

EN BUSCA DEL CONTENIDO NORMATIVO DEL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN. UNA VISIÓN COMPLEJA, SISTÉMICA Y EN MOVIMIENTO

Mikel Mancisidor

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LOS DERECHOS HUMANOS COMO SISTEMA. 3. LA EDUCACIÓN EN EL AGENDA GLOBAL. 3.1. La experiencia de los ODM. 3.2. De los ODM a los ODS. 4. UNA PROPUESTA DE CONTENIDO NORMATIVO. 4.1. Un poco de historia. 4.2. La educación en la Declaración Universal. 4.3. El contenido del derecho se desarrolla. 4.3.1. La Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, de 1960. 4.3.2. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966. 4.3.3. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965. 4.3.4. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979. 4.3.5. La Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989. 4.3.6. La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990. 4.3.7. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 2006. 4.3.8. Contenido normativo actualizado. 4.4. La educación como derecho cultural. 5. CONCLUSIÓN.

RESUMEN: La determinación del contenido normativo de lo que llamamos Derecho Humano a la Educación no es ni mucho menos un asunto cerrado. Y no lo es por varios motivos. Primero porque el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es un sistema complejo que se resiste a ser explicado de forma simplista por una norma única. Segundo porque no contamos con una autoridad institucional, jurídica o intelectual única que pueda darnos una respuesta canónica u oficial a esta cuestión. Tercero, porque ese sistema jurídico complejo está en movimiento, en un proceso que se sigue construyendo y en el que además operan multitud de agentes y de diferentes niveles normativos. En cuarto lugar, llamaremos la atención sobre el hecho de que en torno a la educación se disputan visiones ideológicas muy diferentes e intereses de todo tipo, razón por la cual la determinación de su contenido está sujeto a tensión permanente, a lecturas sesgadas e incluso a manipulaciones.

En este artículo no pretendemos cerrar este debate con un acercamiento que se presente como definitivo o terminado, que acabe con las muy legítimas disputas ideológicas o políticas sobre el alcance del Derecho Humano a la Educación. Pero sí queremos proponer un marco objetivo y amplio dentro del cual este debate pueda realizarse con rigor y sin parcialidades interesadas.

1. INTRODUCCIÓN

Este verano del año 2021 he tenido el enorme honor de ser invitado a dar uno de los famosos y muy prestigiosos Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz. Hace ya más años de los que me gustaría re-

conocer asistí a algunas ediciones como alumno y guardo un gratísimo recuerdo tanto de lo mucho que aprendí de aquellos grandes maestros –sería capaz de citar algunos profesores y algunos de sus temas sin necesidad de remitirme a ningún registro– como del ambiente que se creaba entre los asistentes. Este año de mascarillas y distancias sospecho que los alumnos habrán podido echar en falta mucho de este segundo ingrediente de todo curso (especialmente si es veraniego), pero por mi parte, como ponente, hice lo que pude por dar a los presentes algo que se acercara a la altura de mis recuerdos. A otros corresponderá decir si lo conseguí.

Titulé mi curso “Los Derechos Humanos como sistema normativo: más allá de la enumeración de derechos”. La tesis, que desarrollaré más adelante, queda clara en el título. Los Derechos Humanos no pueden entenderse como una sucesión de normas e instituciones, sino como un sistema complejo y en movimiento de agentes y dinámicas plurales.

Mi curso se basaba en un artículo que acababa de publicar, de modo que ahora que se me invita a publicar un artículo sobre aquel curso no puedo repetirme con una versión más o menos adaptada de lo ya publicado¹, sino que replanteo mi discurso de una forma diferente.

Comencé mi curso poniendo varios ejemplos que en aquel momento eran de actualidad y que a mi juicio demostraban que un acercamiento plano, meramente normativo, a los Derechos Humanos no servían para conducirnos en el mundo real, frente a los conflictos prácticos en medio de los cuales debemos reclamar, defender, promover o proteger los Derechos Humanos.

Mis notas del curso me recuerdan que comencé con las siguientes palabras: “Os voy a contar cuatro historias breves y bien conocidas de este último curso, alguna de estos últimos días y que tienen que ver con los derechos humanos.”

Y la primera historia trataba sobre el Derecho a la Educación:

“Primera historia. Ley de educación que lleva por nombre *una educación para el siglo XXI*. Ley orgánica 3/2020 publicada el 29 de diciembre de 2020. El debate sobre la Ley de Educación ha terminado con el Parlamento español dividido en dos mitades: una mitad coreaba el grito de libertad, mientras la otra mitad defendía el principio de igualdad. Ambos lados aseguran que su posición se fundamenta en el derecho humano a la educación reconocido en la Declaración Universal. Y, si quieren mi opinión, ambos estaban en lo cierto. Pero el resultado es que al enfrentar sus lecturas parciales con gran entusiasmo y convicción no parece que hayan ayudado mucho al desarrollo de este derecho o a su disfrute efectivo. ¿Cómo es posible que

¹ Mancisidor, Mikel, “Diez tesis para una gramática de los derechos humanos”, Revista internacional de los estudios vascos / Eusko ikaskuntzen nazioarteko aldizkaria / Revue internationale des études basques / International Journal on Basque studies, RIEV, ISSN 0212-7016, Vol. 65, N°. 1-2, 2020, págs. 273-310

si los dos sectores defendían contenidos que efectivamente corresponden al derecho humano no haya sido posible un acuerdo basado en ese derecho?”

La situación me parecía entonces que permitía una reflexión. Y es lo que propongo profundizar en este artículo que será algo así como una adaptación práctica de esas ideas generales sobre los Derechos Humanos al caso de un derecho concreto: el derecho humano a la educación.

Este artículo tendrá varios apartados o, si lo prefieren, les invito a recorrer una jornada de varias etapas: comenzaré (epígrafe 2) con una somera presentación de las ideas presentadas en el curso, es decir, defenderé que los Derechos Humanos no puede ser entendidos como un listado de derechos y una arquitectura institucional (por muy importante que lo uno y lo otro sean, por supuesto), sino como un sistema complejo; en el epígrafe 3 haré una somera descripción de la situación del derecho a la educación en la agenda global (con especial atención a los ODS); en el 4 propondré un breve acercamiento a la historia del derecho a la educación para lanzarnos de inmediato al estudio de su contenido normativo, que constituirá el epígrafe más largo de todo el artículo y seguramente su parte más sustantiva. Terminaré, el epígrafe 5, con unas conclusiones finales en que recoger las ideas fundamentales del escrito.

2. LOS DERECHOS HUMANOS COMO SISTEMA²

Las presentaciones sobre derechos humanos que damos los internacionalistas acostumbran a tener un esquema que tiende a repetirse: se citan la Declaración Universal y los principales tratados de derechos humanos, se describe a continuación la arquitectura institucional del sistema internacional que los protege y terminamos enumerando algunos de los derechos internacionalmente reconocidos. A lo sumo, si disponemos de tiempo, relatamos el contexto histórico (1945-1948) que explica la internacionalización de los Derechos Humanos. Estos elementos constituyen lo que podríamos denominar la narración estándar del sistema universal de los derechos humanos, es decir, un listado de derechos sustantivos que hay que conocer (libertad de expresión o derecho a la vivienda, por ejemplo), cuyo fundamento jurídico internacional conviene saber identificar (determinado tratado o declaración) y con cuyo armazón institucional debemos familiarizarnos (tal tribunal o tal comité).

² Por las razones ya expuestas pueden encontrarse en este segundo epígrafe ideas e incluso expresiones y frases enteras ya publicadas en el artículo de la RIEV (Mancisidor, Mikel, “Diez tesis...”) citado. Sin ánimo de cometer autoplagio, las recojo aquí con ánimo de que sirvan como introducción nuestro tema para darle el cuerpo a la aportación que buscamos en la segunda parte del artículo.

Todo esto es sin duda una parte muy importante del sistema internacional de protección y promoción de los derechos humanos. Pero transmite quizá acriticamente una versión plana, como en dos dimensiones, como si nos hurtara una tercera dimensión que genera confusión y problemas. Es como si tuviéramos que adentrarnos en un territorio escarpado y llenos de paisajes variados con la ayuda de un esquemático mapa de carreteras sin curvas de nivel. Nuestro simplificado mapa no nos advierte de los continuos accidentes con los que nos topamos en nuestro viaje y nos confunde. Todo lo que se dice en el mapa es correcto, en nada engaña de forma directa, pero invita a una lectura simplista que nos va a hacer fracasar. Confiados en esa representación plana del territorio no nos habíamos equipado adecuadamente para afrontar los desafíos que nos encontraremos en el camino. La frustración y la rabia están servidas tanto en este viaje imaginario que hacemos con zapatos de calle sobre la senda embarrada y empinada, como en el otro plano que aquí nos interesa: el mundo real donde los derechos humanos deben operar.

Esta narración estándar que tan cómoda nos resulta a los internacionalistas presenta los derechos humanos como un catálogo, como una sucesión de normas que se van sumando en el tiempo para completar un listado definido, inamovible e indiscutible. El peligro frente a un listado que se entiende no como un sistema, sino como una enumeración, es que supone toda una invitación a ir desgranando derechos para recurrir a ellos, un poco a la carta, según los necesitemos. Los derechos humanos formarían un menú donde tomar lo que en cada momento nos interesa sin preguntarnos qué propiedades nutricionales tiene cada plato o cómo combinan conjuntamente en una dieta equilibrada, sin preocuparnos por lo que pasa en cocina o por quién y cómo paga la cuenta. No se entienda como una crítica a terceros, yo soy asiduo a este modelo y lo encuentro no sólo legítimo, sino necesario (de hecho es básicamente la visión que doy desde el año 2016 todos los veranos en las sesiones del Instituto René Cassin, en Estrasburgo), pero sí advierto que los derechos humanos podrían, de esta forma, terminar confundidos con un espacio de consumo de aspiraciones y reclamaciones en que nos podemos desentender de sus contrapartidas, límites o conflictos, como si fueran una lista de la compra en un mercado político que nos da la ilusión de posibilidades ilimitadas.

