

El derecho a la educación: promesas y realidades

Nicolás BAJO SANTOS
Real Centro Universitario
«Escorial-María Cristina»
San Lorenzo del Escorial

Resumen: De ser privilegio secular de unos pocos, la educación institucionalizada fue finalmente reconocida como derecho fundamental de todos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948), a la que siguieron otras muchas Declaraciones, Pactos y Convenios internacionales, de suerte que se han alcanzado bastantes metas, pero todavía hay que hacer mucho más para lograr la realización efectiva del derecho universal a la educación.

Abstract: From being for centuries a privilege of few people, the institutional education was finally declared as a fundamental right of all by the Universal Declaration of Human Rights (UN, 1948), followed by many other Declarations, Conventions and international Pacts, so that many goals have been achieved, but still much more has to be done to make actually real the universal right to education.

Palabras clave: Educación, Derechos Humanos, Niño/a, ONU, UNESCO, UNICEF, Objetivos Milenio.

Keywords: Education, Human Rights, Child, UN, UNESCO, UNICEF, Millennium Project.

Sumario:

- I. Introducción.**
- II. De la educación como privilegio de unos pocos a la educación como derecho fundamental de todos.**
- III. La Declaración de Ginebra de 1924.**

- IV. La declaración universal de derechos humanos (ONU, 1948).**
- V. La declaración de los derechos del niño (ONU, 1959).**
- VI. Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales y pacto internacional de derechos civiles y políticos (ONU, 1966).**
- VII. Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960).**
- VIII. Convención sobre los derechos del niño (ONU, 1989).**
- IX. De la «convención» al 2.º objetivo del milenio.**
- X. Documentos del Consejo de Europa.**
- XI. Documentos de la Unión Europea.**
- XII. Las realizaciones educativas del siglo xx.**
- XIII. Conclusión.**

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es mostrar en qué momento histórico y en qué términos la educación ¹ ha llegado a ser reconocida como un derecho humano fundamental y qué se ha hecho para hacer real el ejercicio de este derecho. Y entendemos por «derechos humanos» o «derechos del hombre» aquellos que éste posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados ².

II. DE LA EDUCACIÓN COMO PRIVILEGIO DE UNOS POCOS A LA EDUCACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL DE TODOS

El régimen jurídico-internacional del derecho a la educación, como la conciencia clara y universal en que se fundamenta, es un fenómeno propio de los tiempos modernos, al igual que ocurre con los derechos humanos en general, pero tuvo múltiples antecedentes –y no sólo en la tradición y cultura occidentales–³, de suerte que la trayectoria histórica del derecho a la educación puede describirse como el largo proceso por el que la educación, patrimonio de unos pocos (grupos, «estamentos» o clases sociales) fue convirtiéndose progresivamente en derecho de todo hombre y en un derecho fundamental.

1. Nos referimos principalmente a la educación «formal» (reglada, institucionalizada).

2. La antología más completa sobre los textos relativos al derecho a la educación es la de GARCÍA MORIYÓN, F., *Derechos humanos y educación*, Ediciones de La Torre, Madrid 1998.

3. Ver la mejor antología de estas tradiciones en HERSCH, J. (dir.), *El derecho de ser hombre*, Salamanca (Sígueme) y París (UNESCO) 1973.

Que la educación fue durante siglos algo reservado a pequeños grupos parece fuera de toda duda. En la sociedad antigua y en la sociedad medieval e, incluso, en el denominado «Antiguo Régimen» de la edad ya moderna prevaleció el régimen de «derechos estamentales»: la pertenencia a un estamento (orden o estado) determinaba cuál era la situación jurídica de cada cual en la sociedad, «naturalmente» estructurada en un orden jerárquico de estamentos con un estatus desigual. Un buen exponente de este régimen es la célebre *Magna Carta* inglesa de 1215, en la que Juan sin Tierra confirmó a los barones de su reino disposiciones anteriores a su favor y otras que se extenderían también a las demás categorías de súbditos.

2.1. *Humanismo renacentista, Reforma y Contrarreforma*

El cruce de caminos entre el *humanismo renacentista* y la Reforma y Contrarreforma (siglos XVI y XVII), además de explicar que el primer derecho *personal* reivindicado en cuanto tal fuera el correspondiente a la libertad religiosa y a la tolerancia, significó un notable paso adelante en la *idea* (exhortaciones y propuestas casi siempre utópicas) de generalizar la enseñanza. En un documento de 1524, dirigido *A los regidores de todas las ciudades de Alemania para que establezcan y mantengan escuelas cristianas*, Lutero exhorta a los príncipes alemanes a implantar un sistema de enseñanza obligatoria, estatal y gratuita, para todos sus súbditos. Su demanda se basa en dos argumentos: cada creyente individual debía estar en condiciones de poder leer por sí mismo la Biblia y, por otra parte, la nación alcanzaría más fácilmente el progreso material y espiritual con unos ciudadanos instruidos y bien integrados en la sociedad. Algo similar cabe afirmar del resto de reformadores. Por eso sostienen Abbagnano y Visalberghi que la Reforma constituyó un impulso decisivo hacia:

1. La afirmación del principio de la *instrucción universal*.
2. La formación de *escuelas populares*, destinadas a las clases pobres.
3. El control casi total de la instrucción por parte de las *autoridades laicas*.
4. Una creciente fisonomía *nacional* de la educación en los diversos países ⁴.

4. ABBAGNANO, N., y VISALBERGHI, A., *Historia de la pedagogía*, FCE, Madrid 1984 (6.^a reimpresión), p. 259.

Conocidos y notables son también los encendidos alegatos y discursos de Juan Amós Comenio, forma latinizada de Komensky (1592-1670), perteneciente a la Unidad de Hermanos Moravos (seguidores de Juan Hus), en defensa de la educación para todos. Este prolífico escritor y pensador checo es considerado como el profeta y el primer y principal teórico de la moderna escuela pública y democrática. El gran lema de su vida fue «enseñarlo todo a todos», lo que se denomina el ideal «pansófico». En su obra *Pampedia* aconseja vivamente que la educación se imponga «a todos –naciones, estados, familias, personas, jóvenes y viejos, ricos y pobres, nobles y plebeyos, hombres y mujeres–, en todo –que abarque todo lo que pueda hacer prudente y feliz al hombre– y universalmente –la educación hará que todos encuentren la verdad que les permita caminar por las vías de la rectitud⁵. Digno de mención es también el reformador escocés y discípulo de Calvino, Juan Knox, que implantó una escuela al lado de cada iglesia, como estrategia de evangelización. En la iglesia puritana de Massachussets se introdujo en 1647 la enseñanza gratuita.

