las cláusulas de las constituciones, la legislación y los planes ejecutivos sobre el derecho a la educación básica y el marco de referencia jurídico para su financiación¹⁴.

22. Para la UNESCO es importante reforzar la colaboración permanente con la comunidad intelectual y las entidades profesionales con miras a la investigación y los estudios sobre el derecho a la educación. Esta iniciativa no sólo contribuiría considerablemente a adelantar el análisis sobre la justiciabilidad del derecho a la educación sino que permitiría avanzar en otros temas esenciales para llevarla a cabo.

¹³ Por ejemplo, la Corte Interamericana de Justicia; el Comité Europeo de Derechos Sociales, que determina qué países han respetado las iniciativas que figuran en la Carta Social Europea; o la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de reciente creación.

¹⁴ “Seguimiento de la Declaración de Yakarta aprobada en la Conferencia internacional sobre el derecho a la educación básica como derecho humano fundamental y el marco jurídico de su financiación”, Diciembre de 2005: documento 174 EX/37 Rev., y Decisión adoptada por el Consejo Ejecutivo en su 174ª reunión (abril de 2006).