Pascal Bruckner, en un libro³ que hoy resulta tan joven y actual como el día que se publicó, explicaba la “tentación de la inocencia” entendida como “esa enfermedad del individualismo que consiste en tratar de escapar de las consecuencias de los propios actos, a ese intento de gozar de los beneficios de la libertad sin sufrir ninguno de sus inconvenientes”. Creo que la idea viene al caso. Con demasiada frecuencia vemos la reclamación de los derechos humanos como aliada de esta tentación, como su discurso justificador. Sin embargo, me temo, los derechos humanos constituyen en realidad una construcción cultural compleja, viva y exigen-

³ Pascal Bruckner, *La Tentación de la Inocencia*, Anagrama, 1995.

te que no se deja abarcar, ni domesticar, ni utilizar tan fácilmente como la cultura de la inocencia, o incluso del victimismo, pretende⁴.

Decía la jueza y profesora Rosalyn Higgins⁵ que el derecho internacional no trata de normas, sino que hay que entenderlo como un sistema normativo. Si tuviera que seleccionar una sola idea que cada año me gustaría transmitir a mis estudiantes de Derecho Internacional sería ésta, aparentemente sencilla y sin embargo muy potente en consecuencias cuando uno llega a comprender sus implicaciones. Este mismo principio debe aplicarse al Derecho Internacional de los Derechos Humanos: no trata de una sucesión de normas en que encajar cada situación dada, sino de un sistema complejo de relaciones e instituciones, con sus limitaciones y equilibrios, con sus dilemas, problemas y conflictos que en muchos casos no tienen una solución clara o única.

Me tienta emplear aquí símil de la lengua: el corazón de cada lengua, su misterio más profundo, no se encuentra muchas veces en sus palabras, por importantes que éstas sean, sino en su gramática —y aún más en el genio de la cultura de sus hablantes— en ese conjunto de normas, expectativas y sobreentendidos —e incluso gestos, sonidos y silencios— que permiten la comunicación. Mi padre cuenta que el suyo, mi *aitite* Cecilio Mancisidor, cuando se atascaba en una frase o en una idea decía en su español tardíamente aprendido: “palabras ya sé; colocar no sé”. Yo no lo recuerdo, puesto que murió cuando yo tenía 3 años, pero lo cierto es que lo que sabía Cecilio sobre las lenguas es lo que me gustaría aplicar aquí a los derechos humanos: que su verdad más esencial, más inasible y más difícil de manejar, no se encuentra en sus unidades menores aisladas (palabras o normas) sino en esa gramática que las hace funcionar en la práctica.

Una palabra detrás de otra no construye necesariamente una frase correcta o siquiera comprensible. De la misma forma citar una norma o principio de derechos humanos y pretender que tenga una interpretación literal, sin referencia a su contexto, no siempre nos acerca a comprender la naturaleza de los derechos humanos. En ocasiones la pretensión de innegociable literalidad los traiciona.

Se me dirá que esto está muy inventado, que se llama enfoque sistémico y que sirve para cualquier rama del derecho. Es cierto, pero creo que se aplica de mane-

⁴ “(La inocencia) se expande en dos direcciones, el infantilismo y la victimización, dos maneras de huir de la dificultad de ser, dos estrategias de la irresponsabilidad bienaventurada. En la primera, hay que comprender la inocencia como parodia de la despreocupación y de la ignorancia de los años de juventud; culmina en la figura del inmaduro perpetuo. En la segunda, es sinónimo de angelismo, significa la falta de culpabilidad, la incapacidad de cometer el mal y se encarna en la figura de mártir autoproclamado.”

⁵ “International Law is not rules. It is a normative system”. Problems and process. International Law and how we use it, Clarendon Press, 1994

ra especialmente agravada en el derecho internacional en general y en el derecho internacional de los derechos humanos en particular.

Los derechos humanos son una construcción histórica que sirve para un mundo complejo, de recursos limitados, de principios que chocan, y de conflictos de intereses y de derechos. Están contruidos sobre el modesto barro de nuestras humanas miserias y limitaciones, con maderas torcidas y quebradizas⁶. No deberíamos pretender que los derechos humanos busquen el mundo perfecto o el ideal que los totalitarismos denominaban “hombre nuevo”. Los derechos humanos no representan una aspiración a salir de los límites de lo humano, sino a expandirlos. Nos pretenden asaltar los cielos, sino asentar la convivencia sobre el barro. No sueñan con ciudadanos idealizados ni nos remiten a versiones contemporáneas de ninguna utopía clásica. Son más discretos y modestos. Imperfectos y a veces contradictorios, como todo lo que tiene escala humana, los derechos humanos nos orientan en la difícil tarea de convivir con dignidad en un mundo que no terminamos de comprender.

El reto de la divulgación de los derechos humanos no puede consistir por tanto únicamente en conocer nuestros derechos, sino que también debe invitarnos a preguntarnos cómo se acomodan frente a esa complejidad, frente a –o junto a– los derechos y necesidades de otros, frente a las limitaciones de recursos. Insistir en la necesidad de conocer las limitaciones, grises y miserables, de los derechos humanos puede resultar antipático, especialmente si lo comparamos con la atracción hipnótica y deslumbrante del ideal totalitario o con la ilusionante promesa del populismo. Pero acaso hagamos peor servicio a una cultura crítica de los derechos humanos si los presentamos como si no tuvieran límites, como siempre absolutos e intocables. Los convertimos así en ideales sin aplicabilidad práctica en un mundo real.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos⁷ recogió esta necesidad de explicar los derechos humanos al tiempo como una sucesión de normas (libertades y garantías) y como una cultura para vivir en sociedad, con obligaciones y responsabilidades:

“La educación y la formación en materia de derechos humanos deben:

- a) Fomentar el conocimiento (...) de las normas y los principios universales de derechos humanos, así como de las garantías de protección (...) a nivel internacional, regional y nacional; (y)

⁶ Aquí vendría al caso aquella cita de Kant que tanto gustaba a Isaiah Berlin: “Con una madera tan torcida como aquélla de la que está hecho el hombre, no se puede tallar nada derecho”. Sobre la historia de esa cita y su importancia en Berlin, ver prólogo de Henry Hardy en *El Árbol que crece torcido*, Vuelta, 1990, y la biografía que escribió Michael Ignatieff, *A life*. Isaiah Berlin, 1998.

⁷ A/RES/66/137 de 2011

- b) Desarrollar una cultura universal de los derechos humanos en la que todos sean conscientes de sus propios derechos y de sus obligaciones respecto de los derechos de los demás, y favorecer el desarrollo de la persona como miembro responsable de una sociedad libre y pacífica.”

Lo que buscamos aquí es no quedarnos en el apartado a) (normas y principios), sino saltar al b) y buscar esa cultura universal de derecho y obligaciones como miembro responsable de una sociedad libre y pacífica.

Y es que si insistimos en presentar los derechos humanos sólo como un catálogo de exigencias frente a otros, como una factura a presentar al estado, como un instrumento para reclamar pero nunca para responsabilizarnos, nos alejamos de la verdadera cultura de los derechos humanos, que son también una llamada a la responsabilidad ciudadana.

La idea de poner en equilibrio los derechos y las responsabilidades ciudadanas no es una traición al proyecto histórico de los derechos humanos que uno deba hacer por realismo en dura negociación con lo mundano, sino que resulta la versión más profundamente fiel a su auténtica tradición. El artículo primero de la Declaración Universal es el más citado, pero con demasiada frecuencia lo presentamos amputado en una tramposa versión que nos facilita las cosas: “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Pero debemos leerlo en su integridad:

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.”

Los redactores quisieron cerrar la declaración insistiendo, en el artículo 29, en la idea de deberes: “Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad”.

Es decir, que la Declaración se abre y se cierra con la idea de deberes fraternales o ciudadanos. Por supuesto que los derechos humanos no pueden presentarse como condicionales al cumplimiento de obligaciones previas, pero esto no significa que estas obligaciones no existan en el proyecto originario de los derechos humanos. Si alguien quería un proyecto cómodo, de meras exigencias hacia otros sin asunción de tareas, los derechos humanos no son su programa porque incluyen responsabilidades muy exigentes.

Otro peligro de este abuso del discurso de los derechos humanos como mero catálogo del que disponer a voluntad y sin costo es que puede pervertir e incluso impedir el debate político democrático. Una posición revestida de la legitimidad de expresar un derecho humano termina con el debate político, dado que asociamos estos derechos al ámbito de lo innegociable mientras que lo político debería consistir en lo contrario, es decir, en acordar sobre lo negociable. Se hace

por tanto necesario si queremos construir un debate político sobre la base de los derechos humanos, que sepamos distinguir cuándo nos encontramos ante una aspiración política —que quizá, a efectos de reforzar nuestra posición, enmarcamos en sentido amplio en el ejercicio de un derecho humano— y cuándo ante la expresión nítida y esencial, y por tanto irrenunciable, de un derecho humano.

