

educação e democracia

ESTUDOS DO SÉCULO

XX

número 14 • 2014

LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y
LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA EN
AMÉRICA LATINA

Paulí Dávila

Luis M^a Naya

Jon Altuna

Paulí Dávila, Profesor del Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU, miembro del Grupo de Estudios Históricos y Comparados en Educación – Garaian, reconocido por el Gobierno Vasco con el número IT 603/13 y de la Unidad de Formación e Investigación “Educación, Cultura y Sociedad (UFI 11/54)” de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. E-mail: pauli.davila@ehu.es

Luis M^a Naya, Profesor del Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU, miembro del Grupo de Estudios Históricos y Comparados en Educación – Garaian, reconocido por el Gobierno Vasco con el número IT 603/13 y de la Unidad de Formación e Investigación “Educación, Cultura y Sociedad (UFI 11/54)” de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. E-mail: luisma.naya@ehu.es y

Jon Altuna, Profesor del Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU, miembro del Grupo de Estudios Históricos y Comparados en Educación – Garaian, reconocido por el Gobierno Vasco con el número IT 603/13 y de la Unidad de Formación e Investigación “Educación, Cultura y Sociedad (UFI 11/54)” de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. E-mail: jon.altuna@ehu.es

1.- Introducción: nuevo paradigma de la infancia a partir de los derechos del niño.

La historia de los derechos humanos va íntimamente ligada a la construcción de la ciudadanía en los estados modernos. Desde la Revolución Francesa hablar de los derechos de ciudadanía para el “hombre” significaba la defensa de los derechos humanos. En el siglo XX esta evidencia es mucho más relevante, ampliando estos derechos a otros colectivos, entre ellos los niños, niñas y adolescentes. En este sentido, y desde la perspectiva histórica, se puede hablar de dos modelos que fundamentan los derechos del niño, incluyendo la formación del ciudadano a través de la educación: el modelo proteccionista (hasta el siglo XVIII) y el modelo liberacionista (desde ese momento hasta la actualidad), con diversos momentos de elaboración, sobre todo en el siglo XX (Campoy, 2006). De esta manera se entiende que desde la década de los sesenta del siglo XX se está construyendo un nuevo paradigma y, a la vez, una nueva concepción de la ciudadanía, basada en un enfoque de derechos humanos. Este proceso culminará con la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en 1989, donde se plasma una nueva visión de la infancia, que deja de ser objeto de protección para pasar a ser sujeto de derechos, y donde el principio de “participación” es fundamental para sustentar una nueva ciudadanía. Asimismo, los objetivos de la educación coadyuvarán a cimentar un tipo de formación basada en los principios de derechos civiles y libertades fundamentales. Así, la incorporación de la CDN al conjunto de tratados internacionales ha supuesto una nueva concepción de la infancia, pasando los niños, niñas y adolescentes a ser considerados como sujetos de derecho (High Commissioner for Human Rights, 2007). El 20 de noviembre de 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la CDN, siendo el tratado internacional que más apoyo ha recibido a lo largo de la historia del derecho internacional, pues hasta la fecha tan sólo los Estados Unidos de América y Somalia no la han ratificado¹.

Como es conocido, la CDN venía precedida por otras declaraciones, convenciones y pactos sobre reconocimiento de derechos civiles, económicos, sociales y culturales ampliamente conocidos dentro del derecho internacional sobre Derechos Humanos. Por otra parte, el hecho de que el reconocimiento de la CDN sea prácticamente universal, reforzando los derechos de la infancia, sustenta, como instrumento jurídico, una combinación única de virtudes, al subrayar y defender la función de la familia en la vida de los niños y la obligación de los Estados en garantizar los derechos de los niños.

En la elaboración de la CDN, UNICEF planteó su apoyo y capacidad de movilización, sobre todo a partir de 1987, al reconocer la convergencia entre “la revolución en pro de la supervivencia y el desarrollo del niño y el proceso a favor de los derechos del niño” (UNICEF, 1996:64). Este organismo del Sistema de Naciones Unidas adoptó la CDN como “misión” para sus programas a partir de 1996.

¹Toda la información sobre reservas, ratificaciones e informes del Comité, a los que hacemos referencia en el apartado 2.1. pueden ser consultados en la página Web del Comité de los Derechos del Niño <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/> (21 de abril de 2014)

En cuanto a su contenido, la CDN es un amplio tratado que recoge, en los primeros 41 artículos, los derechos humanos de todos los menores de 18 años que se deben respetar y proteger, y exige que estos derechos se apliquen a la luz de sus principios. Asimismo, la CDN establece claras obligaciones que deben cumplir los Estados Partes, además del deber de informar al Comité de los Derechos del Niño, con sede en Ginebra (Hodgkin y Newell, 2004).

La CDN tiene unos principios generales que han sido reconocidos por el Comité de los Derechos del Niño al afirmar que la “adopción de una perspectiva basada en los derechos del niño, mediante la acción del gobierno, del parlamento y de la judicatura es necesaria para la aplicación efectiva de toda la Convención, particularmente habida cuenta de los siguientes artículos [2, 3, 6 y 12] de la Convención, identificados por el Comité como principios generales” (Comité de los Derechos del Niño, 2003). Estos principios generales, según los artículos señalados son: la no discriminación, el interés superior del niño, la supervivencia y la participación (Dávila y Naya, 2011).

El conjunto de derechos reconocidos conforman, a nuestro entender, una nueva visión de la infancia en la que se conjugan dos tradiciones: la primera, la tradición proteccionista, donde los niños/as son protegidos frente a cualquier situación de vulnerabilidad (Dávila y Naya, 2006; Dávila, 2008) y, la segunda, más reciente, la tradición unida al enfoque de derechos humanos, en la que se defiende una mayor autonomía de los niños/as y se les hace sujeto de derechos civiles (Ochaita y Espinosa, 2004; Garibo, 2004; Campoy, 2006; Carmona, 2011). Como sabemos la CDN es un compendio donde se reúnen los derechos civiles, económicos, sociales y culturales además de los derechos de asistencia y protección (Dávila y Naya, 2011).