La reacción católica a la Reforma protestante también empezó a ver en la educación un medio idóneo para llevar a cabo la Contrarreforma y reforzar la unidad de la Cristiandad. Hay que destacar en este marco histórico el papel de la *Compañía de Jesús* (Jesuitas), fundada con tres objetivos: propagar la fe (las misiones), luchar contra los herejes y *educar a los jóvenes*. A imitación suya, y a veces en competencia con ella, surgen otras Órdenes religiosas dedicadas asimismo a la educación de las clases acomodadas en unos casos (Barnabitas, Oblatos, Ursulinas y, algo más tarde, la Congregación del Oratorio) o en otros (Oratorianos de San Felipe Neri, Escolapios y Hermanos de las Escuelas Cristianas, sobre todo) con dedicación a la educación o reeducación de los niños pobres y de las clases populares.

2.2. *El Siglo de las Luces*

No obstante, las voces y esfuerzos pioneros de los siglos XVII y XVIII seguía considerándose como normal que sólo pudieran tener acceso a la educación las clases dirigentes y que hubiera escuelas

5. Citado en *El derecho de ser hombre*, 1973, pp. 394-395.

diferenciadas para ricos y para pobres, ya que la enseñanza era algo *privado*. La nobleza utilizaba preceptores para la educación de sus hijos, el clero disponía de sus propias escuelas para la formación de sus miembros, y el pueblo llano apenas recibía instrucción alguna o, en todo caso, aquella que no entrañara peligro alguno de deserción o, lo que sería peor, de rebelión. El «siglo de las luces» o de la educación se movió, todavía, en medio de muchos claroscuros. Ni los famosos *Bills of Rights* americanos (el de Virginia de 1776, el primero que contiene un catálogo específico de derechos del hombre y del ciudadano) ni la *Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (1789) mencionan el derecho a la educación ⁶. Esto no significa que la idea de la educación universal fuera ajena al pensamiento ilustrado y revolucionario. Siendo diputado de la Asamblea Legislativa el marqués de Condorcet (1743-1794) presentó un Informe (*Rapport*) o proyecto orgánico de reforma escolar, inspirado en los siguientes principios: instrucción universal, con la mayor independencia posible respecto de la autoridad estatal; libre concurrencia entre instituciones públicas y privadas; predominio de las materias científicas sobre las literarias; coeducación de ambos sexos; división de la instrucción en cuatro grados principales y creación de una Asociación Nacional de Artes y Ciencias al servicio de la educación. Hay que tener en cuenta que Condorcet, como exponente de ese gran movimiento cultural que fue la Ilustración, perseguía el cambio social a partir de la razón y la experimentación, y pensaba que los males sociales eran consecuencia del oscurantismo y la ignorancia. Por tanto, la educación se convierte en el instrumento óptimo para lograr objetivos político-sociales.

Pero su proyecto no llegó a ser aprobado debido a los avatares políticos que llevaron al girondino Condorcet a suicidarse en la cárcel. Lo aprobado por la Convención Nacional (Ley Lakanal de 1794) fue un proyecto más estatal, un sistema nacional de escuelas elementales donde, además de algunos rudimentos culturales, se enseñarían a los muchachos nociones de educación política, procurando inculcarles sentimientos democráticos y patrióticos. Al año siguiente, en

6. La Declaración de los derechos votada por la Convención y colocada al frente de la Constitución del año I (1793) sí menciona entre los derechos sociales los relativos al trabajo y medios de existencia, la protección contra la indigencia y la *instrucción*, aunque la realización de estos derechos se encomienda a la sociedad y no al Estado.

1795, se procedió a instituir también escuelas medias estatales de tipo científico y moderno. Pero la reacción termidoriana y el Directorio descuidaron el sector elemental (la primaria, diríamos) y Napoleón la puso de nuevo en manos del clero, al mismo tiempo que reorganizó la secundaria con una orientación «clásica» que, a su juicio, era la más adecuada para formar buenos súbditos. De esta forma, comentan Abbagnano y Visalberghi, los ideales educativos de la Ilustración salieron completamente derrotados en el terreno de la práctica (o.c., p. 386). Estos mismos autores nos recuerdan que, tanto en Francia como en Inglaterra, en el siglo XVIII, la realidad educativa contrastaba tristemente con el florecimiento cultural del «Siglo de las Luces». La escuela elemental casi no existía; la escuela media se fue encaminando lentamente hacia una mayor modernidad, pero seguía siendo una escuela de privilegiados; y las universidades se mantenían en su mayoría extrañas al movimiento ilustrado (*ibid.*, 384).

2.3. *Los avances del siglo XIX*

Los nuevos escenarios de la economía y la política (la industrialización y la democratización) y las nuevas fuerzas y actores sociales (el proletariado, los diversos socialismos, sin olvidar el pensamiento y el movimiento social cristianos) que emergen y se consolidan a lo largo del siglo XIX, sobre todo en la segunda mitad, van a suponer un avance en la reivindicación del derecho a la educación, como parte de los «derechos económicos y sociales», y la adopción progresiva de medidas encaminadas a ampliar y generalizar la educación. Nuestra Constitución de Cádiz (1812) –sirva como botón de muestra– dedica seis artículos del título IX a la instrucción pública, considerada –según el más puro espíritu ilustrado– como la mejor herramienta para la transformación social. Entre las medidas propuestas figuran las siguientes: *En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras...* (art. 366). *El plan general de enseñanza será uniforme en todo el reino...* (art. 368). Para desarrollar el título IX se nombró una Junta de Instrucción Pública, y el poeta Manuel José Quintana elaboró un *Informe* (1813) exponiendo los principios básicos y los medios para proceder a un «arreglo de los diversos ramos de la Instrucción Pública». El Informe Quintana – inspirado en el *Rapport* de Condorcet, del que también había bebido Melchor de Jovellanos en sus

Bases para la formación de un plan general de instrucción pública (1811)– supone el primer «intento» de crear un sistema completo (con tres niveles educativos) de instrucción *pública* en España. Otra cosa sería la realización efectiva de este intento. Hay que advertir, además, de que toda esta instrucción «pública» estaba dirigida sólo a los niños, mientras que para las niñas se proponía una educación «privada», de orientación doméstica y moral.