A veces se dice que los derechos humanos deberían ser la ideología del siglo XXI. Entiendo la noble idea que hay detrás (los derechos humanos deberían ser aceptados por todo el mundo) pero la formulación me parece quizá un tanto desafortunada. A diferencia de una ideología que nos presta un cuerpo de principios que nos ayudan a posicionarnos ante los debates políticos, los derechos humanos no apuntan en una sola dirección, no nos da una única respuesta, sino que nos abren un abanico de colores y de oportunidades.

De los derechos humanos debemos esperar que faciliten un terreno de juego en que el debate político se pueda dar, para todos y sin discriminación, en condiciones de libertad e igualdad (libertad de expresión, derecho de asociación, prensa libre, etc.), sin interferencias ilegítimas (protección frente al poder y frente a terceros) y en condiciones que favorezcan una vida digna (vivienda, trabajo, seguridad social, educación, acceso al conocimiento, etc.). Pero no le podemos pedir mucho más, me temo.

Del discurso de los derechos humanos no podemos esperar que nos dé un modelo cerrado e indiscutible de mejor política de vivienda, de salud o de empleo, por ejemplo. Los derechos humanos no simplifican la complejidad, sino que nos dan ciertos instrumentos para navegar en ella. No nos dan una receta. Los derechos humanos no terminan con el debate político, sino que facilitan la convivencia mientras seguimos esa búsqueda sin fin por una sociedad mejor.

A partir de unos contenidos mínimos esenciales de derechos humanos, el debate sobre cuál es nuestra mejor política de seguridad ciudadana o de inmigración, está abierta. Los derechos humanos no resuelven las diferencias de la legítima confrontación ideológica.

En el caso de la Ley de Educación que ya hemos mencionados, presentar las distintas posiciones como si fueran la interpretación auténtica del derecho a la educación hace imposible la negociación política, el diálogo y el acuerdo, puesto que los derechos humanos (especialmente los de nuestros menores) nos resultan innegociables.

No le deberíamos pedir a los derechos humanos que redacte la ley de educación, sino que nos indique qué mínimos debe respetar esa ley, qué principios debe asegurar y a qué equilibrios inestables e imperfectos debe aspirar. A partir de ahí se abre el campo de la negociación política de las posiciones de unos con las de otros.

En conclusión, los derechos humanos ni sustituyen a la política ni terminan con los legítimos debates ideológicos. Se hace necesario distinguir por lo tanto cuándo estamos ante una legítima pero perfectamente discutible aspiración y cuándo ante la expresión nítida y esencial, y por tanto irrenunciable, de un derecho humano. Si no diferenciamos ambos planos, nos podemos hacer daño. Y con frecuencia, nos pasa.

¿Significa esto que los derechos humanos no nos pueden ayudar a la hora de diseñar y de poner en práctica una política de educación? Todo lo contrario. De hecho en mis casi 10 años como miembro del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU me he dedicado especialmente a este capítulo⁸ tratando de acomodar las normas y las políticas públicas de los derechos humanos a los mandatos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Adicionalmente he tenido la oportunidad de colaborar en la aplicación práctica de este derecho a la educación con altos tribunales (Corte Constitucional de Chile), ministerios de educación (Marruecos, Costa Rica) y Organizaciones Internacionales (UNESCO) con este mismo fin. Lo que sí defiendo es que este acercamiento no puede ser plano y basado en artículos descontextualizados, sino complejo sobre la base de la idea sistémica que aquí defendemos.

Volvamos al caso del reciente debate sobre la Ley de Educación e España (LOMLOE, 2020) que hemos comentado. El Parlamento español se dividió en dos mitades, ya lo hemos comentado, unos a favor del principio de libertad y otros defendiendo el principio de igualdad. Ambos principios (libertad e igualdad) integran ciertamente el derecho a la educación. Pero se han enfrentado estas dos lecturas parciales y se ha enarbolado como banderas enfrentadas mientras que se dejaba que la otra idea —que también en contenido del derecho— fuera apropiada por la bancada de enfrente. Una lectura cerrada y unívoca de uno de los mandatos contenidos en el derecho a la educación frente a otro de sus mandatos puede conducirnos a una situación paradójica: cada nuevo gobierno se ve de buena fe en la obligación jurídica, política y moral de modificar la ley de educación del gobierno anterior.

En esas condiciones ninguna ley de educación puede consolidarse ni llegar a aplicarse de verdad (salvo en aspectos formales, nominales y secundarios). De esa forma la comunidad educativa se agota y desmotiva. La educación pierde calidad para todos y su potencial igualador se desmorona. Así que un debate sobre la política educativa basada en lecturas maximalistas, literales y aisladas de contenidos particulares del derecho a la educación puede derivar en el deterioro real del disfrute de ese derecho humano. Cómo conseguir en una realidad concreta un

⁸ Soy miembro del llamado Clúster Cuarto, es decir, el grupo de trabajo especialmente encargado del Derecho a la Educación y los Derechos Culturales.

equilibrio razonable de esos principios y contenidos es tarea de la política. Pero si escenificamos una confrontación en que cada parte reclama ser intérprete único y verdadero de algunos de esos principios presentados como absoluto innegociable imposibilitamos el diálogo, puesto que nos vemos, como defensores de un derecho humano frente a quien lo quiere limitar, sin margen de maniobra.

No debemos esperar que los derechos humanos resuelvan demasiados extremos de la redacción de la ley de educación, sino que indiquen qué mínimos debe respetar dicha ley, qué principios debe asegurar y a qué equilibrios inestables e imperfectos debe aspirar. A partir de ahí se abre el campo de la política.

Y lo cierto es que a ese fin el derecho internacional de los derechos humanos no puede ayudar. El derecho a la educación en el derecho internacional no es un mero eslogan que pueda emplearse para lo que nos convenga, sino una construcción jurídica de principios y contenidos identificables y exigentes.

Pero, ¿tenemos una idea consensuada, clara y precisa que nos explique cuál es el contenido de este Derecho Humano a la Educación? Lo más ambicioso y reciente que tenemos al respecto se publicó en noviembre del 2021.

En el año 2019 la Directora General de la UNESCO, Audrey Azoulay, en mitad de su primer mandato al frente de la institución, convocó un Grupo de Alto Nivel (una Comisión Internacional Independiente), presidida por la Presidenta de la República Democrática Federal de Etiopía, Sahle-Work Zewde, con el fin de elaborar un informe global sobre el Futuro de la Educación. La Comisión, formada por 18 personalidades del ámbito de la educación, la ciencia, la cultura y la política de todo el mundo presentó en noviembre de 2021 su informe titulado *Reimaginar juntos nuestros futuros – Un nuevo contrato social para la educación*⁹. De este informe, siendo muy interesante por mil motivos para todo aquel interesado en el mundo se la educación, estudiaremos aquí solo lo que resulte pertinente a los efectos que en este artículo buscamos: la precisión del contenido del derecho a la educación.

Lo cierto es que este informe basa toda su construcción en una visión de la educación como derecho humano.

“Principios Fundamentales: todo nuevo contrato social debe basarse en los amplios principios que sustentan los derechos humanos (inclusión y equidad, coope-

⁹ Título original: *Reimagining our futures together: A new social contract for education*. UNESCO, Noviembre 2021. A los efectos de beneficiarnos de una traducción oficial en este artículo citaremos el Resumen Ejecutivo editado en español por la UNESCO. Aún cuando perdamos algo de contenido, damos por supuesto que el resumen de la propio UNESCO recoge y respeta la intención del informe completo original.

ración y solidaridad, así como responsabilidad colectiva e interconexión) y deberá regirse por los dos principios fundacionales siguientes:

1. Garantizar el derecho a una educación de calidad a lo largo de toda la vida. El derecho a la educación, establecido en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, debe seguir siendo el fundamento del nuevo contrato social para la educación y debe ampliarse para incluir el derecho a una educación de calidad durante toda la vida. También debe abarcar el derecho a la información, a la cultura y a la ciencia, así como el derecho a acceder y contribuir al patrimonio común de conocimientos, es decir, los recursos de conocimiento colectivos de la humanidad que se han acumulado durante generaciones y que se transforman continuamente.”¹⁰

La centralidad del derecho a la educación queda fuera de toda duda¹¹, pero nuestro interés aquí no es medir la importancia que le damos al derecho, sino identificar las pistas que nos permitan definir el contenido del derecho. En este primer párrafo vemos que la Comisión dice que el Derecho a la Educación “debe ampliarse para incluir el derecho a una educación de calidad durante toda la vida (...) el derecho a la información, a la cultura y a la ciencia, así como el derecho a acceder y contribuir al patrimonio común de conocimientos”. ¿Debemos entender que la comisión considera que estos contenidos que deben incorporarse no forman parte hoy del derecho a la educación? Por ser prudentes diremos que cuando menos la Comisión teme que estos contenidos no estén suficientemente incorporados y requieren de mayor clarificación. Por si no hubiera quedado claro la Comisión nos lo recuerda unas páginas más adelante: “es necesario ampliar el derecho a la educación, a fin de que sea permanente y abarque el derecho a la información, la cultura, la ciencia y la conectividad.”¹² ¿Se trata por parte de la Comisión de la manifestación de un deseo innovador, de una propuesta novedosa para que la comunidad internacional y los estados la desarrollen -de lege ferenda-?, ¿o estamos ante el recordatorio de un contenido ya existente -de lege lata- pero que toca asentar?