2.- La implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina

Al igual que la mayoría de países occidentales, todos los países de América Latina firmaron y ratificaron el tratado en un periodo inmediatamente posterior a su aprobación en 1989. Además, hay que indicar que la mayoría de los países no hicieron reservas ni declaraciones a dicho tratado, lo cual muestra el amplio consenso mostrado por los países de la región, cuestión ésta que ya se había puesto de manifiesto en las discusiones de los borradores que precedieron a su redacción definitiva (Detrick, 1992). Los Estados de América Latina han seguido, en la mayoría de los casos, el proceso de implementación de la CDN y han rendido sus informes ante el Comité de los Derechos del Niño, en virtud de lo estipulado en dicho tratado. Esta situación legal muestra la disposición a incorporar los contenidos de la CDN en sus legislaciones nacionales, como se puede apreciar singularmente en la multitud de códigos de la niñez vigentes en América Latina, cuya correspondencia con la CDN no siempre es adecuada (Dávila y Naya, 2011).

En cumplimiento con lo señalado en el artículo 44 de la CDN, los Estados se comprometen a presentar al Comité informes periódicos sobre su aplicación (el primero

a los dos años de su entrada en vigor, en el caso de los países de la Región 1992-1993 y, en lo sucesivo, cada cinco años). El propio Comité aprecia que la mayoría de países de América Latina entregaron sus informes más o menos dentro del plazo establecido, aunque existen algunos países que han retrasado de manera llamativa la entrega de los mismos, como Brasil, que entregó el primer informe con más de diez años de retraso. En otros casos este retraso no ha sido tan importante, como ocurre con Cuba, Guatemala, Ecuador, Panamá, República Dominicana y Venezuela. Una vez resuelta la audiencia pública, el Comité hace públicas sus observaciones y recomendaciones (Comité de los Derechos del Niño, 2006).

Antes del año 2011, todos los países de América Latina habían presentado, como mínimo, un informe al Comité, en 2012 y 2013 ningún país de la región tuvo que hacerlo. Los países del área volverán a hacerlo a partir de 2014 y 2015, cuando les corresponderá a Venezuela, Colombia, Uruguay, Brasil, Chile y República Dominicana. Con lo cual se volverá a abrir un nuevo periodo, en el que podremos conocer los cambios en la situación de los niños, niñas y adolescentes a través de la información vertida en los informes y las observaciones del Comité. Por lo tanto, existe una cierta unidad y homogeneidad, en cuanto al periodo de los informes que hemos analizado.

Para llegar a una nueva situación en la que el enfoque de los derechos humanos implica también los derechos de los niños, fue necesaria la modificación de la doctrina jurídica predominante en los años noventa en América Latina, por la que los niños eran vistos como meros objetos de “intervención estatal más que como verdaderos sujetos de derecho con derecho a determinados derechos y garantías” (García Méndez, 1998:1). Asimismo, y siguiendo el compromiso con la CDN, UNICEF contribuyó a los programas sobre desarrollo bajo el enfoque de los Derechos Humanos, junto con otras ONGs y “se encontró comprometido con el desarrollo de políticas sociales que eran necesarias para cumplir con las normas mínimas establecidas por la Convención” (Gibbons, 2006:326). En este sentido, los programas llevados a cabo integran los principios de la CDN y contribuyeron a disminuir la exclusión social y a estimular a los Estados a establecer planes en los que se contemplaran los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En este proceso de reformas legislativas, la aceptación de la CDN supuso una “ruptura” con el pasado, ya que su implementación incorporó una nueva concepción, regida por la defensa de los derechos del niño, en un contexto de renovación democrática. De esta manera, la CDN “impactó en América Latina en un momento en el que había una discusión importante sobre los alcances y potencialidades de las nuevas democracias latinoamericanas” (Beloff, 2008:9), suponiendo una renovación de la protección de los derechos de la niñez, desde la perspectiva de los Derechos Humanos y, también, un proceso de modernización del Estado, que ya se venía produciendo en algunos países de la región con respecto a la justicia penal de menores. Donde mejor se puede apreciar esta situación es en los cambios introducidos en los diferentes códigos de la niñez que se irán convirtiendo, poco a poco, en una especie de CDN en miniatura.

A partir de esta situación, se aprecia una mayor implicación del Estado en sus obligaciones y en la garantía de sus derechos fundamentales, adecuándolos a los tratados

internacionales, tanto del sistema interamericano como internacional. Desde esta fecha, “ya nadie discute en América Latina que la protección de la niñez debe plantearse a partir de un enfoque de ciudadanía y de protección de los derechos humanos de niños y niñas” (Beloff, 2008:11). También hay que tener presente el papel que juegan dos organismos de promoción de los derechos de la niñez: la Relatoría Especial de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes.

2.1.- Balance sobre los derechos de la infancia en América Latina

Las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño a los informes presentados por los países de América Latina son una de las fuentes más interesantes para conocer la situación de los derechos de la infancia y resultan mucho más ricas que las del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (2004). En este sentido, hemos analizado dichas recomendaciones y observaciones entre los años 2000 y 2013. El resultado obtenido puede resumirse en que se constata la existencia de cinco ámbitos de preocupación por parte de dicho Comité: 1) falta de armonización entre la legislación nacional y la CDN; 2) preocupación por la indefinición de los principios generales de la CDN; 3) persistencia de malos tratos, abusos y castigo corporal; 4) abuso de la privación de libertad en la justicia juvenil, y 5) escasa información sobre los códigos de la niñez y la CDN, además de la falta formación de los profesionales.

