

PROGRAMA REGIONAL DE APOYO A LAS DEFENSORÍAS
DEL PUEBLO DE IBEROAMÉRICA

OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS
(Primera fase)
RESUMEN EJECUTIVO

Este documento, elaborado para la Asamblea de la Federación Iberoamericana de Ombudsman de 2009, expone una primera panorámica del grado de cumplimiento por trece Estados iberoamericanos de las recomendaciones contenidas en los seis Informes sobre Derechos Humanos de la Federación aprobados hasta la fecha (2003-2008). Se construye sobre algunos de los datos más significativos extraídos de los cuestionarios enviados por las Defensorías participantes (55 de un total de 108). Se trata de un documento interno y provisional, no apto para ser divulgado fuera del ámbito de la FIO. Su único objetivo es *hacer* ~~presentar~~ un avance de las conclusiones que se presentarán en febrero de 2010, si la FIO decide la continuación del Observatorio (Segunda fase), solicitando a las Defensorías el envío de los cuestionarios restantes (53) y la ampliación de los ya enviados.

Palacio del Senado, Madrid, 29 de noviembre de 2009

PRIMER INFORME: MIGRACIONES

El análisis de los informes recibidos nos permite aproximarnos a un panorama relativamente completo de la posición de los Estados iberoamericanos frente al problema de las migraciones internacionales, puesto que entre los países analizados podemos encontrar ejemplos paradigmáticos (y por tanto representativos) de países de origen de movimientos migratorios masivos (~~México~~), de países de tránsito (~~México~~) y de países de destino de movimientos intercontinentales (~~España y Portugal~~) e intracontinentales (~~Costa Rica, Argentina, Venezuela~~). No obstante, los apuntes que ahora se realizan pretenden dar apenas una idea global de los resultados de un estudio más profundo, que permitirá comparar la posición de los distintos países informantes en relación con los siguientes ejes temáticos: 1) las políticas públicas, cooperación internacional y apoyo a las defensorías en materia de seguimiento del problema migratorio; 2) la capacitación e información tanto de los extranjeros como de los nacionales en aras a favorecer la integración social de ambos colectivos; 3) las situaciones administrativas y el derecho a la documentación de los extranjeros; 4) los derechos constitucionales de los extranjeros y, en especial, su derecho a la libertad personal; 5) el ejercicio del derecho al trabajo de los extranjeros; 6) las condiciones de entrada, salida y expulsión del territorio nacional; 7) el acceso a las prestaciones sociales, la integración social y tutela antidiscriminatoria; 8) el derecho de asilo; 9) y la asistencia a los nacionales en el extranjero.

Baste decir ahora que, en el ámbito normativo, los países encuestados han hecho notables esfuerzos en el último lustro. Así, todos ellos han modificado su normativa nacional básica en materia de migraciones desde la aprobación de las recomendaciones de la FIO en el año 2003, bien de manera sustancial, a través de la elaboración de nuevas leyes de migraciones y extranjería, bien mediante la modificación parcial de la legislación existente, bien mediante la modificación de los reglamentos ~~de~~ desarrollo de la ley de migraciones o extranjería. La valoración que las instituciones encuestadas hacen de esos cambios normativos es muy diversa, aunque en general existe acuerdo a la hora de determinar que las modificaciones legislativas han ido, pese a las lagunas y problemas que aún pueden constatarse, a favor del reconocimiento de derechos y de la aportación de seguridad jurídica a los extranjeros destinatarios de las disposiciones legales. Sin embargo, donde se observan menos avances es en materia de ratificación de la Convención para la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, constatándose que varios países no son todavía parte de ese convenio internacional. Por fortuna, mucho más fecundos se han mostrado los países a la hora de firmar convenios bilaterales o multilaterales con terceros Estados en materia migratoria, favoreciéndose de este modo la cooperación internacional (tanto fuera como dentro del ámbito territorial de la FIO) en materia de tratamiento de los problemas asociados a las migraciones internacionales.