¹⁰ Pág. 7 del Resumen ejecutivo

¹¹ De forma lógicamente más desarrolla en la versión completa del informe: “The dialogue and action needed to build a new social contract for education must remain firmly rooted in a commitment to human rights. The Universal Declaration of Human Rights written in 1948 sets out inalienable rights for the members of our human family and provides the best compass for imagining new futures of education. The right to education – critical for the realization of all other social, economic and cultural rights – must continue to serve as the guiding light and basis for the new social contract. This human rights lens requires that education be for all, regardless of income, gender, race or ethnicity, religion, language, culture, sexuality, political affiliation, disability, or any other characteristic that could be used to discriminate and exclude.” Pág. 12

¹² Reimaginar... Resumen Ejecutivo en español. Pág.10

La versión ejecutiva en español no aporta más pistas. Pero el informe completo -solo disponible en inglés- apunta contenidos del derecho a la educación cuando en su segunda parte nos habla de las obligaciones de los estados. Los contenidos que se aportan como constitutivos del derecho a la educación son de mínimos: la educación primaria libre y obligatoria; la educación secundaria disponible y accesible para todos; la educación terciaria accesible sobre la base de la capacidad personal; todo ello en un marco donde los estados tienen la obligación no solo de respetar este derecho, sino de protegerlo ante interferencias de terceros y de crear las condiciones para su adecuado desarrollo y disfrute¹³. Como fundamento normativo de estas obligaciones nos remite al artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Convención de la UNESCO de 1960 contra la Discriminación en la Educación, y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Todo ello resulta absolutamente correcto, sin duda, pero a mi juicio un poco escaso. No lo digo porque deseo imaginar un ideal de derecho a la educación que debería ser más amplio o porque tenga una propuesta académica, política o personal más ambiciosa, sino porque el derecho a la educación realmente existente a día de hoy que se trabaja ante los organismos internacionales en la práctica diaria sobre la base del Derecho Internacional contemporáneo y aplicable considera efectivamente un derecho más amplio.

Fuese o no correcto lo que aquí adelanto –y que deberé justificar más adelante–, lo cierto es que el documento más actual y autorizado sobre la materia, como acabamos de ver, no termina de concretarnos el contenido del derecho a

¹³ “There is global consensus that education is a fundamental enabling human right and that states and societies have a particular responsibility to ensure that this right is realized for all children, youth and adults. Accordingly, governments and states have a critical role to play in educational ecosystems and significant responsibilities for which they must be held accountable. Established in Article 26 of the Universal Declaration of Human Rights, the right to education has been further elaborated in several treaties that are legally binding upon states. These include the 1960 Convention against Discrimination in Education (CADE) and Article 13 of the 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). In this last, all states parties have agreed that education shall enable all persons to participate effectively in a free society and promote understanding, tolerance and friendship among all nations. Under current international law, states parties have a responsibility to make primary education free and compulsory. Secondary education, in its different forms, should be generally available and accessible to all. Higher education is to be equally accessible to all on the basis of individual capacity. States have threefold obligations with regard to the right to education: to fulfil, respect, and protect. The state’s obligation to fulfil includes a duty to facilitate and to provide, while the obligation to respect involves prevention against measures undermining the right to education. Last but not least, the state has an obligation to protect and prevent third parties from interfering with the right to education.” *Re-imagining...* Pág. 108

la educación, y en sus momentos más ambiciosos parece referirse más a deseos o propuesta (*de lege ferenda*) que a realidades jurídicas (*de lege lata*).

Este informe nos sirve por lo tanto para introducir y justificar la necesidad del objeto de la segunda parte de este artículo, que será indagar sobre el contenido del derecho a la educación: ¿cuál es el contenido normativo del Derecho humanos a la educación en el derecho internacional realmente existente a día de hoy?

3. LA EDUCACIÓN EN EL AGENDA GLOBAL

Aún cuando no se trate de contenido propiamente de Derechos Humanos desde una perspectiva técnica, haríamos mal en proponer un artículo sobre el Derecho a la Educación sin mencionar si quiera muy brevemente los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015) y sus herederos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030).

3.1. La experiencia de los ODM

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio que fueron desarrollándose a partir de la Declaración del Milenio de la Asamblea General¹⁴ eran ocho grandes objetivos en los que se comprometió la comunidad internacional en el año 2000¹⁵. El segundo de estos Objetivos era “Lograr la enseñanza primaria universal”.

Este Objetivo 2 venía concretado una META que decía así: “Asegurar que, en 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria”.

Lo cierto es que desde el año 2000 se alcanzó un enorme progreso en la matriculación de los niños en todo el mundo y se mejoraron los estándares de igualdad de género en este acceso¹⁶.

¹⁴ A/RES/55/2. Declaración del Milenio

¹⁵ “1. Nosotros, jefes de Estado y de Gobierno, nos hemos reunido en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000, en los albores de un nuevo milenio, para reafirmar nuestra fe en la Organización y su Carta como cimientos indispensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo. (...) 7. Para plasmar en acciones estos valores comunes, hemos formulado una serie de objetivos clave a los que atribuimos especial importancia. (...) 32. Por consiguiente, declaramos nuestro apoyo ilimitado a estos objetivos comunes y nuestra decisión de alcanzarlos.” (A/RES/55/2)

¹⁶ Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015. ONU, Nueva York, 2015.

Si la tasa de matriculación en primaria en los países en desarrollo era del 83% en el año 2000, en 15 años aumentó hasta el 91%. El número de niños en edad de asistir a la educación primaria que no lo hacía bajó casi a la mitad, desde los cien millones del año 2000 a los 57 del año 2015. La tasa de alfabetización en el mundo entre los jóvenes (entre 15 y 24 años) también había aumentado de forma notable, desde el 83% de 1990 al 91% del año 2015, con aumentos especialmente notables entre las mujeres sobre todo en África y Asia, donde la brecha de género se redujo. La cantidad de niños matriculados en las escuelas primarias en África subsahariana aumentó a más del doble: de 62 a 149 millones¹⁷.

Si bien es cierto que no pudimos dar el Objetivo 2 como cumplido, puesto que no se consiguió la universalidad del acceso a la educación primaria, tampoco sería justo negar que hubo un muy importante avance del que se beneficiaron a cientos de millones de niños y jóvenes (especialmente niñas y mujeres jóvenes).

Cierto es que en el 2021 todavía hay más de 262 millones de niños y jóvenes que no están escolarizados y que 750 millones de adultos sufren de analfabetismo¹⁸, y que todas las estadísticas que tuviéramos se nos han hecho añicos por el daño que la pandemia de la COVID-19 ha producido sobre el disfrute del derecho a la educación¹⁹, especialmente entre la población más vulnerable y empobrecida. Pero la denuncia de lo no hecho o de lo que queda por hacer no debe hacernos ciegos ante lo efectivamente avanzado. Aunque lo hecho resulte insuficiente no por ello es ni mucho despreciable.

Los ODM enfocaron la educación priorizando la cuestión del acceso (especialmente el acceso a la educación primaria). Lo cual fue cuantitativamente efectivo, como hemos visto, pero también tuvo ciertos costes. Al poner tanto el acento en el acceso a primaria sin discriminación (con lo importante que esto es, insisto) quizá se relegaron otros asuntos que también son importantes. Esta reflexión debía hacerse antes de lanzar el nuevo proceso que sustituiría a los ODM, me refiero a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El propio informe final de los ODM concluía a este respecto;

“A pesar del enorme progreso realizado en el curso de los últimos 15 años, alcanzar la educación primaria universal requerirá una atención renovada en la era

¹⁷ Ibid. Págs. 24 a 27

¹⁸ <https://es.unesco.org/themes/liderar-ods-4-educacion-2030> Última consulta 28.10.2021

¹⁹ La UNESCO revela una pérdida aproximada de dos tercios de un año académico en todo el mundo debido a los cierres de la COVID-19. <https://es.unesco.org/news/unesco-revela-perdida-aproximada-dos-tercios-ano-academico-todo-mundo-debido-cierres-covid-19>; y Las pérdidas de aprendizaje por el cierre de escuelas debido a la COVID-19 podrían debilitar a toda una generación <https://es.unesco.org/news/perdidas-aprendizaje-cierre-escuelas-debido-covid-19-podrian-debilitar-toda-generacion> Últimas consultas 28.10.2021

posterior a 2015, al mismo tiempo que la comunidad global busca ampliar el alcance de este objetivo para lograr educación secundaria universal. Con base en las lecciones aprendidas de los ODM, las intervenciones tendrán que adaptarse a las necesidades de grupos específicos de niños, y en particular de niñas, de niños que pertenecen a minorías y de comunidades nómadas, de niños que participan en el trabajo infantil y de aquellos que viven con discapacidades, en situaciones de conflicto o en zonas urbanas marginales. También será esencial invertir en la calidad de la educación y asegurar una fuente sostenible de financiamiento. (...) También es necesario explorar nuevos enfoques para evaluar directamente si los niños han logrado dominar las habilidades que se les enseña, y si se les está enseñando las habilidades que requieren en el siglo XXI.”²⁰

La UNESCO fue especialmente activa en la reflexión que llamaba a que en una siguiente fase la prioridad en el acceso no podía distraer ni atención ni recursos sobre otras prioridades, como las desigualdades o, en el ámbito técnico más propio de la educación, la calidad, los contenidos y la evaluación de resultados.

3.2. De los ODM a los ODS

Sea como fuere de los 8 ODM se pasaron a 17 ODS. Del ODM 2 basado casi exclusivamente en el acceso universal a la educación primaria, pasamos a un mucho más amplio ODS 4 que aboga por “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. Se encomienda a la UNESCO la coordinación de los esfuerzos para la consecución de este Objetivo.