Así, con respecto al primer ámbito de preocupación, sorprende que, en este último decenio, todos los países reciban observaciones relativas al cumplimiento de lo previsto en los códigos o leyes integrales de la infancia. Éstas se refieren bien a la lentitud de la puesta en marcha de instituciones previstas, como los defensores de los niños (Argentina y Bolivia), bien a la falta de coordinación entre los organismos dedicados a la infancia (Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Uruguay), o bien porque algunas leyes relativas a la infancia no se adecuan a la CDN (Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Uruguay). En el caso de Perú, presentado en 2006, se solicita la derogación de algunas leyes contrarias a la CDN.

Con respecto a los principios generales, el Comité constata que países como Bolivia, Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay no son especialmente sensibles al principio de interés superior del niño, demandando una mejor definición e implicación de los profesionales. Asimismo, el principio de no discriminación no se aplica en Costa Rica con referencia a los niños indígenas. El Comité cuando realiza estas observaciones es especialmente cauteloso, utilizando una frase casi tópica en la que señala que “aunque el Comité acoge con satisfacción los avances registrados [...] recomienda”. No podemos olvidar que el Comité no tiene función sancionadora alguna.

En relación a los malos tratos, abusos y castigo corporal, tanto en el ámbito escolar como familiar, el Comité se refiere a los casos de Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Uruguay y Venezuela, incluso reiteradamente como ocurre con Bolivia y Honduras. Esta situación es indicativa de que, a pesar de la diferencia de cinco años

entre un informe y otro, la situación no parece haber mejorado en estos dos últimos países. Se constata que, a pesar de la prohibición recogida en la mayoría de los códigos, su aplicación no es efectiva.

La justicia juvenil es otro ámbito de preocupación, sobre todo porque no se aplican con el rigor necesario las medidas “socioeducativas” previstas en los códigos y se opta por el internamiento o la privación de libertad, como ocurre en Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Perú y, finalmente, el Comité insiste en que se realicen campañas de divulgación de los códigos o de la CDN y en que se forme a los profesionales en el ámbito de la infancia (Brasil, Ecuador, Honduras, y Uruguay).

No obstante, a la vista de que ya son casi veinticinco los años transcurridos desde la aprobación de la CDN, ya se puede establecer un balance sobre lo que ha supuesto la implementación de dicho tratado en la región. En este sentido la Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los Derechos de los Niños y Adolescentes (REDLAMYC, 2009) ha realizado este trabajo, estableciendo tres ámbitos de análisis: 1) avances vinculados a la CDN; 2) retrocesos que afectan a los derechos del niño; y 3) principales problemas vinculados al cumplimiento de los derechos del niño. Los retrocesos, siendo escasos, tienen su relevancia pues afectan a las dificultades de llevar a cabo los planes nacionales promovidos por los países, las reformas que, en la práctica, no se adecuan al enfoque de los derechos del niño, o a la criminalización de los sistemas de justicia juvenil. Los avances se mueven más en el ámbito de las reformas legislativas y la retórica que ha acompañado estos años al discurso sobre los derechos de la niñez. Es decir, construcción de nuevos marcos conceptuales o cambios legislativos, presentación de informes, incorporación de los derechos del niño en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, etc. En cambio, la cuestión principal son los problemas relacionados con el cumplimiento de esos avances. Es decir, la persistencia de la desigualdad, la discriminación, la violencia contra la infancia, la migración, la falta de coordinación de las instituciones de atención a la infancia, la falta de datos oficiales, la insuficiencia de recursos, la aceptación del lenguaje de la CDN, pero escaso nivel de implementación de las observaciones del Comité, además de la escasa difusión de los informes de dicho Comité, también el logro de un derecho a la educación de calidad supone tener presente todos estos elementos (OREALC/UNESCO, 2007)

Se trata de un balance donde se constata la creencia generalizada de que los textos legales, por sí solos, tienen la fuerza de cambiar la situación de los derechos del niño. Esta ambigüedad, al final, se resuelve con una retórica que, en pocos casos, tiene que ver con las prácticas y las políticas públicas. En este sentido las reflexiones finales del estudio citado son concluyentes: hay que pasar del discurso a la acción, reforzando la capacidad movilizadora de los movimientos sociales de las diferentes infancias de América Latina y construir colectivamente una nueva agenda, donde se fortalezcan los sistemas de seguimiento y que la inversión pública esté en función del cumplimiento de la CDN.

3. El Derecho a la Educación en América Latina: una visión comparada

Hasta ahora hemos centrado nuestra atención en los marcos legislativos en los que podemos encuadrar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en América Latina y una valoración global sobre los derechos de la infancia a través de los informes del Comité. No obstante, y como sea que la fundamentación de la ciudadanía está muy relacionada con la educación, en este epígrafe analizamos, en concreto, la situación del derecho a la educación, siguiendo las mismas fuentes. La educación es un derecho determinante para disfrutar la totalidad de los derechos como ciudadanos. No obstante, tenemos que recordar que este derecho tiene dos líneas de dependencia dentro de los tratados internacionales: el Pacto Internacional de los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y la CDN (Dávila y Naya, 2011). Preferimos centrar nuestra atención en los informes del Comité de los Derechos del Niño, ya que son más amplios, aunque en el siguiente epígrafe nos referiremos a algunos aspectos educativos que se recogen en los códigos de la niñez.