En relación con el desarrollo de políticas públicas para afrontar los problemas asociados a los movimientos masivos de personas de un Estado a otro, casi todos los países consultados ponen de manifiesto la articulación de ese tipo de políticas, bien a través de la formulación de planes plurianuales integrales, que permiten exponer una concepción integral del problema y que tratan de dar respuesta a las distintas facetas del mismo (control de flujos, recepción, integración social, retorno, estatuto jurídico del inmigrante y garantía de sus derechos, actuación con la sociedad de acogida), bien a través de la formulación de políticas sectoriales asociadas al desarrollo de las leyes de migración y extranjería. En la medida en que una de las recomendaciones de la FIO pretendía incidir en el desarrollo de políticas integrales, diseñadas en planes plurianuales, es preciso reconocer que, en este sentido, aún queda trabajo por hacer, puesto que se verifica que no es esta la fórmula de trabajo mayoritariamente adoptada para diseñar las políticas públicas en materia de migraciones, habiendo constatado, además, las mayoría de las Defensorías consultadas, la existencia de fallos en la coordinación de las políticas migratorias, quizá superables a través de la articulación de mecanismos como el propuesto.

Por lo que hace al estatuto jurídico de los extranjeros, esto es, a su condición como titulares de derechos y obligaciones en el Estado de acogida, el cuestionario realizado nos permitirá elaborar un análisis preciso sobre el mismo que aquí, por fuerza, ha de resumirse en constatar que todos los países interpelados consideran que han adoptado, en el último lustro, medidas positivas a favor de la equiparación de derechos entre nacionales y extranjeros, casi siempre partiendo de los pronunciamientos constitucionales que propugnan la igualdad entre los sujetos, independientemente de su origen nacional. Dejando de lado los derechos civiles, donde la equiparación es total, y los derechos de participación política, que a grandes rasgos quedan limitados a los nacionales, en buena parte de los países se entiende que los mayores esfuerzos han sido realizados en la equiparación en el disfrute de los derechos sociales y en la equiparación de los derechos de orden laboral, si bien esos esfuerzos muchas veces no hacen sino poner de manifiesto por un lado las diferencias efectivas en el disfrute de derechos prestacionales que aún existe, más por efecto de la aplicación de las normas, que por el diseño normativo en sí, y por otro lado la existencia de colectivos especialmente vulnerables dentro del gran colectivo inmigrante, siendo este el caso de los irregulares o indocumentados, de los menores no acompañados, de las mujeres y de algunas minorías étnicas como la gitana.

En cualquier caso parece imponerse, pese a la existencia de algunas excepciones, la tendencia hacia la equiparación de derechos laborales entre extranjeros regulares y nacionales en todos los países encuestados, de modo que la gran diferencia en el disfrute y reconocimiento normativo y efectivo de derechos laborales se da entre extranjeros regulares y extranjeros irregulares. No obstante, esta tónica general viene a romperse en un solo país, donde por vía de aplicación de la Convención Internacional sobre la

Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, se reconoce a todos los trabajadores extranjeros los mismos derechos laborales que a los nacionales, con independencia de que se trate de trabajadores documentados o en situación regular o indocumentados o en situación irregular.

Respecto de los derechos sociales, la equiparación, al menos formal, se da mayoritariamente en materia de acceso a la salud, a la educación y a la cultura, mientras que en muchos países existen todavía diferencias entre nacionales y extranjeros o entre extranjeros regulares e irregulares en materia de acceso a la seguridad social y a la vivienda.

Por último, en este análisis preliminar, no puede dejar de reconocerse el esfuerzo realizado por los organismos integrantes de la FIO a la hora de realizar el seguimiento de las recomendaciones y por tanto a la hora de atender a los protagonistas del fenómeno migratorio. Este esfuerzo se ha traducido, entre otras muchas cosas en la firma de acuerdos en materia de migraciones con otros miembros de la FIO o en el nombramiento de delegados especializados en materia migratoria en el seno de las propias instituciones.

SEGUNDO INFORME: DERECHOS DE LA MUJER

En relación a la Recomendación 1, el total de los países ^{existentes} que ~~integran~~ la FIO ha elaborado un Plan Nacional de promoción de los derechos de las mujeres y más del 50% lo ha realizado haciendo el correspondiente seguimiento de los Programas Interamericano y de Promoción de los derechos humanos y, en especial, la plataforma de Acción de Beijing de 1995. Los Planes nacionales contienen diversas políticas públicas transversales que implican un compromiso de todos los poderes públicos, presentándose como el resultado de la evolución de anteriores instrumentos y del consenso de los agentes políticos y sociales con el objetivo de la igualdad de género. La ~~durabilidad~~ ^{durabilidad} de los planes es diversa y todos ellos prevén un mecanismo de revisión y control.