Como recordamos, el ODM tenía una meta única. Ahora el ODS 4 tendría 7 metas:

- 4.1. De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos
- 4.2. De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria
- 4.3. De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria

²⁰ Ibid. Pág. 27

- 4.4. De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento
- 4.5. De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad
- 4.6. De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética
- 4.7. De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.

Y para ello se establecen 3 formas de ejecución:

- 4.a. Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos
- 4.b. De aquí a 2020, aumentar considerablemente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos, a fin de que sus estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, de países desarrollados y otros países en desarrollo
- 4.c. De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo

Si bien tanto los ODM como los ODS recogían ciertos contenidos del Derecho a la Educación, no podemos confundir el sistema de los ODS y el de los Derechos

Humanos. La lógica de los ODS es distinta a la del sistema de protección y promoción de derechos humanos. Que resulten distintas no significa que no se toquen. Son complementarias y deben entenderse como tales, reforzándose la una a la otra. La práctica de los órganos de tratados de la ONU (especialmente los Comités DESC, del niño y CEDAW²¹) en relación al derecho a la educación demuestra que esta construcción conjunta es posible.

4. UNA PROPUESTA DE CONTENIDO NORMATIVO

4.1. Un poco de historia

Así como otros asuntos —llamémosles clásicos— de las relaciones internacionales (tales como la guerra, la paz, las fronteras, la protección de nacionales o religiones, las legaciones y la diplomacia, o la lucha contra la piratería, por poner unos pocos ejemplos) han estado en la agenda internacional desde que podemos hablar de comunidad internacional, otras cuestiones tardaron más en ser objeto de su atención. La lucha contra la esclavitud, la cooperación ribereña o lo que luego conoceríamos como derecho humanitario desbordaron los límites estatales en el siglo XIX. Tendríamos que esperar hasta la Sociedad de Naciones (1919) para observar cómo nuevas preocupaciones entran a formar parte de la agenda internacional como, por ejemplo, cierto interés por las minorías nacionales o culturales.

Hubo otros ámbitos que actualmente consideramos propios del quehacer internacional (tanto del multilateralismo, como del interestatal, como del ámbito privado o social) que tuvieron que esperar más. Los derechos humanos, tras ciertos antecedentes, tuvieron que esperar hasta 1945 (Carta de las Naciones Unidas) y 1948 (Declaración Universal de los Derechos Humanos). La educación como objeto de legítimo interés internacional entra de lleno en la escena internacional en 1945, con la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre) y de la Constitución de la UNESCO (16 de noviembre).

Cierto que hubo algunos antecedentes previos, bien podemos entender que las cosas no surgen ya maduras de la nada, como nacidas de cero, sino tras multitud de pasos previos, no siempre exitosos. En la Sociedad de Naciones no encontramos, en principio, en su mandato, una directa mención a temas educativos. Aunque pronto, ya en 1921, empieza a interesarse por la cuestión.

²¹ El Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer es conocido por sus siglas en inglés: Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)

Bajo su auspicio en 1922 se crea la *Commission Internationale de Coopération Intellectuelle* (CICI), con sede en Ginebra, con el fin de fomentar la colaboración de científicos, investigadores, artistas, pedagogos y educadores. En esta Comisión, que inicialmente tenía 12 miembros que aumentarían hasta 19, participarían personalidades de la cultura tan ilustres como Albert Einstein, Marie Curie o Henri Bergson. También colaborarían en sus trabajos artistas e intelectuales de la talla de Béla Bartók, Thomas Mann, Paul Valéry o Salvador de Madariaga. Para apoyar el trabajo de esta Comisión se creó una agencia ejecutiva, que no puede ser catalogada propiamente como organismo internacional, aunque en ocasiones lo pareciera, llamada Institut International de Coopération Intellectuelle (IICI), con sede en París. Esta Comisión desaparecería formalmente tras la Segunda Guerra Mundial y el Instituto sería integrada en la UNESCO²².

Paralelamente, en 1925 nace una entidad, en principio privada, auspiciada por un grupo de neurólogo, psicólogos y pedagogos ginebrinos como Edouard Claparède, Pierre Bovet y Adolphe Ferrière. Se llamará la Oficina Internacional de Educación (Bureau international d'éducation BIE – International Bureau of Education IBE) y llegará a estar dirigida, durante muchos años, por Jean Paiget con el catalán Pedro Roselló como segundo. En 1929 la BIE-IBE se internacionaliza y convierte, esta sí, en la primera organización intergubernamental en el campo de la educación²³. Después de la Segunda Guerra Mundial, se iría integrando en la UNESCO con funciones en la actualidad relativas a contenidos de enseñanza, métodos educativos, ciencia aplicada a la educación y desarrollo de la excelencia en el currículum²⁴.

Con estos antecedentes llegamos a la Segunda Guerra Mundial. En 1942 se crea en Londres la Conferencia de Ministros Aliados de Educación (CAME), en principio entre los aliados europeos con gobiernos en el exilio en Londres²⁵. Esta Conferencia fue ampliándose con la entrada de Estados Unidos y otros aliados. Será este organismo el que convoque en Londres en noviembre de 1945 la Conferencia de las Naciones Unidas, bajo la presidencia de la ministra británica de Educación, Ellen Wilkinson, para la creación de un organismo de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO), que solo a última hora, gracias a la presión de algunos científicos y el liderazgo de Wilkinson se convertiría en UNESCO con la adición de la S correspondiente a la ciencia (Science)²⁶.

²² https://atom.archives.unesco.org/international-institute-of-intellectual-co-operation;isaar?sf_culture=fr Última consulta 28.10.2021

²³ <http://www.ibe.unesco.org/en/who-we-are/history> Última consulta 28.10.2021

²⁴ <http://www.ibe.unesco.org/es/qu%C3%A9-hacemos> Última consulta 28.10.2021

²⁵ Valderrama, Fernando, *Historia de la Unesco*. UNESCO, París, 1991; Elfert, Maren, *UNESCO's Utopia of Lifelong Learning: An Intellectual History*, Routledge, New York, 2018.

²⁶ Mancisidor, Mikel, "The Dawning of a Right", Helle Porsdam and Sebastian Porsdam Mann (Ed), *The Right to Science*, Cambridge University Press, 2021.

Esta Conferencia concluye con la firma de la Constitución de la UNESCO por parte de 37 estados, que entrará en vigor en 1946 año en que la Organización empieza a funcionar²⁷.

La UNESCO tiene por propósito primero (hay que entender el contexto histórico en que nace y sus prioridades) “contribuir a la paz y a la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos del mundo.”. En decir el objetivo principal es la paz y la seguridad. La educación es, si hacemos una lectura literal de su Constitución, el medio por el que esta organización va a construir a ese objetivo general –y absolutamente prioritario en 1945– de toda la comunidad internacional organizada en torno a la ONU. Esta idea es importante porque va a tener consecuencias, como veremos, a la hora de estudiar el contenido de la educación a los efectos de los Derechos Humanos.

La Constitución de la UNESCO considera ya en su Preámbulo que “la amplia difusión de la cultura y la educación de la humanidad para la justicia, la libertad y la paz son indispensables a la dignidad del hombre y constituyen un deber sagrado que todas las naciones han de cumplir con un espíritu de responsabilidad y de ayuda mutua” al tiempo que “los Estados Partes en la presente Constitución (se declaran) persuadidos de la necesidad de asegurar a todos el pleno e igual acceso a la educación”. Para ello la Organización se compromete desde su artículo primero, entre otras cosas, “dará nuevo y vigoroso impulso a la educación popular y a la difusión de la cultura: Colaborando con los Estados Miembros que así lo deseen para ayudarles a desarrollar sus propias actividades educativas; Instituyendo la cooperación entre las naciones con objeto de fomentar el ideal de la igualdad de posibilidades de educación para todos, sin distinción de raza, sexo ni condición social o económica alguna; Sugiriendo métodos educativos adecuados para preparar a los niños del mundo entero a las responsabilidades del hombre libre”.

La Educación también había entrado en la Carta de las Naciones Unidas (San Francisco, septiembre 1945). Entre los propósitos de la Carta (art. 1) encontramos, entre otros, un llamado genérico a “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

Pero debemos remitirnos al artículo 55 para encontrar referencia directas y explícitas a la Educación. Este artículo dice así:

²⁷ <https://www.unesco.org/en/75th-anniversary> última consulta 28.10.2021

“Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá (...) la cooperación internacional en el orden cultural y educativo.”

No es casual que sea este mismo artículo 55 el que fundamenta la internacionalización de los derechos humanos: “la Organización promoverá (...) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.”

Es en este momento y con estos antecedentes que podemos empezar a hablar del Derecho Humano a la Educación cuando es integrado primero en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y unos meses después en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

4.2. La educación en la Declaración Universal

En este artículo trataremos del Derecho a la Educación en el ámbito universal, de modo que no tocaremos acuerdos o declaraciones regionales, por muy importantes que pudieran ser. Pero dado que la Declaración de Bogotá es por unos meses anterior a la Declaración Universal, creo de justicia hacer una excepción y mencionar aquí que reconoce el Derecho a la Educación en su artículo 12 en los siguientes términos:

“Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas.

Asimismo tiene el derecho de que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.

El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado.

Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos.”

Este artículo 12 de la Declaración Americana adelanta ya algunos de los contenidos del derecho a la educación que a partir de aquí comenzamos a estudiar.