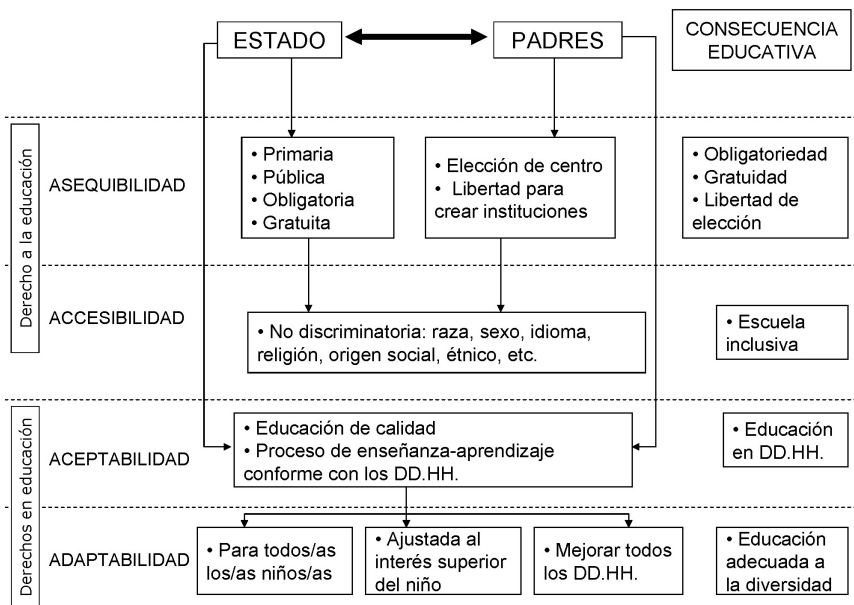


Ilustración 1: Las 4 Aes y sus consecuencias escolares y educativas

Nuestra aproximación teórica a su análisis se ha realizado partiendo del esquema de las 4 Aes de Katarina Tomaševski (2005 y 2006), que permite analizar los diversos indicadores que configuran el disfrute de este derecho. La utilidad de este esquema es evidente pues supone poner en marcha toda una serie de dispositivos que afectan a las

obligaciones gubernamentales y la libertad de los padres para poder ampliar la disponibilidad de escuelas (Asequibilidad); a las diferentes situaciones sociales y personales de los niños y niñas, para acceder a las mismas (Accesibilidad); a unos objetivos educativos que tengan presente el enfoque de los derechos humanos (Aceptabilidad) y que, finalmente, respondan a la diversidad educativa de nuestras aulas (Adaptabilidad).

En la ilustración precedente resaltamos las obligaciones gubernamentales de los Estados, en el sentido de que éstos deben invertir en educación, en última instancia en infraestructura y mantenimiento; asegurando el acceso a las niñas, que sufren mayor discriminación; pues no se debe permitir la discriminación ni dentro de los centros escolares, ni en el acceso, bien sea por la no asistencia, o la situación laboral. De la misma manera el Estado debe establecer y aplicar normas en educación que permitan una educación aceptable con los derechos humanos y también que se adapte a la diversidad cultural.

3.1. Las obligaciones del Estado: escuela para todos

Las recomendaciones del Comité, a la vista de los informes de cada país, se centran en aspectos más relacionados con la disponibilidad real, que con aspectos legislativos. Para ello analiza aquellos casos en los cuales la obligatoriedad se ve mermada por diversas razones como son la deserción y el absentismo escolar, la escasez de centros en zonas rurales, así como la inadecuación entre la edad de finalización de la escolarización obligatoria y la edad mínima para poder iniciar la vida laboral; como ocurre, por ejemplo, en Perú, donde la edad mínima para el empleo son los 12 años y la educación obligatoria finaliza a los 18. Por lo que respecta al *abandono, deserción y absentismo escolar*, que está relacionado con el fracaso escolar y la disponibilidad de oferta, el Comité se ha referido a las altas tasas de abandono y deserción en primaria, entre otros en los casos de Argentina, Bolivia, Cuba, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay o Venezuela. A modo de ejemplo, en 2010 recomienda a Argentina que “tome medidas para que los niños puedan completar su escolaridad”. Hay que tener en cuenta que una de las causas de este fenómeno es que los niños y niñas comienzan a trabajar, como observa el Comité, entre otros, en los casos de Honduras o Perú y otra, muy insistente, es que esta elevada tasa de deserción se produce entre los niños y niñas indígenas, afrodescendientes y la población residente en el campo. El acceso a la escuela de esta población infantil es preocupante, pues impide, en muchos casos, el ejercicio de la obligatoriedad escolar, como ocurre en casi todos los Estados Partes, con la excepción de Cuba. Para un estudio actual y prospectivo sobre la situación educativa en América Latina puede consultarse UNESCO (2013).

Las referencias a la gratuidad son menos numerosas y, en la mayoría de los casos, inciden en que se sobrecarga el presupuesto familiar con la compra de material escolar o de los libros de textos, cuando no de tasas escolares que afectan a las familias más pobres (Colombia), lo que el Comité denomina “gastos ocultos o indirectos en la enseñanza

primaria” (Perú) o la necesidad de realizar gastos de la enseñanza obligatoria no relacionados con la escolaridad (Panamá). Es de reseñar que el Comité recomienda tanto a México como a Guatemala tomar medidas eficaces para garantizar la educación gratuita en la práctica. En este sentido, Tomaševski, en un análisis global de la situación de la educación en el mundo, ponía de relieve que la declaración de gratuidad no siempre se hacía efectiva, debido a la existencia de muchos costos, directos e indirectos (compra de libros, comedores escolares, etc.) (Tomaševski, 2004).

No todas las observaciones que realiza el Comité son negativas, ya que reconoce el acierto de los programas implementados por algunos países para disminuir el absentismo escolar o favorecer la asistencia a la escuela. El Comité se felicita por la existencia de los programas Bono Escolar de Panamá, los Maestros Comunitarios en Uruguay o el Bono Juancito Pinto en Bolivia. También celebra el logro de la matriculación universal que se produce en Uruguay y los evidentes progresos de Venezuela, país en el que la educación es una prioridad gubernamental.