Respecto de la Recomendación 2, la perspectiva de género no ha sido incluida en todas las políticas públicas, no llegando al 50%. En muchos casos se trata de un estrategia reciente que parece encontrar falta de apoyo político y de las autoridades para su implementación, aunque se trabaja en su desarrollo progresivo a través de la modificación de normas para incluir la perspectiva de igualdad y la adopción de nuevas leyes y planes u otros instrumentos que regulen la transversalidad y la creación de organismos para la promoción de la igualdad.

En la Recomendación 3, se garantiza el acceso de las mujeres a la justicia en caso de violencia o causas de familia prácticamente al 100% a través de asistencia policial, sanitaria, letrada y de legislación reciente sobre violencia contra la mujer.

Respecto a la Recomendación 4 y 5, todos los países han ratificado la CEDAW y la Convención Belém do Pará y en la mayor parte de los casos los Estados han seguido las recomendaciones realizadas por los organismos internacionales.

En la Recomendación 6 algunos países han realizado un estudio de su normativa nacional con incidencia sobre la mujer, modificándose leyes en las que han persistido discriminaciones ~~elaborándose~~ ^{elaborándose} nuevas leyes en el ámbito de la representación política o en el ámbito laboral. En muchos de los casos, esta labor se ha realizado especialmente ^{con} ~~desde~~ el apoyo de las Defensorías.

Respecto a la Recomendación 7, en la mayor parte de los casos, el Estado ha apoyado la actuación de los organismos FIO para la promoción de la mujer en muchos supuestos, a través del refuerzo material o personal o las recomendaciones realizadas en el marco de las Defensorías.

En la Recomendación 8, se han establecido mayoritariamente programas de capacitación de los funcionarios públicos en materia de derechos humanos de las mujeres a través de talleres de capacitación ~~en~~ ^{en} fundamentalmente en materias

relacionadas con violencia, prostitución, trata, explotación sexual, dirigidos ^{de} fundamentalmente al ámbito policial y judicial.

Respecto de la Recomendación 9, por encima del 50% se tienen en consideración las situaciones de especial vulnerabilidad de las mujeres en la defensa de los derechos humanos en especial respecto a mujeres embarazadas y mujeres víctimas de violencia o agresiones sexuales, desarrollando ^{re} acciones de difusión de las normas más relevantes sobre igualdad.

En cuanto a la Recomendación 10, ~~existe~~ más de un 80% de los países ~~que~~ han realizado campañas de información pública sobre la perspectiva de género fundamentalmente basada en los mensajes publicitarios, radiofónicos y televisivos.

Respecto a la Recomendación 14, se garantiza en un 88% la decisión sobre la maternidad a través del reconocimiento de este derecho en la normativa y mediante los Planes de salud reproductiva. En menor medida, en torno al 55%, se garantiza el derecho a la sexualidad sin riesgo de embarazo no deseado.

En la Recomendación 16 el índice de campañas sobre planificación familiar está por debajo del 50%. Los que las han realizado las han centrado en la población adolescente y en el uso de métodos anticonceptivos así como en la prevención del embarazo no deseado y enfermedades de transmisión sexual.

^{de} En relación a la Recomendación 17, se han incluido los derechos sexuales y reproductivos en los planes de estudios reglados en un 77%, a través de planes nacionales o de las materias de ciencias naturales u otros instrumentos como vídeos y en la Recomendación 18, sobre el acceso a métodos anticonceptivos, son utilizados mayoritariamente por las mujeres estableciéndose la distribución gratuita de anticonceptivos en las instituciones de salud pública.

El resultado de la Recomendación 19 es un 100% de respuestas afirmativas para la regulación de los supuestos de penalización del aborto, siendo comúnmente despenalizado el aborto terapéutico, cuando esté en peligro la vida de la madre.