Recordemos el objetivo que nos habíamos marcado: identificar el contenido normativo del derecho a la educación y para ello repasaremos los distintos textos legales que en el Derecho Internacional tratan del tema. Elegiremos, además de la Declaración Universal, sólo los tratados de ámbito universal que tengan una muy amplia aceptación, con un número de estado parte al menos superior a la mitad de la comunidad internacional (aunque, como veremos, la media es mucho más

alta, llegado fácilmente a los dos tercios), de modo que podamos afirmar que se trata de contenidos normativos que han obtenido la aceptación de la mayoría de los estados.

Estamos por lo tanto en el punto inicial de esta tarea que emprendemos de desbrozar el contenido normativo del Derecho a la Educación. Comencemos recordando el artículo 26 de la Declaración:

- 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.*
- 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.*
- 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.*

Podemos identificar aquí los primeros elementos, al menos cinco, del contenido normativo del derecho a la educación:

1. El derecho es universal. “Toda persona” significa que es un derecho que corresponde a todos y todas, sin discriminación o limitación de ningún tipo por el motivo que fuera, incluidos de manera muy especial el sexo, la condición social o el origen étnico. Por otra parte, el derecho a la educación al que se refiere este artículo 26 no se limita a la educación formal escolar y no tiene como sujeto único –aunque seguramente sí preferente– a los niños, sino que se extiende a todas las personas dejando abierta la puerta a los adultos.
2. La educación primaria o básica (ambos conceptos a estos efectos pueden emplearse como sinónimos) es universal, obligatoria y gratuita.
3. La educación secundaria y profesional, sin embargo, debe ser generalizada.
4. La educación superior será accesible basándose en razones de mérito y capacidad, no por la condición socio económica, por ejemplo, de las familias.
5. No cualquier tipo de instrucción es, a los efectos de la Declaración Universal, educación. Sólo es educación aquella que tiene unos fines relacionados con el desarrollo de la persona, el respeto de los derechos humanos, la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y la paz. Esto tiene importantes consecuencias, dado que implica que, aunque se hagan en centros esco-

lares, con horarios y formas asociados al proceso educativo, cierto tipo adoctrinamiento o ideologización, sea política o religiosa, podrían no ser considerados educación, si persiguen el enfrentamiento o la violencia y no la paz, la discriminación y no los derechos humanos, el fanatismo y no la tolerancia.

6. Se abre la puerta al papel de los padres en la elección del tipo de educación que deben recibir sus hijos. Las obligaciones del Estado no fagocitan por completo los derechos y las responsabilidades de la familia.

Sin entrar ahora en la cuestión del carácter jurídico vinculante de la Declaración²⁸, lo cierto es que este sería el contenido del Derecho a la Educación en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Pero desde entonces se ha avanzado mucho en el desarrollo de este derecho y se han ido aclarando o precisando algunos elementos, ampliando otros y finalmente añadiendo algunos nuevos, como veremos en el siguiente punto. Buscaremos por tanto desentrañar cuál es el contenido actualizado del Derecho Humano a la Educación. Trataremos, como ha quedado dicho, en principio únicamente los textos jurídicamente vinculantes (es decir, tratados) de carácter o vocación universal.

4.3. El contenido del derecho se desarrolla

4.3.1. *La Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, de 1960*

El primer tratado internacional que aparece en materia educativa es la Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza²⁹, suscrita en París el 14 de diciembre de 1960, y que entró en vigor el 22 de mayo de 1962. A día de entregar este artículo 106 estados³⁰ han ratificado el Tratado. Algo más de la mitad de la comunidad internacional, es decir un número suficiente para incorporar estos contenidos, si no como obligatorios para toda la comunidad internacional, sí ciertamente como orientadores de una correcta comprensión del Derecho a la Educación en el Derecho Internacional general.

²⁸ Para ese asunto ver Oraá, Jaime, “The Universal Declaration of Human Rights”, en Felipe Gómez Isa and Koen de Feyter (eds.), *International Human Rights Law in a Global Context*. Universidad de Deusto, Bilbao, 2009

²⁹ http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

³⁰ https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378425_eng/PDF/378425eng.pdf.multi.page=11 Última consulta 28.12.2021

Como su nombre indica claramente en aquel momento la prioridad era la lucha contra la discriminación en la educación, entendiendo por discriminación (artículo 1) “toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza.”

De forma directa se señalada como prácticas contrarias a su mandato, por ejemplo, la exclusión “a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza”; la limitación “a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo”; el mantenimiento (con excepciones³¹) de “los sistemas de enseñanza separados para personas o grupos”; o, para terminar, cualquier situación que coloque “a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana”.

Los estados se comprometían, artículo segundo, a “derogar todas las disposiciones legislativas y administrativas y abandonar todas las prácticas administrativas que entrañen discriminaciones en la esfera de la enseñanza (y a) adoptar las medidas necesarias, inclusive disposiciones legislativas, para que no se haga discriminación alguna en la admisión de los alumnos en los establecimientos de enseñanza”.

Es interesante señalar que la Tratado insistía en algunos de los contenidos de la Declaración Universal que ya hemos estudiado, haciéndolo vinculante de una forma reforzada para los estados parte. Así por ejemplo se reitera que se debe “hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria, generalizar y hacer accesible a todos la enseñanza secundaria en sus diversas formas; hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior; y velar por el cumplimiento por todos de la obligación escolar prescrita por la ley”. Como se ve, las obligaciones diferenciadas por nivel educativo que ya vimos en el artículo 26 de la Declaración se consolidan.

También se reiteran los contenidos relativos a la finalidad de la educación (“tender al pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y reforzar el respeto de los derechos humanos”) o a la “libertad de los padres o en su caso de los tutores legales” de elegir “establecimiento de enseñanza que no sean los mantenidos por los poderes públicos”.

Hay algunas ideas nuevas, por ejemplo en el artículo 5, cuando se afirma “que debe reconocerse a los miembros de las minorías nacionales el derecho a ejercer las actividades docentes que les sean propias, entre ellas la de establecer y mantener escuelas y, según la política de cada Estado en materia de educación, emplear y enseñar su propio idioma”

³¹ “a reserva de lo previsto en el artículo 2” (Art. 1)

4.3.2. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966

El siguiente paso lo tenemos en 1966, cuando se aprueban los Pactos de Derechos Humanos. En concreto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recogerá y desarrollará aquel artículo 26 de la Declaración Universal que hemos estudiado. A fecha de entrega de este artículo, según la página web de la ONU, son 171 los estados parte³² de este Tratado, es decir, buena parte de los 193 estados que componen la comunidad internacional a día de hoy³³.

El sistema de los tratados de derechos humanos de la ONU tiene además la ventaja de que incluye un sistema de rendición de cuentas (por medio de informes periódicos) e incluso de potenciales demandas individuales por vulneración (en relación a aquellos estados que han mostrado su disposición por medio de declaraciones o, como es el caso, ratificación de protocolos adicionales o facultativos). Además se creó un sistema de órganos de tratados por el cual se forman los Comités encargados del seguimiento de las obligaciones de cada Tratado. En este caso, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Es importante estudiar cada uno de los 4 párrafos que contiene el artículo 13 de este Pacto. El primero de estos párrafos nos recuerda, con palabras muy similares la idea de los fines o condiciones de la educación:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

A continuación se formaliza aquella idea de las diferentes obligaciones según el nivel o el tipo de educación, añadiéndose nuevos contenidos, como la educación de las personas que no pudieron acceder a la educación primaria en su omento (educación de adultos) y la preocupación por la mejora de las “condicio-

³² <https://indicators.ohchr.org/> Última consulta 28.10.2021

³³ Si bien eso no significa que demos por supuesto que los estados firmantes sean miembros de la ONU (pensemos, por ejemplo, en el caso de Palestina, parte de la mayoría de los tratados de Derechos Humanos de la ONU, pero no miembro de pleno derecho de la ONU). No son categorías totalmente coincidentes, si bien sí lo suficientemente parecidas como para, a efectos estadísticos, comparar ambos listados con el fin de hacernos una idea del alcance o éxito de cada tratado.

nes materiales del cuerpo docente” o la concreción de algunas medidas, como la instauración de un sistema de becas:

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:
 - a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
 - b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
 - c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
 - d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
 - e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

En el tercer párrafo se insiste en el papel de la familia, si bien se va concretando con mayor precisión los límites y condiciones de esta libertad:

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Y en el último párrafo se añade un nuevo contenido que, a pesar de tal vez ser una extensión lógica y necesaria de la libertad de las familias, no habíamos visto considerado de forma directa hasta la fecha. Me refiero a la posibilidad de crear centros de enseñanza privados:

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Una de las labores de los mencionados comités, también conocidos como Órganos de Tratados, es la clarificación de las obligaciones contenidas en los tratados por medio de Comentarios u Observaciones Generales. Estos Comentarios Generales son interpretaciones auténticas y actualizadas, por parte del Comité, de diferentes asuntos tratados por los tratados. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dedicó en 1999 su Comentario General, que quedaría identificado por su numeral 13, al Derecho a la Educación³⁴.

Este Comentario General 13 identifica cuatro elementos del derecho: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

Disponibilidad se refiere a la existencia de “instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente” y con sus condiciones como “edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.” y añade que “algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.”

Accesibilidad se refiere a que todos puedas acceder a esas instituciones y los programas de enseñanza, lo cual incluye el principio de no discriminación, la accesibilidad material o física (bien por cercanía o por medio de la tecnología) y la accesibilidad económica con los distintos niveles que ya hemos vistos según los niveles educativos (“mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita”).