En síntesis, el objetivo que supone la asequibilidad de lograr una escuela de calidad para todos todavía no es una realidad en el conjunto de los países de la región, a pesar de lo que digan las estadísticas. El elemento más sobresaliente es la gran disparidad existente entre los países y en el interior de cada uno de ellos. Al respecto, se puede establecer un perfil, donde ser niña, pertenecer a una minoría étnica y/o vivir en zona rural suponen altas probabilidades de recibir una educación de mala calidad, cuando no de quedar alejado de la posibilidad de disponer de una plaza escolar. De manera que se confirma el detestable principio de que los países pobres reciben una educación pobre.

3.2. Garantizar la no discriminación: por una escuela inclusiva

En general, la discriminación en la esfera educativa afecta, sobre todo, a las niñas, a los niños/as con discapacidad y a las minorías étnicas, mermando así el acceso real a las escuelas (Sieminski, 1997; Tomaševski, 2004 y Muñoz, 2006).

Tenemos que recordar que la CDN se refiere a dos casos que tienen repercusiones educativas: los derechos de los niños y niñas con discapacidad relativo al disfrute de una vida plena y decente y el “acceso efectivo a la educación, la capacitación, [...] la preparación para el empleo” (artículo 23) y, el segundo, sobre la discriminación de niños de minorías o de pueblos indígenas, a quienes reconoce el derecho a “tener su propia vida cultural, a profesar su propia religión, o a emplear su propio idioma” (artículo 30). Este planteamiento supone que el acceso debe poder realizarse sin discriminaciones y posibilitando una escuela inclusiva (Dávila, Naya y Lauzurika, 2010), como se aprecia cuando el Comité recomienda “sistemáticamente que se adopten todas las medidas necesarias para integrar a los niños con discapacidad en el sistema general de educación” (Hodgkin y Newell, 2004:357).

En el estudio de esta cuestión, casi podríamos imaginarnos un “mapa de la discriminación” de los *niños y niñas con discapacidad* en América Latina. De manera que

observamos que en casi todos los países existe un posicionamiento positivo en las legislaciones nacionales y donde prevalece el principio de no discriminación. No obstante, el Comité también constata que este reconocimiento legal, o bien no se extiende lo suficiente a los niños con discapacidad o, en la realidad, existen discriminaciones patentes, tanto en el acceso a las escuelas, como por su falta de integración. Con diversos matices, el Comité se refiere a la situación de los niños con discapacidad en cada uno de los países, señalando de manera más negativa que positiva la situación en Bolivia, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Estos matices se refieren al limitado acceso a la educación, a la ausencia de política integradora, al exceso de institucionalización, a la falta de información o a la falta de capacitación del profesorado. En sentido positivo, resalta los casos de Argentina, Chile, Cuba, Ecuador, El Salvador o Nicaragua. Este último país ha incluido en la Ley General de Educación el principio de la educación integradora, que ha hecho que se duplique la matriculación de niños con discapacidad en las escuelas (Dávila, Naya y Lauzurika, 2010).

Con respecto a las *minorías o a los pueblos indígenas*, y tal como señala el Comité, “podrían parecer superfluas las disposiciones del artículo 30. Sin embargo, la sobrecogedora evidencia de la discriminación grave y persistente que padecen grupos minoritarios o pueblos indígenas justifica que se afirmen sus derechos en un artículo aparte” (Hodgkin y Newell, 2004:489). Es decir, al igual que ocurría con el caso anterior, la sola aplicación del principio de no discriminación, evitaría esta especificación, que se hace, no obstante, necesaria para evitar situaciones de violación de los derechos reconocidos. Los motivos de discriminación son, en la mayoría de los casos, étnicos o lingüísticos, propios de las minorías existentes en los Estados Partes. Otro motivo de discriminación es la lengua, de manera que aquellos Estados que no tienen regulado el uso de la lengua minoritaria, o que lo violan de hecho, también reciben recomendaciones del Comité, sugiriendo la enseñanza de las lenguas minorizadas (Hodgkin y Newell, 2004:496). Correlativo a todo ello, el Comité detecta carencias en la formación de maestros para atender a esas minorías lingüísticas, así como en la elaboración de material didáctico en dichas lenguas. En sentido positivo reconoce los avances que se han dado en algunos países en los programas de educación intercultural bilingüe (Ecuador, Nicaragua o Panamá), así como que en algunos lugares su alcance es limitado (Bolivia, Colombia y El Salvador) o necesita expansión (Chile). Por otra parte, hay que tener en cuenta que la ausencia de estos programas está relacionada directamente con las tasas de deserción escolar que sufre este colectivo.

3.3. El enfoque de los Derechos Humanos y la disciplina escolar

La aceptabilidad se orienta hacia una educación de calidad y en consonancia con los Derechos Humanos, por ello tiene especial relevancia que los procesos de enseñanza-aprendizaje se adecuen a estos principios. En este sentido, hay que señalar que uno de los aspectos que ha sido objeto permanente de las observaciones del Comité es el

relativo a la disciplina escolar que, conforme con el artículo 19 de la CDN, obliga a los Estados Partes a tomar medidas “contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual”, que también está recogido en el artículo 28 sobre el derecho a la educación, donde se señala 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”.

El Comité recomienda la necesidad de implementar medidas legislativas y educativas para cambiar las actitudes y las prácticas en este campo. De esta manera, hay países en los que existe legislación que prohíbe todo tipo de violencia o maltrato contra los niños y niñas en diferentes ámbitos, como Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana o Venezuela, lo cual no evita que en la realidad estos malos tratos ocurran en la sociedad, pues la mayoría de la población ve como razonable o aceptable la aplicación de cierta disciplina, en la que están presentes los malos tratos, tanto en la escuela como en la familia. En ese sentido el Comité constata que los castigos corporales en el seno de la familia y en la escuela son práctica aceptada por la población en países como Brasil, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Guatemala, Paraguay, Chile o Colombia. En cualquier caso, no parece que las disposiciones legales sean suficientes para cambiar comportamientos sociales y escolares que han tenido una larga tradición.