Respecto a la Recomendación 20 y 21, se protege en todos los casos a la mujer embarazada contra la discriminación desde los Textos constitucionales y otras normas laborales, garantizándose la asistencia médica durante el embarazo, el permiso por maternidad – aunque los permisos de paternidad son de reciente configuración –, los derechos de las mujeres embarazadas trabajadoras, la reducción de la jornada por lactancia, llevándose a cabo acciones positivas para su protección. En menor medida resultan garantizados los permisos para las revisiones médicas durante el embarazo dentro de la jornada laboral y la elaboración de revisiones y sanciones en las empresas para el incumplimiento de las leyes de protección de la mujer embarazada.

cast c
En el caso de la Recomendación 22, se han tomado en todos los casos medidas para la sanción de trata y tráfico ilegal de mujeres a través de normativa específica, campañas de sensibilización y creación de organismos específicos para su erradicación o, ~~de interés~~, mediante la creación de registros que contienen datos sobre las denuncias y operativos policiales en este tema.

En el caso de la prostitución, ~~en~~ *(la)* Recomendación 23 y 24, en todos los casos se penaliza en sendas normas penales a quienes promuevan, induzcan, faciliten o impongan la prostitución, en especial, en caso de mujeres vulnerables aunque sólo en el 66% de los casos se han adoptado medias para erradicarla o prevenirla y en una minoría se ha regulado su práctica contemplando los derechos que ~~les~~ asisten a las mujeres que la ejerzan, llamando la atención que en un 55% no existe información sobre sus derechos a las mujeres que ejercen la prostitución ni se han tomado medidas de reinserción social. En el 100% de los casos no resulta penalizado el mero ejercicio de la prostitución.

Con carácter general, la mayoría de los países han adoptado los instrumentos propuestos en las Recomendaciones en relación a la consecución de la igualdad de género. No obstante, quizás se presenten las mayores carencias en temas puntuales o concretos de medidas y acciones o políticas públicas que habrían de promover de manera más eficaz e incisiva la implementación de la perspectiva de género en todos los niveles y ámbitos.

TERCER INFORME: NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Con carácter general, la mayoría de ^{los} Estados han ratificado los Protocolos y Convenios Internacionales que la FIO incluye en sus recomendaciones. Por citar alguno de ellos, en el ámbito laboral: el Convenio núm. 138 de la OIT sobre la edad mínima de acceso al trabajo de 1973; el Convenio núm. 182, sobre las formas de trabajo infantil; ~~sobre protección de menores~~: El Convenio de Nueva York sobre los Derechos del Niño de 1989; el Convenio de la Haya sobre aspectos civiles de la sustracción de menores de 1980; ~~el~~ Convenio de la Haya sobre protección de menores y cooperación en materia de adopción internacional de 1993 y, de ámbito regional, la Convención Interamericana en materia de restitución internacional de menores de 1989; la Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias también de 1989 y la Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores de 1994. De los datos extraídos se puede colegir que existe un alto grado de ~~ratificación y~~ cumplimiento de los acuerdos internacionales en este ámbito por parte de los Estados que nos han facilitado la información.

En cuanto a los Planes Nacionales de apoyo a los Derechos del Niño, nos vamos a referir a la Recomendación número 4 ~~de las Defensorías~~, por la que se instaba a los Estados ~~participantes~~ a la elaboración de un Plan de Acción Nacional para garantizar y promover los Derechos de la niñez y de la adolescencia. Tan sólo tres países cuentan con un Plan Nacional elaborado con la participación de organizaciones no gubernamentales y tomando como modelo los instrumentos internacionales que velan por los Derechos del Niño. Además, en estos Estados ^{se} han incorporado los mecanismos adecuados para ~~el~~ permanente estudio, seguimiento y evaluación de su cumplimiento. En este sentido sería enormemente positivo que los Estados se esforzaran más en la implementación de políticas de protección de menores en sus respectivas legislaciones, ya que en muchas ocasiones los Convenios Internacionales en esta materia ~~prevén~~ directrices, principios informadores y derechos que no son directamente invocables, siendo necesario que los legisladores nacionales actúen promoviendo políticas de apoyo y promoción de los Derechos del niño que se plasmen en auténticos cuerpos legislativos.