La idea de instrucción pública, con cargo a las Administraciones Públicas, fue dando paso también a la de *obligatoriedad* de la enseñanza, empezando por cuestionar el trabajo precoz de los niños. En 1833 se aprueba en Inglaterra el *Factory Act*, ley que prohíbe el trabajo a los menores de nueve años y regula el de los comprendidos entre nueve y dieciocho años. El propio desarrollo industrial y tecnológico planteaban la necesidad de mejorar la capacitación para el trabajo (habría que citar, en el caso español, el papel jugado en este campo por las *Sociedades Económicas de Amigos del País*, a impulso de Campomanes y otros Ilustrados) y, por otra parte, se afianzaba también la idea de que la democracia precisaba de hombres instruidos. Debido a todas estas condiciones y reivindicaciones, los estados europeos empiezan a establecer la obligatoriedad escolar: Prusia, en 1850; Inglaterra, en 1880; Francia, en 1881... En España, la Ley Moyano de 1857 prevé la escolaridad obligatoria desde los seis hasta los nueve años.

El siglo XIX, sin embargo, quedó muy marcado por los debates entre los proyectos educativos de conservadores y liberales –centrados, sobre todo, en el carácter laico o confesional de la educación y en la delimitación de los papeles del Estado y de las Iglesias en este campo⁷– y por la «escisión», en términos de Abbagnano y Visalberghi, entre la cultura predominante –representada por el romanticismo, el idealismo y el espiritualismo, en la primera mitad del siglo, y por las reacciones contrarias del naturalismo y del positivismo, en la segunda– y los problemas concretos planteados por los grandes hechos que estaban marcando la época contemporánea: las revoluciones norteamericana y francesa, las guerras napoleónicas y el desarrollo de la industrialización. Precisamente la conciencia de esta escisión y los esfuerzos por superarla están en el origen de los movimientos y filosofías sociales de los siglos XIX y XX, así como en el

7. Estos debates se prolongaron en muchos casos durante el siglo XX y, lo que es más sorprendente, siguen rebrotando incluso en el siglo XXI en algunos países.

surgimiento de muchas propuestas pedagógicas, entre las que suelen destacarse al suizo Giovanni E. Pestalozzi (1746-1827), a los alemanes F. Fröebel (1782-1852), el padre de los *Kindergarten*, y F. Herbart (1776-1841) y, en el ámbito católico, al sacerdote Dom Bosco (1815-1888), que transformó las tradicionales escuelas asistenciales en centros de instrucción profesional y técnica. Estos logros del siglo XIX sólo se conseguirán de manera más efectiva a lo largo del siglo XX, tanto en el plano jurídico (Declaraciones y Convenios) como en el del ejercicio real del derecho universal a la educación, como vamos a mostrar a continuación.

III. LA DECLARACIÓN DE GINEBRA DE 1924

Entre los antecedentes más inmediatos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y, más en concreto, de la Declaración de los Derechos del Niño (1959) y de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) hay que citar a esta Declaración de Ginebra de 1924, a la que se reconoce el mérito de ser el primer instrumento internacional que aborda la cuestión de los derechos de la infancia y de haber sido el puente entre las corrientes humanitarias y de reforma social del siglo XIX y el reconocimiento y protección internacional de los derechos del niño a partir de 1948. La Declaración se atribuye a Eglantyne Jebb, nacida y educada en el seno de una familia de la alta burguesía británica, muy religiosa y abierta al reformismo social. En 1919 Eglantyne y su hermana Dorothy contribuyeron decisivamente a crear la *Save the Children Fund* (SCF) para ayudar a los niños austriacos y de los demás países derrotados en la primera guerra mundial, iniciativa que contó con la admiración y el apoyo del Papa Benedicto XV. Esta organización, la SCF, elaboró en 1922 una Carta de los derechos de los niños que sirvió de base para la Declaración adoptada por unanimidad en la Sociedad de Naciones, en 1924. Se trata de un texto breve sobre los derechos de los niños, donde no se menciona explícitamente su derecho a la educación, pero sí se afirma que «la humanidad debe a los niños lo mejor que pueda darles, declara y acepta como su deber que más allá y sobre toda consideración de raza, nacionalidad o credo: I. Se debe dar a los niños los medios necesarios para su normal desarrollo, tanto material como espiritual... IV. El niño tiene que disponer de los medios que le capaciten para llegar a ganarse la vida y debe ser protegido de cualquier tipo de explotación. V. El niño debe ser educado

en la conciencia de que sus talentos deben ser dedicados al servicio de su prójimo».

Esta Declaración, cuya importancia y significado acaban de ser reclamados por Garibo Peyró⁸, evidencia que, tras la primera guerra mundial, la humanidad volvió sus ojos hacia los niños, convencida ya de la debilidad e impotencia de éstos ante el mundo de los adultos, y de su responsabilidad hacia ellos. Pero no los considera como simples «objetos» de una particular protección, sino como seres humanos, «sujetos» de necesidades, de atenciones y de cuidados (alimento, acogida, socorro...). Tal es, al menos, la opinión de Garibo Peyró (2004: 26 y 64). Esta «definición social» del niño representaría una gran novedad histórica, sobre todo si se otorga mucho crédito a Philippe Ariés⁹ o a Elizabeth Badinter¹⁰. Para Ariés, que desarrolla lo ya prefigurado en la obra de Norbert Elias, *El proceso de civilización* (1939), el sentimiento de la infancia apenas existía en la sociedad tradicional, siendo algo característico de la época moderna. Badinter, por su parte, desmitifica el *instinto* maternal, basándose en muchos datos sobre el trato recibido por los niños durante los siglos que comprende la modernidad.

Aunque algunos elementos de ambas obras han sido bastante contestados, tanto por parte de historiadores como de psicólogos y sociólogos, lo cierto es que han contribuido a plantear la necesidad de estudiar el sentimiento hacia la infancia en cada época histórica y en cada contexto social particular, pues las etapas de la vida (infancia, juventud, madurez, vejez) no se definen tanto por variables biológicas o psicológicas cuanto por las definiciones histórico-sociales. El niño, como objeto de análisis histórico actual, comentan Bajo y Betrán, es un sujeto concreto, observado en un cuadro familiar y social: el niño es, por tanto, un ser a la vez real e imaginado, portador de significados e ideologías¹¹.

8. GARIBO PEYRÓ, A. P., *Los derechos de los niños: una fundamentación*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid 2004.

9. ARIÉS, Ph., *Padres e hijos en la Europa medieval y moderna*, obra de 1960, reelaborada en 1973 y traducida al castellano en 1987 con el título *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*, Taurus, Madrid 1987.