3.4. La educación a la medida de la diversidad escolar

Al Comité le preocupa la escasa presencia de los derechos humanos en la educación de los niños y niñas y, especialmente, en la formación de los profesionales de la educación, que es la mejor garantía del respeto a la diversidad en la educación. La mayoría de los Estados reciben parecidas recomendaciones, más o menos expresadas de la siguiente manera: “el Gobierno debería estudiar la posibilidad de incorporar la CDN en los planes de estudios escolares” en cualquiera de los niveles educativos.

Algunos países están preocupados porque ya no se enseña el respeto de los valores nacionales, “por juzgarlos anticuados” (Hodgkin y Newell, 2004:479). La idea que quiere transmitir el Comité es que todas las personas de todas las culturas merecen la misma valía y respeto, además de desarrollar políticas educativas encaminadas a una vida responsable en sociedad, a la igualdad de los sexos, a una educación por la paz o al respeto al medio ambiente. El objetivo, por lo tanto, es llegar a una educación que se adapte a la diversidad de sujetos de derecho a la educación, donde “el requisito previo de que los chicos y las chicas se adapten a la escuela ‘normal’ se reemplaza adaptando la educación al derecho igual de cada uno a la educación y a iguales derechos de cada uno en la educación. La adaptación de la educación a cada uno sigue siendo un sueño. No hay país en el mundo que haya puesto en vigor garantías efectivas para todos los componentes de la educación basada en derechos y para todas las categorías en las que hemos parcelado la raza humana” (Tomaševski, 2004:260). Horizonte posible si creemos que la educación debe encontrar ese lugar en el campo de los derechos de la infancia.

4. Los códigos de la niñez, la educación y la perspectiva de los derechos de la infancia

En muchos informes del Comité se hace mención a la existencia de los denominados “códigos de la niñez”, aunque no centren su atención en ellos pues el objetivo del Comité es constatar la existencia de legislación nacional que implemente la CDN. No obstante, si nos detenemos en el contenido de los mismos (Dávila y Naya, 2011: 149-194) y nos centramos en los aspectos que hacen referencia a la educación, sorprenden los matices educativos que se resaltan. Estos matices profundizan, sobre todo, en los aspectos relacionados con los objetivos de la educación, recogidos en el artículo 29 de la CDN. Como es conocido, en él se hace referencia al desarrollo de la personalidad, las aptitudes y la capacidad física y mental del niño hasta el máximo de sus posibilidades, así como a inculcar el respeto a los Derechos Humanos, a sus padres, a la identidad cultural, o a los valores nacionales, y a una sociedad libre, incluyendo el respeto al medio ambiente. Además este mismo artículo, en consonancia con el artículo 28, no restringe la libertad de los particulares para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, como recogen algunos códigos. Es decir, se está hablando de una construcción de la ciudadanía basada en una serie de aspectos que configuran una determinada manera de entender al ser humano en occidente.

El Comité de los Derechos del Niño se preocupa especialmente de este artículo, y realizó en el año 2000 una observación general sobre el mismo, señalando la interpretación que debía dársele (Comité de los Derechos del Niño, 2001). Este artículo se interpreta de una manera amplia ya que se refiere tanto a aspectos propios del desarrollo de la infancia, como otros más curriculares, como que la educación debe ser respetuosa con los Derechos Humanos. La mayoría de los países hacen mención a estos objetivos, destacando la formación de la ciudadanía (Bradley y Berumen, 2007). Con respecto al desarrollo de la personalidad, todos los códigos de la niñez, excepto los de Argentina, Bolivia, Brasil, Panamá, Uruguay y Venezuela, hacen mención a que la educación debe ir encaminada al “desarrollo de la personalidad”, en función de la edad y características de los niños. También tiene importancia reconocida el respeto a los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, pues todos los países, excepto Brasil, Panamá, Uruguay y Venezuela, se refieren al mismo. Además Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú señalan incluso la necesidad de incluir los derechos de la infancia. En ese sentido, la inclusión de programas de Educación en Derechos Humanos en el currículum escolar tiene ya una tradición en el área, como lo prueban los estudios sobre “Educación en Derechos Humanos”.

El respeto a los padres, a la identidad cultural, al idioma, etc. se recoge en la mayoría de los códigos. El respeto a los “valores nacionales” también forma parte de este conjunto de derechos. Para reforzar más este indicador muchos países incluyen estos valores como un deber. Así, la mayoría de códigos incluye algún capítulo sobre los deberes de los niños, cuestión ésta que no aparece en la CDN y que reafirma la importancia de los objetivos educativos. Expresiones como las siguientes: “honrar a la

patria y sus símbolos”, “respetar a los padres”, “cumplir las obligaciones educativas”, se recogen como deberes en la mayoría de los códigos. Finalmente, es alentador observar la referencia a la defensa del medio ambiente en algunos códigos, como por ejemplo en Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras y Perú.

La presencia de la educación en los códigos no se agota en los ámbitos que hemos señalado, pues, dada su complejidad, se va diluyendo a lo largo de esta normativa legal. Algunos países hacen referencia también a otras cuestiones, e insisten, por ejemplo, en los procedimientos de impugnación de las evaluaciones recibidas por el alumnado en sus respectivos centros escolares, recogiendo, incluso, algunas funciones del profesorado y de los equipos directivos de los centros escolares. También se puede mencionar algunos casos en los que, debido a las características del propio país, se quiere hacer hincapié en la importancia de la enseñanza rural (como ocurre en Bolivia) o incluir la alimentación en la red pública de enseñanza (El Salvador y Honduras).