Todas las Defensorías se sienten apoyadas por sus Gobiernos en su trabajo a favor de los derechos de la niñez, aunque el grado de cumplimiento de sus recomendaciones se manifiesta de manera desigual en los distintos Estados. ^{En} algunos se encuentran en proceso de adopción; en otros se han adoptado las recomendaciones de manera parcial y en otros se encuentran en un estado más avanzado, habiéndose emprendido iniciativas de diverso calado en la protección de los niños. En términos generales, hay que valorar positivamente las políticas públicas de apoyo a las Defensorías por parte de los Estados, aunque queda mucho por avanzar en la incorporación de las recomendaciones efectuadas por parte de ~~este~~ Organismo ^y, en el reforzamiento de los medios materiales y personales con los que se cuenta en este ámbito. A estos efectos, se observa de manera positiva ^{cómo} han ido en aumento las campañas de información pública sobre los Derechos de la niñez y de la adolescencia, ~~desarrollando campañas~~ en los medios de

comunicación pública de sensibilización de las políticas de protección de menores, incluso, incorporando a los niños como parte activa en el proceso de defensa de sus derechos.

En cuanto a las medidas para prevenir la venta, trata, tráfico y pornografía de niños y adolescentes, se constata cómo todos los Estados han adoptado en los últimos tres años medidas para el reforzamiento de la prevención de este tipo de conductas delictivas, incorporando sanciones penales, que van desde los tres hasta los treinta y cinco años de reclusión y desarrollando Planes Nacionales integrales para la prevención, sanción y atención a las víctimas de estos delitos.

En cuanto al trabajo de los menores, se preguntó sobre el cumplimiento de las obligaciones internacionales (Convenios de la OIT) en materia de trabajo de los menores, en especial, aquellos que pudieran dañar su salud, seguridad o moralidad. En los Estados que respondieron a esta cuestión se observa que la edad mínima se encuentra fijada legalmente, variando entre los 14 y 16 años, coincidiendo en algunos casos con la edad en la que finaliza la enseñanza obligatoria. Destaca especialmente que la mayor parte de los Estados prohíben en sus ordenamientos la explotación económica de los menores, en particular la esclavitud, servidumbre y trabajos en los que se pueda dañar su salud, seguridad o moralidad, acompañando la prohibición de sanciones penales.

Y finalmente, se aprecia cómo en la mayoría de los Estados se apoya la inserción en el mercado laboral de los adolescentes a partir de los dieciséis años de edad, mediante la creación de programas educativos específicos y de formación profesional.

CUARTO INFORME: PROTECCIÓN DE LA SALUD

Todos los países disponen de mecanismos para la plena aplicación del derecho a la protección de la salud, excepto uno que responde que no. La respuesta que ofrecen los países que afirman disponer de estos mecanismos es muy variada. Hay países con un amplio desarrollo legislativo y normativo que prestan protección en diferentes ámbitos (sistema sanitario, sanidad ambiental, seguridad vial, etc.); en otros, la protección ~~está enmarcada como derecho constitucional básicamente.~~

En este sentido es importante destacar que este derecho está reconocido en la Constitución de todos los países y la mayoría disponen de leyes generales de salud y de leyes que regulan el sistema de salud (ley de seguridad social, ley de aseguramiento, etc.).

Todos los países disponen de un sistema nacional de salud, entendido ~~este~~ no como modelo de sistema, sino como elemento estructural para hacer efectivo el derecho a la protección de la salud. En los países que responden, el modelo representa una amalgama de instituciones públicas y privadas que incluyen distintas coberturas, poblaciones sustancialmente diferentes y ámbitos de la salud muy distintos.

Se puede decir que todos los países, (incluido el que responde que no a la pregunta tras un análisis de la información detallada que aporta) disponen de normativa y de sistemas -más o menos estructurados- para el control de establecimientos de salud públicos y privados, aunque el nivel de control es variado entre países. Estas normas en algunos de ellos tienen un marco general, es decir, no se circunscriben a determinados tipos de establecimientos sanitarios; en otros, el sistema sí distingue entre servicios de urgencia, de atención a niños y niñas, etc.

En todos los países, excepto en dos, se ha realizado un diagnóstico de las enfermedades evitables y con posibilidad de control de mayor gravedad y/o prevalencia. Todos los que contestan de manera afirmativa, salvo uno, han analizado los problemas de salud relacionados con la alimentación, saneamiento, suministro de agua potable y contaminación ambiental.