10. BADINTER, E., *¿Existe el instinto maternal? Historia del amor maternal. Siglos XVII al XX*, Paidós, Barcelona 1984.

11. BAJO, F., y BETRÁN, J. L., *Breve historia de la infancia*, Temas de Hoy, Madrid 1998, p. 13.

IV. LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS (ONU, 1948)

Es la gran declaración en la que se enumeran de forma concreta los derechos y libertades fundamentales de todos los seres humanos, «sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión», que ya la Carta fundacional de las Naciones Unidas (la Carta de San Francisco, 1945) había reconocido, comprometiéndose a protegerlos y promoverlos *internacionalmente* (ver el apartado 2.º del Preámbulo, el art. 1, apartado 3.º, o los arts. 55 y 56). El Preámbulo de la Declaración parte de la idea de que los derechos humanos fundamentales tienen su raíz en la dignidad y el valor de la persona humana; por eso corresponden a todos los miembros de la familia humana derechos iguales e inalienables; derechos que han de ser protegidos por un régimen de Derecho para que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión. El derecho a la educación está formulado en el art. 26, que consta de tres apartados:

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.

El derecho a la educación se complementa con el «derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad» (art. 27).

V. DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (ONU, 1959)

Aunque la Asamblea General de la ONU dio muy pronto vida a UNICEF (*United Nations International Children Emergency Fund*),

en 1946, y a pesar de que los trabajos encaminados a elaborar una Declaración de los derechos de los Niños se iniciaron al mismo tiempo que los que condujeron a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de los Derechos del Niño no vio la luz hasta el 20 de noviembre de 1959. Se contó para su elaboración no sólo con la Declaración de Ginebra (1924), sino también con varios textos más, que sólo podemos enumerar: la Carta de la Casa Blanca (1930), la Carta de la Infancia de la Oficina Americana de la Infancia (*The Children's Bureau*), la Carta de la Infancia de la Conferencia Interaliada de Expertos en Materia de Educación (Londres, 1942) y la Declaración de Oportunidades para el Niño adoptada por el VIII Congreso Panamericano del Niño (Washington, 1942).

El derecho a la educación está recogido en el Principio VII en estos términos: *El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.*

El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe en primer término a los padres.

El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deberán estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho.

Es importante tener en cuenta el principio de la no discriminación, que encabeza la Declaración: *Estos derechos (todos los enunciados en ella) serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna, ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del niño o de su familia* (Principio I). La única discriminación que se admite es de signo positivo a favor de los niños «incapacitados física, mental o socialmente», que deberán recibir el tratamiento, la educación y el cuidado especiales necesarios en su caso particular (Principio IX).

VI. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Y PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (ONU, 1966)

Estos Pactos, cuya gestación fue larga y difícil por el enfrentamiento entre los países occidentales y los del bloque soviético, intentaron cubrir las lagunas de la Declaración Universal en el campo de los derechos culturales, sociales y económicos, pero sobre todo buscaron conseguir para los derechos que ella tutela una fuerza vinculante indiscutible. Los Pactos, como señala Truyol y Serra, son «auténticos convenios, presentados a la firma y a la ratificación de los Estados», y como tales «prevén mecanismos tendentes a asegurar la realización práctica de los derechos que enumeran... Por lo que se refiere al Pacto sobre derechos civiles y políticos, el Protocolo facultativo del mismo reconoce al Comité de Derechos Humanos que se establece en parte IV del Pacto la facultad de recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto», aunque añade que «no se ha llegado a un auténtico control supranacional, dependiendo la decisión y las eventuales medidas correctoras del Estado que haya aceptado el Protocolo»¹².

Por lo que se refiere a la educación, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratifica el derecho universal a la educación y la cultura, indicando que sus objetivos deben incluir «el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad», así como «capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre y «favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos» (art. 13.1). Establece la obligatoriedad para los Estados de conseguir que la enseñanza primaria sea obligatoria y gratuita. También la secundaria, e incluso la superior, deben hacerse accesibles a todos implantando progresivamente su gratuidad (art. 13.2). Defiende 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

12. TRUYOL Y SERRA, A., *Los derechos humanos*, Tecnos, Madrid 1982 (3.ª edición), pp. 32-37.

pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones» (art. 13.3, cursiva mía). Esto mismo, más o menos con las mismas palabras, es lo que se repite en el art. 18.4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, partiendo del derecho de toda persona a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, derecho que figura ya en la Declaración Universal (art. 18) y que «incluye la libertad de tener o adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la *enseñanza*» (art. 18.1, cursiva mía).

VII. CONVENCION DE LA UNESCO RELATIVA A LA LUCHA CONTRA LAS DISCRIMINACIONES EN LA ESFERA DE LA ENSEÑANZA (1960)

Creada en 1946, la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), con sede en París, tiene como función «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 Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos del mundo» (art. 1.1 de su Constitución). Mediante esta Convención este órgano especializado de Naciones Unidas prohíbe toda discriminación en la esfera de la enseñanza al tiempo que se propone alcanzar la igualdad de trato y de posibilidades para todas las personas en el ámbito de la enseñanza. Las discriminaciones en la enseñanza constituyen una violación de derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Por «discriminación» entiende «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 defecto destruir la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza» (art. 1).

Vale la pena destacar los artículos 2*b*) y 5.1*b*) de esta Convención¹³. El artículo 2*b*) dice: «En el caso de que el Estado las admita,

13. También las medidas propuestas para acabar con todo tipo de discriminación (arts. 3.º y 4.º) merecen ser leídas de nuevo cuando el racismo y la xenofobia corren el riesgo de desarrollarse más ante la creciente inmigración.

las situaciones siguientes no serán consideradas como constitutivas de discriminación en el sentido del artículo 1.º de la presente Convención: la creación o el mantenimiento, por motivos de orden religioso o lingüístico, de sistemas o establecimientos separados que proporcionen una enseñanza conforme a los deseos de los padres o tutores legales de los alumnos, si la participación en esos sistemas o la asistencia a estos establecimientos es facultativa y si la enseñanza en ellos proporcionada se ajusta a las normas que las autoridades competentes puedan haber fijado o aprobado, particularmente para la enseñanza del mismo grado.»

Y el 5.1*b*): «Los Estados partes en la presente Convención convienen: en que debe respetarse la libertad de los padres o, en su caso, de los tutores legales, primero, de elegir para sus hijos establecimientos de enseñanza que no sean los mantenidos por los poderes públicos, pero que respeten las normas mínimas que puedan fijar o aprobar las autoridades competentes, y, segundo, de dar a los hijos, según las modalidades de aplicación que determine la legislación de cada Estado, la educación religiosa y moral conforme a sus propias convicciones; en que, además, no debe obligarse a ningún individuo o grupo a recibir instrucción religiosa incompatible con sus convicciones.»