Por otra parte, en relación con el derecho a la educación de los niños y niñas con discapacidad, se aprecian propuestas de integración escolar, como ocurre en los códigos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador y Honduras. Con ello se afianza mejor el principio de no discriminación que, en algunos casos, queda así subrayado (Davila, Naya y Lauzurika, 2010). No obstante, estas referencias todavía no abordan de una manera clara una educación inclusiva. Tres cuestiones que tienen que ver con la educación, y que aparecen en los códigos, son la referencia a los derechos de las adolescentes embarazadas a seguir recibiendo educación, la aplicación de “medidas socioeducativas” al referirse a los derechos del menor en conflicto con la ley (Beloff, 2006) y la mención de la educación intercultural bilingüe de los pueblos originarios.

El hecho que estos derechos estén recogidos en los códigos es un indicador de que se tienen en cuenta los derechos *en* educación y, por lo tanto, quedan cumplimentadas las otras dos Aes del esquema de Katarina Tomaševski (Aceptabilidad y Adaptabilidad). Como consecuencia de todo ello, puede afirmarse que, en el plano legal, los códigos son congruentes con la CDN y, en algunos casos, ofrecen indicadores para analizar tanto el derecho a la educación como los derechos en educación. Los problemas existentes en la situación de la infancia en América Latina no proceden, por lo tanto, de sus legislaciones, sino de la brecha existente producida por las desigualdades y las situaciones de exclusión social. En el último informe de la Organización de Estados Iberoamericanos se constata esta misma visión, al afirmar que “la situación educativa de algunos de ellos muestra brechas e insuficiencias que impiden el ejercicio efectivo del derecho a la educación” (OEI, CEPAL y Secretaría General Iberoamericana, 2011: 258).

5. Conclusiones

La CDN, desde la perspectiva de la construcción de una ciudadanía con enfoque de derechos humanos, ha significado un marco importante para la modernización de los sistemas jurídicos y la implementación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

La tendencia general, en los años que lleva de vigencia la CDN en América Latina, ha sido implementar los contenidos de este tratado en sus legislaciones internas, con lo cual se puede reconocer uno de los logros mayores de esta región, al tomar como horizonte legislativo sus principios. A pesar de ello, existe un discurso retórico, que se plasma en la mayoría de los casos en la propia legislación y que contrasta con la realidad que viven los niños, niñas y adolescentes en América Latina. Además, el cumplimiento de los derechos humanos, en muchas ocasiones, reclama condiciones democráticas y recursos económicos que faciliten su desarrollo; cuestión que no siempre se cumple en muchos países en muchos países de la región.

La educación, como elemento de fundamentación de la ciudadanía, la hemos analizado desde la perspectiva del derecho a la educación. Así, siguiendo el marco de análisis de la 4 Aes, podemos afirmar que existen indicadores suficientes para afirmar que hay una discutible asequibilidad, debido a la escasa inversión en educación. Es decir, a pesar del cumplimiento de la obligatoriedad escolar o de la gratuidad que, en general, están garantizados, se manifiestan ciertos déficits, denunciados por el Comité de los Derechos del Niño, en cuestiones relativas al abandono escolar en sus diferentes formas y que, normalmente, muestran un claro fracaso escolar. Por lo que respecta a la accesibilidad, ésta parece estar poco garantizada, a pesar de su importancia, pues se constata la suma de recomendaciones y observaciones relativas a las diversas discriminaciones que sufren determinados grupos de población: niñas; niños y niñas habitantes de zonas rurales, de pueblos originarios, minorías étnicas y lingüísticas o con discapacidad. Por lo tanto, el derecho a la educación, en toda su plenitud sufre déficits importantes tanto en la accesibilidad como en la asequibilidad. Las obligaciones gubernamentales no llegan a cubrir la oferta de las plazas escolares, y cuando lo hacen, no pueden garantizar que los niños y niñas no sufran discriminaciones en el disfrute de sus derechos en el espacio escolar.

Con respecto a la aceptabilidad y adaptabilidad, los otros dos elementos que componen el esquema de análisis del derecho a la educación que hemos utilizado, puede afirmarse que existen situaciones en las que se aplican formas de disciplina no compatibles con los derechos del niño y que no garantizan que estas escuelas sean aceptables. Asimismo, en cuanto a la existencia de un currículum escolar que refleje y contenga los Derechos Humanos y del Niño, el Comité ha criticado su escasa presencia, a pesar de su existencia. Finalmente, la adaptabilidad, parece mostrarse como un horizonte deseable, pero que tiene serias dificultades en ser alcanzado, ya que todavía son los niños, niñas y adolescentes quienes tienen que adaptarse a la institución y no viceversa.