Aceptabilidad apunta a que tanto contenidos como metodología deber estar adaptados culturalmente y en todo caso ser de buena calidad.

Adaptabilidad remite a que la “educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”.

Este Comentario General estudia con detenimientos las distintas obligaciones del estado en relación a cada uno de los puntos que contenía el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a los que nos hemos referido hasta el momento. Un Comentario General no es una fuente autónoma de Derecho Internacional, no puede crear por sí sola obligaciones para los estados, pero sí están considerados como la interpretación actualizada, auténtica o autorizada, de las obligaciones ya contenidas en el Tratado que corresponda y, por lo tanto, vinculantes para los Estados parte³⁵.

³⁴ E/C.12/1999/10. 8 de diciembre de 1999

³⁵ De hecho en los últimos años comienza a haber resoluciones judiciales –por ejemplo en Colombia y México– que se remiten los Comentarios Generales como fuente in-

Pero no es el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el único de los grandes tratados de derechos humanos de la ONU que trata sobre educación. Realmente en prácticamente todos ellos podrá encontrarse una mención o quizá una derivada interpretativa que nos pueda ayudar a entender mejor la complejidad del Derecho a la Educación, pero a los efectos de no resultar agotador, me centraré aquí en los cinco tratados que, en adición al de Económicos, Sociales y Culturales, tienen a mi juicio contenidos más potentes sobre educación: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965³⁶; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979³⁷; la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989³⁸; la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990³⁹; y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 2006⁴⁰.

4.3.3. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, con 182 estados parte⁴¹, hace en su artículo 5 una mención explícita a que “los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes (...) El derecho a la educación y la formación profesional”.

interpretativa autorizada de las obligaciones internacionales del Estado.

³⁶ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Entrada en vigor: 4 de enero de 1969, de conformidad con el artículo 19

³⁷ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27 (1)

³⁸ Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49

³⁹ Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990. Entrada en vigor: 1 julio 2003, de conformidad con el artículo 87(1).

⁴⁰ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. Entrada en vigor el 3 de mayo de 2008, de conformidad con el artículo 45.

⁴¹ <https://indicators.ohchr.org/> Última consulta 28.10.2021

4.3.4. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, con 189 estados parte⁴², hace muy pertinentes referencias a la educación en diversos lugares, pero dedica además todo un largo artículo 10 específicamente a esta cuestión. De forma inequívoca se establece que “los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación”. Además se incluyen la exigencia de

- “a) Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional;
- b) Acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad;
- c) La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza;
- d) Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios;
- e) Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres;
- f) La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente;
- g) Las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física;
- h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.”

Aquí nos encontramos contenidos del derecho a la educación que son nuevos, tales como los contenidos de materiales y libros de texto (que no deben ser es-

⁴² <https://indicators.ohchr.org/> Última consulta 28.10.2021

tereotipados o discriminatorios o sexistas), el deporte y la educación física, y la información relativa a la planificación familiar (que podemos interpretar como conteniendo lo que en otros contextos denominaríamos educación afectiva y sexual).

4.3.5. La Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989

No extrañará a nadie que, por su objeto, la Convención de Derechos del Niño sea el tratado de Derechos Humanos que más contenidos directamente asociados a la educación incluya. Además de los principios generales que encontramos en otros artículos y que son de aplicación a aspectos educativos, tenemos cuatro artículos (28 al 31, estando éste último a caballo entre el derecho a la educación y la noción más amplia de los derechos culturales) que desarrollan profusamente contenidos sobre el Derecho a la Educación para los menores. Dado que estamos en un tratado sobre derechos del niño, es lógico que el enfoque esté centrado en bienestar del niño y no en otros aspectos.

Este Pacto recoge de entrada, por supuesto, aquellas obligaciones que ya hemos estudiado al referirnos al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pero no como un ejercicio repetitivo innecesario, puesto que, como hemos visto a día de hoy 171 estados son parte del Pacto DESC, y sin embargo 196 estados son parte⁴³ de la Convención de Derechos del Niño, todos los de la comunidad internacional menos uno (los Estados Unidos) y con el añadido de los dos países observadores⁴⁴, haciendo de éste el tratado de derechos humanos más universal y en ese sentido más exitoso. Por lo tanto, insisto, la reiteración de las obligaciones del otro pacto no es inútil, aun cuando su formulación y sus mecanismos de protección fueran idénticos en la teoría y en la práctica (cosa que nunca puede suceder por completo), si quiera para los 25 estados que son parte de este tratado y no de aquél.

Pero también aparecen nuevos elementos que se suman al contenido al Derecho a la Educación que ya conocemos. Dado el objeto de este pacto no es de extrañar esa visión desde “el interés superior del menor”⁴⁵, por lo tanto vemos nuevos contenidos referidos, por ejemplo, a “hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas”. En esta lógica también se comprende que este pacto sea

⁴³ <https://indicators.ohchr.org/> Última consulta: 28.20.2021

⁴⁴ “Estados no miembros que han recibido una invitación permanente para participar como observadores en los períodos de sesiones y en los trabajos de la Asamblea General y que mantienen misiones permanentes de observación en la Sede de las Naciones Unidas: Santa Sede y Estado de Palestina”

⁴⁵ Arts. 3 y 9; y CRC/C/GC/14: Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*

el lugar óptimo para incluir ideas sobre los límites de la disciplina escolar, en el sentido de que “los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención”. En el mismo sentido podría entenderse la referencia al “derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes” (como ya avanzaba antes, un artículo que puede considerarse tan relativo al Derecho a la Educación como al Derecho a Participar en la Vida Cultural).

En relación a la cuestión de los fines de la educación, un asunto que ya hemos tratado arriba al estudiar los artículos 26 de la Declaración Universal y 13 del Pacto DESC, este tratado reitera los objetivos ya conocidos y añade algunos nuevos. Entre los fines ya conocidos, esta convención emplea términos quizá más actuales (lógico si pensamos que habían pasado 50 años desde la Declaración Universal y 30 desde los Pactos del 66), por ejemplo, cuando se refiere a “desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades”; a “inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas”; o a “inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya”.

Entre las finalidades que se añaden, insisto en buena lógica con el objeto del tratado, está la de “preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena”. Y acorde a las sensibilidades y preocupaciones de los nuevos tiempos, se añade una última finalidad al Derecho a la Educación, consistente en “inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural”.

En esta Convención de Derecho del Niño aparece la cuestión de “la asistencia regular a las escuelas” y la necesidad de “reducir las tasas de deserción escolar”, aspectos clave en la práctica en el ejercicio o disfrute de este derecho.

La Convención de Derechos del Niño añade una perspectiva de enorme importancia que no estaba explícitamente reconocida en el Pacto DESC, la diversidad cultural, religiosa y, muy especialmente, lingüística a tener en cuenta en la educación, dado que “no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma”.

Por fin esta Convención hace un llamado muy especial a los Estados Partes para que fomenten y alienten “la cooperación internacional en cuestiones de educación,

en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza”. Una exigencia que, más allá de su aparente valor meramente declarativo, puede ir adquiriendo mayor carácter jurídico vinculante gracias al seguimiento ejercido por los Comités (y, no lo olvidemos, por la sociedad civil).

4.3.6. La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990

La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares es el único de los tratados que mencionamos en este estudio que no cumple el requisito que nos impusimos consistente en que tuviera un número de ratificaciones tal que pudiera entenderse que sus provisiones afectaban al contenido del derecho a la educación tal como es comprendido por la comunidad en general. A día de firmar este artículo cuenta con 56 estados parte⁴⁶. Este tratado se interesa especialmente porque “todos los hijos de los trabajadores migratorios gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate”. De manera muy especial se insiste en la idea de que “el acceso de los hijos de trabajadores migratorios a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular en lo que respecta a la permanencia o al empleo de cualquiera de los padres, ni del carácter irregular de la permanencia del hijo en el Estado de empleo”.

4.3.7. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 2006

Finalmente consideraremos la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 2006, con 184 estados parte⁴⁷. Si tenemos en cuenta que los principios de esta Convención son “el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas; la no discriminación; la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; la igualdad de oportunidades; la accesibilidad; la igualdad entre el hombre y la mujer; y el respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad”, no podremos si no concluir que el Derecho a la Educación es también central a esta Convención.

⁴⁶ <https://indicators.ohchr.org/> Última consulta: 28.20.2021

⁴⁷ <https://indicators.ohchr.org/> Última consulta: 28.20.2021

Además de las consideraciones de orden general, la Convención incluye un largo y completísimo artículo 24 dedicado específicamente a la educación que reconoce “el derecho de las personas con discapacidad a la educación” enfocado a “desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana”; a “desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas”; y a “hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre”.

Para hacerlo efectivo este Derecho a la Educación de las personas con discapacidad, los estados se comprometen a que las personas con discapacidad “no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad”; a que “puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan”; a que “se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales (con) medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión”.

Entre las medidas más concretas que se deberán facilitar, se citan en esta Convención “el aprendizaje del Braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad (...) el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas”.

Para lo cual será necesario que se empleen “a maestros, incluidos maestros con discapacidad, que estén cualificados en lengua de señas o Braille” y que se forme “a profesionales y personal que trabajen en todos los niveles educativos”. Es muy significativo y acertado que se insista en que esta “formación incluirá la toma de conciencia sobre la discapacidad”.

El Derecho a la Educación de las personas con discapacidad debe incluir “la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás”.