VIII. CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (ONU, 1989)

Diez largos años de debates costó pasar de la «Declaración» de 1959 a esta «Convención» de carácter vinculante, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, firmada y ratificada posteriormente por todos los Estados miembros de la ONU, salvo los Estados Unidos y Somalia. Es considerada por muchos como el más completo de todos los tratados internacionales de derechos humanos. Lo relativo al derecho a la educación y a la igualdad de oportunidades con respecto a la misma figura en los artículos 28 y 29. Los puntos más controvertidos fueron dos: el primero, la mención de los derechos de los padres en relación a la educación de sus hijos, recogida en el Principio VII de la Declaración de 1959 y también en el art. 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aquí, en cambio, a pesar de estar en el borrador inicial y ser propuesta por algunos representantes, no se incluyó la mención a los padres como primeros garantes del derecho del niño a la educación. El segundo punto controvertido fue la gra-

tuidad de la educación, ya que algún país –China, en concreto– puso de manifiesto la dificultad que suponía para los países en vías de desarrollo. En la redacción final los Estados partes sí asumen la obligación de (art. 28):

- Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos.
- Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella...
- Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados.
- Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas.
- Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar. También se habla de «velar porque la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención».
- Fomentar y alentar la cooperación internacional en cuestiones de educación para 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. A este respecto se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Con respecto a los *objetivos* de la educación (art. 29) la Convención ratifica lo expresado en la Declaración Universal de 1948 y en los Pactos Internacionales de 1966, complementando algunos de ellos, como «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» (29c) o «inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural» (29e). Añade, asimismo, que nada de lo dispuesto se interpretará como «una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza», siempre que se respeten los principios de la Convención y la respectiva legislación nacional (29.2). Aunque se salga de nuestro tema, anotemos que la mayor novedad de la Convención fueron los «derechos de autonomía» reconocidos a los niños: a la libertad de expresión (art.

13), a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (art. 14), a la libre asociación y a la reunión pacífica (art. 15) y a la intimidad (art. 16).

IX. DE LA «CONVENCIÓN» AL 2.º OBJETIVO DEL MILENIO

La Convención, punto de referencia incuestionable de los derechos de los niños, cuenta además con una serie de instrumentos posteriores, tanto nacionales como internacionales, que nos acercan al momento actual. Nos limitamos a mencionar algunos de estos instrumentos. En primer lugar, podemos mencionar la Cumbre Mundial a favor de la Infancia y su Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño (1990). Partiendo de lo que debería ser un niño (un ser inocente, vulnerable, dependiente, curioso, activo, lleno de esperanza, en constante proceso de crecimiento y maduración), constata los problemas que les afectan (guerra y violencia, pobreza, hambre, falta de hogar, enfermedad, *analfabetismo*, deterioro del medio ambiente y la muerte que todo ello provoca) y plantea, entre las tareas a realizar por la comunidad internacional, la de *lograr la educación básica y la alfabetización de todos los niños del mundo* y la de *crear nuevas oportunidades para la educación*.

En segundo lugar, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño (1990), una aplicación y adaptación de la Convención a la situación peculiar del continente africano. En este sentido, se destacan las causas de la situación crítica en que se encuentra la mayoría de los niños africanos: factores socioeconómicos y culturales, catástrofes naturales, conflictos armados, explotación, hambre... (& 3 del preámbulo). Es destacable también la búsqueda del equilibrio entre la necesidad de respetar y fomentar las costumbres, culturas y valores africanos, por una parte, y la necesidad de eliminar, al mismo tiempo, aquellas prácticas sociales y culturales que supongan un atentado a la dignidad o al desarrollo y bienestar del niño (arts. 11 y 21). Además, esta Carta excluye la posibilidad de reclutar niños en los conflictos armados (art. 22, &2) y establece la edad de 18 años como edad mínima para el reclutamiento en las fuerzas armadas y para la participación en las hostilidades (la Convención, art. 38, la sitúa en los 15 años). En esta misma línea cabría citar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 1998, que considera crimen de guerra reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las

fuerzas armadas nacionales o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades ¹⁴. Esto está incluido, asimismo, en el Convenio n° 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado en junio de 1999, sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación.

En tercer lugar, son dignos de mención los Códigos de la niñez y la adolescencia latinoamericanos ¹⁵. Casi todos son posteriores a la Convención y, a juicio de Garibo Peyró, más completos en general que ella, ya que unifican y sistematizan en un solo cuerpo legal las normativas de todas las materias concernientes a los niños y los adolescentes: además de los derechos fundamentales de los niños, tratan de materias como filiación natural y adoptiva, patria potestad, custodia, tenencia, tutela, colocación familiar o acogimiento, matrimonio de adolescentes y otros asuntos pertenecientes al derecho de familia y tradicionalmente regulados en los Códigos Civiles. Son también más precisos que la Convención al distinguir entre niño y adolescente y al entender por «niño» a todo ser humano desde su concepción hasta los doce años ¹⁶. También regulan mejor que la Convención los derechos de autonomía, evitando el riesgo de dejar vacíos de contenido los derechos de protección por aplicación indebida de la autonomía (o.c., pp. 255-260).

14. No hay que olvidar que al menos 300.000 niños y niñas están actualmente participando en conflictos alrededor del mundo, y cientos de miles más están en las filas de los ejércitos gubernamentales o en grupos armados de oposición. Algunos de ellos son reclutados por ley, otros son secuestrados, presionados o manipulados para unirse a estos grupos. También niñas son reclutadas, a veces a la fuerza. Suelen ser utilizadas como cocineras o concubinas, aunque también participan en combates.

15. Con el nombre de «Código de la Niñez y la Adolescencia» o similares aparecen después de la Convención en los siguientes países: Bolivia (1999), Brasil (1990), Colombia (1990), Costa Rica (1998), El Salvador (1994), Guatemala (1996), Honduras (1996), México (2000), Nicaragua (1998), Perú (2000), República Dominicana (1995), Venezuela (2000). Y antes de la Convención existe en Chile la Ley de Menores (1967), el Código del Menor en Paraguay (1981) y el más antiguo de todos, el Código del Niño en Uruguay (1934) (Se puede acceder al texto completo de todos ellos a través de la página web del Instituto Interamericano del Niño en la siguiente dirección: <http://www.iin.org.uy/badaj/badaj.htm>).

16. La Convención, tras intensos debates sobre los límites inicial y final de la niñez, optó por una fórmula ambigua: «Se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad» (art. 1.º).