Por otra parte, los códigos de la niñez recogen una lectura más amplia de algunos aspectos educativos que complementan los objetivos de la educación, en un sentido más completo de los derechos y deberes de los niños y niñas en cuanto a futuros ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- BELOFF, Mary - "Los nuevos sistemas de justicia juvenil en América Latina (1989-2006)". *Justicia y Derechos del niño*, 2006 (8), p. 9-50. ISBN 978-99-806-4106-6.
- BELOFF, Mary - "Fortalezas y debilidades del litigio estratégico para el fortalecimiento de los estándares internacionales y regionales de protección a la niñez en América Latina", 2008. [Consult. 12 de abril de 2014]. Disponible en Disponible en WWW: < http://observatoriojovenes.com.ar/nueva/wp-content/uploads/Obs_Fortalezas-y-debilidades_-Mary-Beloff.pdf.
- BRADLEY, A.U. Levison; BERUMEN, Juan G. - "Educación para una ciudadanía democrática en los países de América Latina: una mirada crítica", REICE, Madrid: RINACE. ISSN 1696-4713. Vol 5 (4) (2007), p. 16-31.
- CAMPOY, Ignacio - *La fundamentación de los derechos de los niños. Modelos de reconstrucción y protección*. Madrid: Dykinson, 2006. 1056 p. ISBN 9788497728898.
- CARMONA, M^a Rosario - *La Convención sobre los Derechos del Niño: instrumento de progresividad en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Madrid: Dykinson, 2011. 496 p. ISBN 978-84-9982-070-5.
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO - Observación General n° 1. Párrafo 1 del artículo 29: propósitos de la educación. CRC/GC/2001/1.
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO - Observación General n° 5. Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44. CRC/GC/2003/5.
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO - *Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993-2006)*. Santiago de Chile: UNICEF, 2006. 781 p. ISBN 956-299-397-3.
- COMITÉ DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES - *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina (1989-2004)*. Santiago de Chile, 2004. 323 p. ISBN 956-299-504-6.
- DÁVILA, Paulí y NAYA, Luis M^a - "La evolución de los derechos de la infancia: una visión internacional". *Encounters on Education*. Kingston: Faculty of Education. ISSN 1494-4936. N° 7 (2006) p. 71-93.
- DÁVILA, Paulí; NAYA, Luis M^a (Ed.) - *Derechos de la infancia y educación inclusiva en América Latina*. Buenos Aires: Granica, 2011. 317 p. ISBN 978-95-0641-603-4.
- DÁVILA, Paulí; NAYA, Luis M^a - "El derecho a la educación en el marco de los derechos del niño en América Latina. Una perspectiva comparada". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa. ISSN 1405-6666. Vol 17 (53) (2012), p. 437-457.
- DÁVILA, Paulí, NAYA, Luis M^a y LAUZURIKA, Asier - "Las personas con discapacidad, el derecho a la educación y la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina". *Revista Latinoamericana de Inclusión Educativa*. Madrid: RINACE. ISSN 0718-5480. Vol 4 (2) (2010), p. 97-117.
- DETRICK, Sharon (ed.) - *The United Nations Convention on the Rights of the Child*. The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1992. 712 p. ISBN 0792316711.
- GARIBO, Ana Paz - *Los derechos de los niños: Una fundamentación*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2004. 360 p. ISBN 84-7850-114-2

- GARCÍA MÉNDEZ, Emilio - *Child Rights in Latin America: From 'Irregular Situation' to Full Protection*. Santafé de Bogotá: Ensayo Innocenti, 8. 1998. ISBN 38-85401-39-2.
- GIBBONS, Elizabeth D. - "La Convención sobre los Derechos del Niño y la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina". In YAMIN, A. Ely (Coord.): *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. México: Plaza y Valdés/IDRC International Development Research Centre, Ottawa, 2006. pp. 321-340, ISBN 970-722-524-6
- HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS - *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child*. New York, Geneva: United Nations, 2007. 1012 p. ISBN 978-92-1154-177-9.
- HODGKIN, Rachel y NEWELL, Peter - *Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Ginebra: UNICEF, 2004, 831 p. ISBN 92-806-3824-6
- MUÑOZ, Vernor - *El derecho a la educación de las niñas. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación*. Comisión de derechos humanos 62º período de sesiones. Naciones Unidas. E/CN.4/2006/45, 2006. [Consult 13 de abril de 2014]. Disponible en WWW: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/106/73/PDF/G0610673.pdf?OpenElement>>
- OCHAÍTA, Esperanza y ESPINOSA, M^a Angeles - *Hacia una teoría de las necesidades infantiles y adolescentes. Necesidades y derechos de la infancia y la adolescencia en el marco de la Convención de Naciones Unidas*. Madrid: Mac Graw-Hill-UNICEF, 2004. 547 p. ISBN 84-481-4099-0.
- OEI, CEPAL Y SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA - *Metas 2021. Miradas sobre la educación en Iberoamérica*, Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos, 2011. 338 p. ISBN 978-84-7666-200-7.
- OREALC/UNESCO - "El derecho a una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe", *REICE*. Madrid: RINACE. ISSN 1696-4713.Vol 5 (3) (2007), p. 1-21.
- REDLAMYC - Estudio de balance regional sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina y el Caribe. Impacto y retos a 20 años de su aprobación. REDLAMYC y Save the Children-Suecia, 2009 [Consult 13 de abril de 2014]. Disponible en WWW: <http://www.redlamyc.info/images/stories/Estudio_de_Balance_Regional_sobre_implementacion_de_la_CDN_en_LAC_1.pdf>
- SIEMINSKI, Guillaume (1997): *Los Derechos de las Minorías a la Educación. Las recomendaciones de La Haya*. Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Grupo de Trabajo sobre las Minorías. Tercer período de sesiones. E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WP.3, 1997 [Consult 13 de abril de 2014]. Disponible en WWW: <<http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/16923338b92e8f70c12569620048326a?OpenDocument>>
- TOMAŠEVSKI, Katarina - *El asalto a la educación*. Madrid: Intermon Oxfam, 2004. 272 p. ISBN 84-8452-249-0
- TOMAŠEVSKI, Katarina – "El derecho a la educación: panorama internacional de un derecho irrenunciable". In NAYA, Luis M. - *La educación, un derecho humano*. Donostia: Erein, 2005. ISBN 84-9746-249-1, p. 63-90.
- TOMAŠEVSKI, Katarina - *Human Rights Obligations in Education. The 4-As Scheme*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2006. 148 p. ISBN 90-5850-135-3
- UNESCO - *Situación educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago de Chile: OREALC, 2013 publicación sin ISBN [Consult 13 de abril de

2014]. Disponible en WWW: < <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/images/SITIED-espanol.pdf>>
UNICEF - *Estado mundial de la Infancia* 1996. Ginebra: UNICEF, 1996. 108 p. ISBN 92-806-3205-1.