La mayoría de los países disponen de planes o programas de promoción de la salud y de prevención de las enfermedades, claves para evitar aquellas enfermedades prevenibles y para mejorar el nivel de salud de la población en su conjunto. No obstante, la situación es variada, desde países con planes de salud, estatales y sectoriales; a otros, con planes sectoriales exclusivamente.

Además del reconocimiento constitucional mencionado anteriormente, destaca que todos los países disponen de una ley que reconoce el derecho a la protección de la salud, aunque el alcance de la misma varía ampliamente entre países. Un aspecto de gran interés ~~para estudio~~ es la conexión entre el ámbito de la salud y la dependencia que sí

está establecido en todos los países, salvo en uno. Esto supone un gran avance en el tema de los derechos sociales.

El reconocimiento de la posibilidad de exigibilidad del contenido mínimo de dicho derecho ante los Tribunales de Justicia está presente en todos los países salvo en uno; aunque en uno de los que responde, no se dispone de soluciones eficaces ni de la posibilidad de condena a la Administración (este último aspecto tampoco en otro de los países).

Un aspecto clave para poder ejercer el ^{de} derecho a la protección de la salud es valorar si está o no garantizada la igualdad en el disfrute del ~~mínimo~~ sin discriminación. En este sentido solo hay un país ~~que~~ que responda que no. El resto de países coinciden en la protección, salvo en el estatuto migratorio, que no está asegurado en uno de ellos y solo parcialmente en otro.

El principio de equidad parece estar protegido en todos los países, salvo en uno que responde que no, a través de medidas tanto administrativas como legales. Algunos disponen de una estructura bien establecida basada en equipos de atención primaria; otros, disponen de personal especialmente capacitado para determinadas áreas más vulnerables. ~~El caso de un país, responde a políticas de actuación en determinados colectivos más vulnerables, en particular indígenas.~~

En relación a los derechos ^{de} ~~que afectan~~ a los pacientes y usuarios dentro del sistema de salud ~~está~~ el derecho a la información, está reconocido en todos los países, excepto en uno (otro no responde). ~~Se reconoce el derecho del paciente y usuario a acceder a su información sanitaria.~~ Se dispone, en general, de leyes, reglamentos y códigos de ética. Otro país ~~dispone~~ dispone además de una Comisión Nacional para la Protección de Datos. El consentimiento informado está recogido en la legislación de todos los países. No obstante, a la hora de concretar las garantías que avalan este derecho, las respuestas deberían ser más amplias para realizar un análisis más detallado y objetivo. Por último, el derecho a la intimidad y a la protección de datos está presente en todos los países y para todos los colectivos incluidos en el cuestionario (niños y niñas, mujeres, personas vulnerables –salvo en uno –, portadores del VIH).

La prestación de medicamentos esenciales forma parte del contenido mínimo del derecho a la protección de la salud en todos los países salvo en dos. No obstante, en uno de ellos se dispone de una serie de decretos ejecutivos en los que se contemplan los medicamentos esenciales. Por otro lado, el acceso a los mismos está garantizado –salvo en un país- independientemente de la nacionalidad, orientación sexual, estatuto migratorio, lugar de residencia, etc. En otro de los países, está asegurada dicha prestación en todos los casos salvo por lugar de residencia y situación económica.

La respuesta ~~unánime~~ es unánime en la identificación de grupos vulnerables o con necesidades específicas. Los grupos que se identifican son los niños, discapacitados,

personas de edad avanzada, portadores del VIH, colectivos indígenas y ~~las~~ mujeres. Todos estos grupos son considerados de prioridad en el acceso a los servicios sanitarios, salvo en un país. La forma de dar esta prioridad es variada, desde la disponibilidad de normativa específica que protege a estos colectivos, prestaciones económicas y sanitarias, seguros sanitarios específicos, planes de salud concretos, acceso gratuito, etc.

En el caso concreto de la mujer, en todos los países se garantiza el acceso sin discriminación a la asistencia sanitaria y a los medicamentos, así como la asistencia prenatal y postnatal, clave para reducir la mortalidad maternal y perinatal.

Los niños, niñas y adolescentes están protegidos y algunos países disponen de legislación específica para la protección de este sector de la sociedad; en otros, está formulado como una prioridad dentro de sus planes de salud con objetivos, en algunos casos, cuantificables. En un país la protección, como colectivo más vulnerable, abarca hasta los 12 años.