En cuarto lugar, cabe mencionar dos Protocolos Facultativos, aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de mayo de 2000: el Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados y el Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. El primero, que ha sido ya firmado por la mayoría (114 a comienzos de 2004) de los Estados Partes de la Convención y ratificado por una buena parte de ellos (65, en la fecha citada), muestra su preocupación por los efectos «perniciosos y generales» que causan los conflictos armados a los niños y condena el que los niños se conviertan en blanco de tales situaciones. Eleva, como ya lo hiciera la Carta Africana, a 18 años la edad mínima para el posible reclutamiento de personas en las fuerzas armadas (y en cualquier otro tipo de grupos armados) y para su participación en conflictos armados. En cuanto al Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía –asuntos todos ellos de máxima actualidad y preocupación– lo que pretende es ampliar las medidas que deben adoptar los Estados para garantizar la protección de los menores frente a tales abusos, desarrollando los arts. 1, 11, 21, 32-36 de la Convención. Hay que destacar la atención que presta a las niñas, a quienes reconoce como especialmente vulnerables y expuestas a un peligro mayor de explotación sexual.

En quinto lugar, podemos mencionar el 2.º objetivo de la famosa Declaración del Milenio¹⁷. Firmada por 189 jefes de Estado y de Gobierno en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre del año 2000, esta Declaración incorporó en forma de compromisos un conjunto de ocho grandes objetivos para lograr elevar los niveles de desarrollo en todos los países. Son los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio, una especie de programa social y medioambiental para los primeros quince años del siglo XXI: erradicar la pobreza extrema y el hambre (1.º), lograr la educación primaria universal (2.º), promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer (3.º), reducir la mortalidad infantil (4.º), mejorar la salud materna (5.º), combatir el VIH, el sida, la malaria y otras enfermedades (6.º), garantizar la sostenibilidad del

17. El texto completo puede leerse en [http://www.un.org/spanish/millennium-goals/ares552.html_\(A/55/L.2\)](http://www.un.org/spanish/millennium-goals/ares552.html_(A/55/L.2)).

medio ambiente (7.º) y fomentar una asociación mundial para el desarrollo (8.º).

Estos grandes objetivos se concretaron en metas más particulares que hay que lograr en un tiempo determinado. En el caso del 2.º objetivo la meta es *asegurar que en 2015, en todas partes, tanto los niños como las niñas, puedan terminar un ciclo completo de educación primaria*. Y se proponen, para poder evaluar la situación actual y lo conseguido en el camino hacia la meta, los siguientes indicadores: la tasa de matriculación neta en primaria, el porcentaje de niños y niñas que llegan al quinto año y la tasa de alfabetización de los jóvenes entre 15 y 24 años.

La Declaración del Milenio hay que relacionarla con la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en 1990 en Jomtien (Tailandia) ¹⁸, en la que se estableció la educación «básica» como prioridad de la agenda internacional del desarrollo y se formuló, frente al estrecho concepto de educación «primaria», el más amplio de educación «básica», como aquella que proporciona a las personas la satisfacción de las *necesidades básicas de aprendizaje*: las herramientas esenciales del aprendizaje (lectoescritura, expresión oral, cálculo, solución de problemas) y los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para poder sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, tomar decisiones fundamentales y continuar aprendiendo (art. 1.1). Para lograr esta educación básica para todos, la Conferencia de Jomtien estableció seis objetivos que, diez años después, fueron reafirmados en el Foro Mundial por la Educación (Dakar, 2000): extender y mejorar la educación integral de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos (1.º); velar por que para el año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de calidad y la terminen (2.º); velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos sean atendidas mediante el acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a progra-

18. Ver *Satisfacción de las necesidades básicas del aprendizaje: una visión para el decenio de 1990*, documento publicado por la Comisión Interinstitucional de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (PNUD, UNESCO, UNICEF y Banco Mundial) que termina con la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos: satisfacción de las Necesidades Básicas del Aprendizaje*.

mas de preparación para la vida activa (3.º); aumentar en un 50% el número de adultos alfabetizados para el año 2015, especialmente las mujeres, y facilitar a todos los adultos el acceso equitativo a la educación básica y a la educación permanente (4.º); eliminar las disparidades entre los géneros en primaria y secundaria para el año 2015, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento (5.º); mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para que todos consigan resultados de aprendizaje reconocidos y medibles, especialmente en lectura, escritura, aritmética y habilidades básicas para la vida (6.º) ¹⁹.

Mencionemos, finalmente, la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas a favor de la Infancia (8-10 de mayo de 2002) y su Documento Final: Un Mundo apropiado para los Niños. Por primera vez en la historia niños y niñas menores de 18 años tuvieron su propia voz en la Asamblea General, presentando el documento «Un mundo apropiado para nosotros», y asistieron a la Sesión Especial, que aprobó el documento *Un mundo apropiado para los niños*, que contiene 21 metas y objetivos para el próximo decenio, completando el programa pendiente de la Cumbre Mundial de 1990. Varias de las metas y objetivos propuestos giran en torno al «acceso a una educación de calidad para todos los niños». Se crea un Plan de Acción que establece como necesarios: la mejor base posible para la vida futura del niño, «el acceso a una enseñanza básica de calidad, gratuita y obligatoria» y las oportunidades para que los niños y adolescentes desarrollen su capacidad individual.

X. DOCUMENTOS DEL CONSEJO DE EUROPA

Esta organización intergubernamental europea, surgida bajo el impacto de los efectos de la segunda guerra mundial (el Estatuto se firma en Londres en mayo de 1949), se propuso desde sus inicios

19. Ver *Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*, texto adoptado en el Foro Mundial sobre la Educación, Dakar (Senegal), abril de 2000. Incluye seis *Marcos de Acción Regionales* y se exhorta a los países a concretar los objetivos y estrategias en sus planes nacionales de educación. Para más información, ver COBO SUERO, J. M., «Mundo pobre y mundo próspero ante la educación del futuro», en *Revista de Educación*, n.º extraordinario 2002, pp. 103-123.

proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, reconocer el principio de la preeminencia del Derecho (el imperio de la ley) y la democracia plural. Para encaminarse hacia estos objetivos, el Consejo de Europa aprobó (Roma, 1950) el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, completado por varios Protocolos Adicionales (entre 1952, el I, y 1963, el IV). Viene a ser, comenta Truyol y Serra, el equivalente europeo del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de la ONU (o.c., p. 44), aunque muy anterior en el tiempo, y contiene un catálogo amplio de derechos, entre los cuales el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, que implica la libertad de manifestar la religión o las convicciones de muchas maneras y, entre ellas, «por medio de la enseñanza» (art. 9.1). Es en el Protocolo I (art. 2.^o) donde se recoge expresamente el derecho a la instrucción y donde se proclama «el derecho de los padres a asegurar la educación y la enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas».