Termina aquí el repaso a los contenidos relativos a la educación en los principales tratados de derechos humanos. La intención de esta revisión era, como ha quedado dicho en la introducción, comprobar que con el tiempo, los distintos tratados han ido añadiendo contenido que debemos hoy considerar como parte constitutiva del Derecho a la Educación en Derecho Internacional general de los Derechos Humanos.

4.3.8. Contenido normativo actualizado

Páginas atrás hemos afirmado que la visión del contenido del derecho a la educación que nos proponía la Comisión Internacional Independiente convocada por la Directora General de la UNESCO son de mínimos, puesto que se centraba en los derechos diferenciados de acceso a primaria, secundaria y primaria, siguiendo contenidos como hemos visto recogidos en la Declaración Universal y en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El informe de la Comisión bien podía haber sostenido esos contenidos sobre la Convención de Derechos del Niño, como hemos visto con mayor número de estados parte (y en todo caso, el único estado no parte de este último tratado tampoco lo es del anterior, de modo que se ganan 25 estados y no se pierde ninguno).

En todo caso defendíamos al comienzo de este artículo que “el derecho a la educación realmente existente a día de hoy que se trabaja ante los organismos internacionales en la práctica diaria sobre la base del Derecho Internacional contemporáneo y aplicable considera efectivamente un derecho más amplio”. Para justificarlo hemos repasado el derecho a la educación tal como se ha ido enriqueciendo en el texto de los principales tratados internacionales vigentes. Algunos de ellos, como hemos visto, tienen mayor número de ratificaciones que el PIDESC al que la Comisión remite como fuente de autoridad, de modo que nos respalda idéntico —o mayor— fundamento jurídico que el esgrimido por la Comisión. Podemos por tanto con no menor fundamento jurídico aseverar aquí que el contenido normativo de este derecho es mucho más amplio en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos realmente existente a día de hoy.

Una última palabra sobre estas Convenciones. Todas ellas tienen su propio órgano de tratado, su propio Comité, encargado del seguimiento del cumplimiento de sus obligaciones por parte de los estados. Esta monitorización se desarrolla a través del sistema de informes periódicos, por el que los estados deben presentar un informe que será estudiado por el Comité que, tras un diálogo presencial, emitirá sus conclusiones y recomendaciones. Este proceso está abierto a la participación de la sociedad civil (ONGs, universidades, etc.) y de hecho el número y calidad de estas aportaciones es muy significativo. El interactuar de todos estos actores en la práctica va modulando la forma en que el derecho a la educación se interpreta y se aplica, de algún modo por lo tanto influye en su contenido normativo en un ejercicio permanente y vivo de desarrollo normativo de los derechos humanos.

Para el análisis de la situación del derecho a la educación en cualquier país se necesitan además indicadores. Si nos centramos en objetivos cuantitativos de acceso, como hacían los ODM, la cuestión de los indicadores no genera tanto problema. Pero si ambicionamos medir objetivos menos cuantitativos (calidad, satisfacción, valores, estereotipos...) la cuestión de los indicadores se nos hace

cada vez más compleja. Algunos países⁴⁸ han llegado a presentar matrices de indicadores en que interseccionan categorías, elementos y objetivos en cuadros que pueden llegar a tener 63 indicadores que a su vez habían de desagregarse por tipo de institución, por sexo del estudiante, por origen o nacionalidad, por ámbito rural o urbano, multiplicando casi hasta el infinito las combinaciones posibles. Es importante contar con indicadores ricos que faciliten toda la información necesaria, pero también saber equilibrarlos con cuadros de mando que resulten operativos. El adecuado punto medio –quizá como en un equilibrio inestable– no siempre es fácil de alcanzar.

Estos comités han ido incorporando con el tiempo, y por medio de diferentes procedimientos, la posibilidad de recibir comunicaciones o denuncias individuales contra los estados que hayan admitido esta fórmula. Sin duda el derecho a la educación, con todos los aspectos estudiados hasta aquí, encontrará progresivamente en este sistema de denuncias individuales una sistema adicional y complementario para la mejora de los estándares de derechos humanos en esos países.

4.4. La educación como derecho cultural

El Derecho a la Educación está incluido entre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Hay autores que afinan un poco más y lo consideran como uno de los derechos culturales (junto al derecho a participar en la vida cultural, el derecho a la ciencia y el derecho a la protección de los intereses morales y materiales de las obras artísticas y científicas de la que uno es autor, los tres reconocidos en el artículo 27 de la Declaración Universal y el artículo 15 del Pacto DESC). Yo me siento cómodo en esta categoría, considerando el Derecho a la Educación como uno más de los derechos culturales. Pero hay otros autores que consideran que sólo los derechos citados en estos artículos son propiamente derechos culturales. Finalmente no falta quien considera que el Derecho a la Educación está en la intersección donde se cruzan los derechos culturales con el resto de los DESC.

No es por casualidad que el Derecho a la Educación se encuentra colocado justo antes que los Derechos Culturales en la Declaración Americana (Art. 12 Derecho a la Educación y Art. 13 Derechos Culturales), en la Declaración Universal (Art. 26 Derecho a la Educación y Art. 27 Derechos Culturales) y en el Pacto DESC (Art. 13 y 14 Derecho a la Educación y Art. 15 Derechos Culturales). Esta ubicación tiene cierta intención o significado de acercar este derecho a los de orden cultural. En todo caso esta ubicación no tendría consecuencias en relación

⁴⁸ Pienso, por ejemplo, en el informe presentado ante el Comité DESC por en Portugal en el año 2014.

a su definición y protección, de modo que podemos dejar la cuestión y dejar que cada uno opte como mejor prefiera.

Lo que sí debemos estudiar es que, formando parte de la familia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Derecho a la Educación pueden entenderse sometido a la progresividad que se predica de estos derechos.

Es cierto que la progresividad es un concepto que se acompaña explícitamente en alguna de las convenciones señaladas. De forma más genérica, para todos los DESC, el Pacto DESC dice en su artículo segundo, que “cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Una lectura estrecha de este mandato permitía en sus primeros años entender unos derechos de carácter progresivo de contenidos y obligaciones muy difícilmente concretables y, consecuentemente, no exigibles. Desde entonces mucho se ha avanzado por parte de la academia, de la comunidad internacional, de la sociedad civil, de los tribunales domésticos, de los propios estados y muy especialmente por parte del propio Comité que ya en su comentario General N.º 3 de 1990⁴⁹ comenzaba a definir la naturaleza de esas obligaciones.

El principio de no discriminación, la obligación de adoptar medidas, el control del máximo de recursos disponibles, etc. han ido desarrollando un sistema de exigibilidad complejo y cada vez más eficaz que ya incluye, gracias al Protocolo Facultativo al Pacto DESC, incluso el mecanismo de comunicaciones individuales⁵⁰.

En todo caso en relación al Derecho a la Educación podríamos destacar algunas obligaciones no sometidas a la progresividad, de cumplimiento inmediato, como la universalidad y gratuidad de la educación primaria, la no discriminación (especialmente por razón de género) o el respeto y protección de las libertades asociadas a la educación.

⁴⁹ Observación general N.º 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)

⁵⁰ Sobre “el mito de la progresividad y no inmediatez (o exigibilidad)” ver Mancisidor, Mikel, “Los derechos económicos, sociales y culturales: una puesta al día”, en Mesa, Manuela (coord.), Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2010-2011, ICARIA Editorial, Madrid, 2011. Págs 109 y ss

5. CONCLUSIÓN

En este artículo hemos defendido una visión sistémica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La que hemos dado en llamar narración estándar, que presenta los derechos humanos como una enumeración de instituciones, tratados y derechos, es necesaria pero insuficiente. Ningún tratado por sí solo nos puede dar luz sobre la forma de entender y proteger los derechos humanos. Ningún tratado, por sí solo, puede definirnos el contenido normativo de un derecho tan rico y vivo como el derecho a educación. Para comprender su contenido hemos tenido que estudiar normas vinculantes y declaraciones de *soft law* pero que pueden llegar a incidir tanto o más en el mundo real. Hemos revisado el operar de organismos internacionales multilaterales, de órganos de tratados y de comisiones de expertos. Ese complejo de normas, principios y actores, operando en tiempo real es el que crea el conjunto que llamamos contenido normativo del derecho a la educación.

En este artículo hemos hecho un breve viaje por la historia del Derecho a la Educación, pasando por el momento crucial de la Declaración Universal y estudiando como los diversos tratados de Derechos Humanos de la ONU de los últimos 75 años han ido incorporando contenidos a este derecho complejo y absolutamente clave para el desarrollo humano y la vida digna para todos. Hemos concluido que es un derecho que ha evolucionado mucho en las últimas décadas gracias a la fertilización cruzada con otros ámbitos de los derechos humanos (mujer, niños, discapacidad...). Hemos revisado algunas ideas sobre su conceptualización como uno de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y hemos repasado algunas ideas sobre los ODM/ODS.

No se trata, decíamos al principio, solo de conocer el mapa plano de nuestros derechos (un tratado, por muy importante que sea), sino también de integrarlos en nuestra realidad tridimensional y compleja, junto a los derechos y necesidades de otros, frente a los intereses colectivos y frente a las limitaciones de todo tipo, frente a otras normas de la misma o diferente naturaleza, en relación a múltiples agentes de muy diversa identidad. Necesitamos de una gramática flexible, compleja y en movimiento para entender eso que llamamos cultura de los derechos humanos y, para el caso que nos ha ocupado, aplicarla al correcto entendimiento del derecho a la educación.