La atención a las personas mayores está reconocida en todos los países salvo en dos. Solo ~~en~~ tres de los que responden afirmativamente, consideran que la asignación presupuestaria es suficiente para cubrir las necesidades asistenciales de este colectivo. En general, las respuestas que ofrecen la mayoría de los países ponen de manifiesto la necesidad de prestar una mayor atención sanitaria a este colectivo, pues el acceso no discriminatorio no está garantizado en varios países y la información disponible sobre su magnitud es escasa.

Respecto a las personas con discapacidad física o mental, todos los países -excepto uno- afirman disponer de sistemas de atención especial en las necesidades de salud. El acceso no discriminatorio parece estar garantizado, salvo en un país, que responde que solo lo está parcialmente (~~sería necesario concretar esta respuesta~~). Entre las prestaciones que reciben están la psicoterapia y los psicofármacos, salvo en dos países. La disponibilidad de datos estadísticos sobre la accesibilidad a los servicios sanitarios es limitada, y en los que aportan datos se reconoce que ésta ~~es limitada en torno al 50%~~. En relación con las prestaciones, las respuestas incluyen prestaciones del ámbito sanitario ~~como~~ de otros sectores. En relación con el primero, destaca la rehabilitación y disponibilidad de prótesis y órtesis ~~son las principales medidas~~. Todos los países disponen de legislación para la protección de este sector de la sociedad salvo en uno -el mismo que respondió no a la pregunta anterior-. Su rango es de ley y alcance nacional.

Finalmente, los países son sensibles ~~en relación con~~ la importancia de la prevención de la infección por el VIH, para lo cual disponen de diferentes campañas de información pública, de mecanismos para el control de las transfusiones, etc. El acceso a los antirretrovirales podría mejorar. Hay dos países donde este acceso no está garantizado y ~~en~~ otros países hacen uso de la cooperación internacional.

QUINTO INFORME: SISTEMA PENITENCIARIO

~~En materia de ratificación o adhesión de tratados internacionales en relación con los derechos de los reclusos~~ Los Estados firmantes manifiestan su compromiso, al menos formal, con las prescripciones de los Tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos de los reclusos que han firmado y trasladado a las normativas internas. El análisis pormenorizado de tales indicaciones constata la dificultad práctica que encuentran los Estados a la hora de cumplir con tales principios.

En materia de fines a perseguir por el sistema penitenciario y políticas penales se aprecia una favorable tendencia a la eliminación de las penas corporales y en esencia de la pena capital ~~de los ordenamientos~~, que se orientan hacia el uso de la pena privativa de libertad y paulatinamente hacia otras alternativas. La orientación reinsertadora encuentra amplio consenso en el plano formal normativo de todos los países que envían respuesta, si bien la realidad que expresan los cuestionarios relativiza el cumplimiento de tales fines resocializadores. De modo general, el consenso se advierte, asimismo, explícita e implícitamente, en la constatación de la falta de medios materiales y personales para el desarrollo eficiente de tal labor penitenciaria.

Las políticas penales (política criminal del país puesta de manifiesto en los Códigos penales) constatan la utilización excesiva de la pena privativa de libertad y el incremento de las condenas largas, lo que ha venido a complicar el escenario presupuestario aludido.

Las políticas de medios materiales y establecimientos penitenciarios han derivado en un deterioro de las condiciones de reclusión en los establecimientos, que no han crecido en proporción a tales flujos, lo que ha resultado finalmente en el hacinamiento y la superpoblación. Se constata, salvo excepciones, como ineludible consecuencia, el numeroso incumplimiento de principios básicos, reiterados en las normativas internacionales y en las propias de cada Estado, como son los de la separación de internos en virtud de la edad, el sexo y el más reiterado de la no separación entre procesados y penados. Las opciones privatizadoras no han resuelto el problema donde se han puesto en funcionamiento.

En materia de control y supervisión de la actividad penitenciaria y defensa de los derechos de los privados de libertad se aprecia una tendencia positiva hacia el cumplimiento de la necesaria labor de control de la actividad penitenciaria, así a la garantía independiente y protección de los derechos de los reclusos, tras la instauración, en gran parte de los Estados, de órganos jurisdiccionales específicos (de ejecución de penas o de vigilancia penitenciaria), dedicados a tal labor, si bien sin los medios personales y dotaciones adecuados para llevarla a cabo con la eficiencia precisa.