Lo importante de este Convenio es que se dota de unos mecanismos de aplicación: la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Esto es calificado de revolucionario en el orden jurídico internacional, ya que el Convenio no se limitó a imponer obligaciones a los Estados, ni siquiera a establecer un Tribunal ante el cual pudieran éstos presentar demandas, sino que confirió derechos a los individuos como tales frente a sus propios Estados, y creó instancias de decisión supranacionales cuyo uso no monopolizan ya los Estados ²⁰.

Aunque el Convenio incluyó algunos derechos económicos, sociales y culturales, la protección del conjunto de todos estos derechos quedó encomendada a la Carta Social Europea (Turín, 1961), a la que podemos considerar como el equivalente europeo del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales ²¹. Aunque no contiene ninguna alusión a la Declaración de los Dere-

20. Ver TRUYOL Y SERRA, o.c., pp. 46-52.

21. No hay que confundir esta Carta Social Europea con la también llamada *Carta Social* o Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, que fue aprobada en 1989 por todos los Estados miembros en aquel momento de la Comunidad Europea, con la abstención del Reino Unido. Es un instrumento político que contiene «obligaciones morales» destinadas a garantizar el respeto de determinados derechos sociales en los Estados miembros. Estos derechos se refieren sobre todo al mercado laboral, a la formación profesional, a la igualdad de oportunidades y al entorno laboral.

chos del Niño de 1959, sí tiene muchas disposiciones relativas a los niños en las cuales se reconocen los mismos derechos. El artículo 7.º, por ejemplo, está dedicado a los «derechos de los niños y adolescentes a la protección»; el 8.º al «derecho de los trabajadores a la protección», prohibiendo el trabajo de los menores de 15 años; y el 17 al «derecho de las madres y los niños a una protección social y económica». Revela, en todo caso, una concepción del niño idéntica a la Declaración de 1959.

XI. DOCUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Si buscamos en los Tratados comunitarios disposiciones explícitas sobre las libertades y derechos individuales de los ciudadanos de la Comunidad, escribe Klaus-Dieter Borchardt, quedaremos decepcionados. A diferencia de la mayoría de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas no incluyen un catálogo escrito de derechos fundamentales²². Sin embargo, añade este experto en Derecho comunitario, el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE y la Comisión Europea se pronunciaron solemnemente a favor del respeto de los derechos fundamentales en una declaración común el 5 de abril de 1977, a la que se adhirieron los Jefes de Estado o de Gobierno, en la Cumbre de Copenhague de los días 7 y 8 de abril de 1978, en la que suscribieron una Declaración sobre la Democracia.

A estas observaciones de Borchardt hay que añadir que en el Consejo Europeo de Niza (7-9 de diciembre de 2000) se aprobó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que reúne en un solo texto los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y de sociedad enunciados hasta la fecha en distintas fuentes internacionales, europeas o nacionales. El artículo 10 recoge lo dicho en otros textos de la ONU y del Consejo de Europa sobre la «libertad de pensamiento, de conciencia y de religión», y el artículo 14 ratifica el derecho de toda persona «a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente» que «incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria». Proclama también «la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los

22. BORCHARDT, K. D., *El ABC del Derecho comunitario*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo 2000, p. 14.

principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y *pedagógicas*» (cursiva mía). Esta Carta está incorporada al «Tratado por el que se establece una *Constitución Europea*» como II Parte del mismo. Los artículos citados figuran ahora como artículo II-70 (libertad de pensamiento, de conciencia y de religión) y artículo II-74 (derecho a la educación).

XII. LAS REALIZACIONES EDUCATIVAS DEL SIGLO XX

Además de grandes Declaraciones, es evidente que el siglo xx ha supuesto el desarrollo y la consolidación de los sistemas educativos, alcanzando notables avances en la generalización de la educación en todos sus niveles. La expansión espectacular de la enseñanza en las décadas de 1950 y 1960 es un hecho indiscutible en los países occidentales y también en el bloque soviético: se universaliza prácticamente la enseñanza primaria o básica; crecen de manera muy notable y rápida la secundaria y la universitaria. Se amplía la escolaridad obligatoria hasta los 14 y, progresivamente, hasta los 16 o incluso 18 años, en algunos países. Es la época denominada de la «explosión educativa». Esto se debió a una serie de circunstancias que T. Husén resume del modo siguiente: «El creciente nivel de vida estimuló la “demanda social” de la educación. El concepto de la educación como inversión de capital con una elevada tasa de rendimiento tanto para el individuo como para la sociedad justificó el hecho de que, a finales de la década de 1950 y durante la de 1960, el sector educativo creciera al doble del ritmo del crecimiento económico. Los artífices de la política se vieron inmersos en una especie de euforia de la igualdad. Quitando las barreras económicas, disponiendo de más plazas en la educación secundaria superior y en la universitaria e incrementando el período de asistencia a la escuela común, podrían crearse condiciones ideales para llevar a la práctica la visión de la igualdad de oportunidades, en la que cada uno tendría acceso al tipo y la cantidad de educación que se adaptara a su capacidad innata»²³.

La misma constatación se advierte en el Informe de la OCDE, *Escuelas y calidad de la enseñanza* (1991), respecto a la década de

23. HUSÉN, T., *Nuevo análisis de la sociedad del aprendizaje*, Paidós-MEC, 1988, pp. 118-119.

los 60; sin embargo, se añade la sensación de decepción y de fracaso en la década de los años 70 y 80. Muchos de los objetivos esparados de la generalización de la educación no se alcanzaron. Es cierto que se intensificó la escolarización de todos los sectores sociales, pero quienes resultaron más beneficiados fueron los jóvenes pertenecientes a las clases medias, más proclives a los valores de racionalidad y tecnicismo. Los niños y jóvenes de las clases populares siguieron encontrando obstáculos y limitaciones para poder lograr, mediante la educación, una elevación real en la escala profesional y social. Los desafíos y retos planteados en la economía y la producción, desde los primeros años 70, los cambios radicales en el mercado laboral, la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, los cambios culturales y sociales, el pluralismo cultural creciente de las sociedades occidentales debido a la inmigración... fueron dando origen a una nueva conciencia y un nuevo discurso educativos. Las palabras clave ahora –ya desde los 70– son la «calidad», la multiculturalidad, la interculturalidad, la alfabetización informática, la educación, por vías formales y no formales, a lo largo de toda la vida... Las políticas y reformas educativas, desde entonces, suelen reflejar la convicción de que sólo con sistemas educativos «cualitativamente mejores» podrán aprobarse las materias pendientes del pasado y abordar los múltiples problemas del presente.

Ahora bien, si la universalización de la educación y la euforia de la educación han dejado algunas asignaturas pendientes y han dado paso en muchos casos al «desencanto» en los países occidentales, ¿qué diremos, si dirigimos la mirada a la situación educativa de los países en vías de desarrollo, al sur de la humanidad? Todos los datos emanados de los correspondientes organismos internacionales (ONU, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial) muestran, año tras año, la brecha que separa la realidad de los buenos propósitos. Baste citar algunos datos.

Según el Informe del PNUD de 1998, las tasas de alfabetización aumentaron notablemente en los últimos 25 años, pasando del 48 al 70 por ciento en el conjunto de los países en vías de desarrollo; pero los indicadores de desigualdad son, todavía, muy notables. Basten algunos datos sueltos: La tasa estimada de analfabetismo de adultos (analfabetos mayores de 15 años con respecto al total de la población mayor de esa edad) es del 86%, en Níger o del 82% en Burkina Faso. La tasa neta de escolarización (número de alumnos escolarizados en

primaria respecto al total de niños en edad escolar) sólo alcanza el 22% en Mali, el 28% en Níger o el 31% en Burkina Faso. Y esta tasa aún se empeora más si tenemos en cuenta que muchos de los niños y niñas matriculados no permanecen más que dos o tres años en el sistema educativo. En países como Mali o Níger la media de años de colegio no alcanza el año completo (0,8); en Mozambique y Etiopía apenas sobrepasa el año (1,1) y en Nepal y Bangladesh es de 2 y 2,5 años, respectivamente. En Brasil, por ejemplo, que presenta un acceso prácticamente universal a la educación primaria, tan sólo el 60% de los niños y niñas terminan sus estudios. Por su parte, la tasa neta de escolarización secundaria (número de alumnos matriculados en secundaria del total de jóvenes de esa edad) es del 2% en Malawi, 5% en Burundi, 6% en Mozambique; mientras que es del 94% en los Países Bajos o el 92% en Canadá. El número de estudiantes de nivel superior por cada 100.000 habitantes es 41 en Mozambique o 43 en Tanzania, mientras que son 6.984 en Canadá, 5.395 en Estados Unidos o 3.858 en España.

El Informe del PNUD de 2001 afirma que todavía hay en el mundo 854 millones de adultos analfabetos (de ellos, 543 millones son mujeres); 325 millones de niños sin escolarizar (de ellos, 183 millones son niñas), en los niveles primario y secundario y el 15% de los adultos en los países de la OCDE son analfabetos *funcionales*. Otro Informe, en este caso de UNICEF, sobre *El estado mundial de la infancia 2001* llama la atención sobre los más de 100 millones de niños (niñas, en su mayoría) que no asisten a la escuela primaria. Y calcula en otros tantos millones el número de niños atrapados en el trabajo infantil, la trata de menores, la prostitución y los conflictos bélicos.

Nada significativo ha cambiado en los últimos años, aunque las iniciativas encaminadas a conseguir una enseñanza primaria universal se han multiplicado. Entre ellas, hay que mencionar el Plan de Acción del Banco Mundial para alcanzar los objetivos del Milenio, que ha puesto en marcha la denominada *Fast Track Initiative* (Iniciativa por Vía Rápida), consistente en el compromiso de transferir recursos financieros de los países del norte (Consortio de Donantes) a aquellos países del sur que cumplan estas dos condiciones: *a)* disponer de una estrategia de lucha contra la pobreza y *b)* disponer de un plan sectorial de educación, convenientemente articulado e integrado en la estrategia anterior, elaborado con parti-

cipación de la sociedad civil y acordado con la comunidad de donantes ²⁴.

XIII. CONCLUSIÓN

El camino hacia la plena y efectiva realización del derecho universal a la educación dista mucho de haber llegado a su meta. El siglo XXI hereda no pocas «asignaturas pendientes» del siglo XX, que hubieran podido resolverse en las últimas décadas y, además, tiene que hacer frente a muchas asignaturas nuevas, las propias y específicas de la sociedad-red, sociedad del conocimiento y de la información, aunque los retos son muy diferentes en los países desarrollados y prósperos, en los países en transición y en los países más pobres. A la vista de las Declaraciones, Convenios y Planes de Acción expuestos –y eso que nos hemos limitado a los más fundamentales– uno se inclina a pensar que lo *prioritario y urgente* en este momento debieran ser las políticas y realizaciones concretas con vistas a lograr mejorar sustancialmente la educación. Ya se considere como una condición necesaria o, incluso, como un factor decisivo del desarrollo, ya como una parte esencial del mismo, lo cierto es que sin la educación no se abrirán ventanas al futuro para muchos niños, ni los países avanzarán en la lucha contra la pobreza, la discriminación o la participación activa en los asuntos públicos. Resulta muy difícil imaginar sociedades avanzadas, cuya población presente importantes deficiencias educativas. Lo malo es que pueda tener razón Martínez Osés, en su análisis sobre los Objetivos del Milenio, cinco años después de su proclamación, cuando afirma que «de seguir las actuales tendencias, en el año 2015, cuando deberían cumplirse las metas establecidas en la Declaración, tendremos un mundo tristemente parecido al que provocó aquel acuerdo sin precedentes en los albores del milenio» ²⁵. Esperemos que estas predicciones no se cumplan y que el siglo XXI haga finalmente realidad los muchos y buenos propósitos educativos de los siglos precedentes y suponga un paso decisivo en el logro de una educación de *calidad* para todos.

24. Hasta ahora el Consorcio de Donantes ha aprobado y ha acordado financiar los planes educativos de 12 países: Burkina Faso, Honduras, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Níger, Zambia, Guyana, Guinea Conakry y Yemen. Están pendientes de aprobación los planes de Bolivia, Tanzania, Uganda, Albania, Ghana, Vietnam, Etiopía y Gambia. Y parece que la iniciativa se extenderá hasta 26 países a lo largo de 2005, y hasta más de 50 en dos años.

25. MARTÍNEZ OSÉS, P. J., *Objetivos del Milenio. ¿Se puede acabar con la pobreza?*, PPC, Madrid 2005, p. 22.