El sistema progresivo de cumplimiento de condenas, en sus diversas manifestaciones y con sus específicas diferencias, al menos nominativamente, se muestra como el más

utilizado por los países iberoamericanos, articulando en su mayor parte etapas que permiten el gradual avance en etapas del penado hacia la libertad. No obstante, algunos Estados acentúan la aplicación gradual de tal régimen en virtud de la disponibilidad real de medios presupuestarios (materiales y humanos) para poder llevarlo a cabo. No obstante, se aprecia en la mayor parte de los Estados una tendencia positiva hacia el desarrollo de convenios y la implementación de acuerdos con organizaciones (Organizaciones No Gubernamentales y asociaciones de carácter religioso esencialmente) y empresas externas, que permitan el acceso de la sociedad a las prisiones y la capacitación y formación laboral de los reclusos. Se constata, no obstante, a diferencia de lo previsto en las prescripciones normativas, una insuficiencia en el personal técnico que permita el análisis interdisciplinar y la individualización de ^ltratamiento penitenciario.

En relación con los medios resocializadores, de retorno temporal a la sociedad, como los permisos o autorizaciones de salida del establecimiento, se aprecia una mayor implementación de tales recursos cuando se definen y llevan a cabo con carácter “excepcional”. Casi siempre por la falta de medios de control suficiente para llevarse a cabo y, a salvo de algunos Estados que sí tienen un régimen ordinario instituido y en funcionamiento, la excepcionalidad parece la norma, aplicable únicamente para supuestos médicos o razones humanitarias.

En relación con la materia relativa a los beneficios penitenciarios y sistemas reinsertadores y de anticipación de la salida, de los cuestionarios enviados se extrae la previsión normativa de un catálogo de beneficios y recompensas, en todos los Estados, para incentivar y estimular el comportamiento prosocial de los reclusos y la buena conducta. Los instrumentos más usuales siguen siendo el trabajo y la educación. El modo de otorgarse es diverso, constituyendo en algunos ordenamientos derechos subjetivos tras el cumplimiento de los requisitos normativos; y, en otros casos, concesiones de la Administración. No obstante, el sistema de beneficios penitenciarios y de recompensas se encuentra en los últimos años lastrado por el endurecimiento de las normas penales que afectan directamente a la ejecución de las penas privativas de libertad (expresión de la corriente del Derecho penal del enemigo en este campo). Así, se constata, salvo alguna excepción, que para determinados internos (terroristas, criminalidad organizada, agresores sexuales) existe un endurecimiento generalizado de los requisitos, sino directamente imposibilidad, ^l para acceder a beneficios en prisión. ^X

SEXTO INFORME: EDUCACIÓN

Un análisis somero de los diferentes informes nacionales proporcionados por diez países de la región (y de la comprensión de los datos aportados por los restantes países de la comunidad iberoamericana de naciones en diferentes estudios e informes sobre la realidad educativa de la región) nos permite señalar en primer lugar que la situación de los países iberoamericanos no es, en absoluto, homogénea. Mientras algunos tienen rendimientos educativos apenas inferiores a los de los países desarrollados y otros, más rezagados, se encuentran realizando importantes avances en materia educativa, nos encontramos con un tercer grupo de países que enfrentan todavía una situación dramática en cuanto a las tasas de cobertura en los distintos niveles así como en cuanto a las propias desigualdades internas.

A continuación desarrollaremos con más detalle diferentes observaciones sobre esta realidad heterogénea en base a ciertas cuestiones de especial relevancia en lo que respecta al análisis de la realidad educativa de la región.

En cuanto a las políticas públicas y el marco legislativo, debe ponerse de manifiesto el compromiso de todos los países sin excepción con la educación y su voluntad de acometer las reformas necesarias para mejorarla. Esto se desprende del análisis de las leyes, las declaraciones, las políticas y los acuerdos internacionales suscritos por la práctica totalidad de los países iberoamericanos. En los casos analizados se observa una tendencia unánime a incluir el derecho a la educación en la Constitución política vigente, a ratificar los diferentes instrumentos internacionales relacionados con la materia, y ~~en~~ promover normativamente los derechos asociados al libre reconocimiento y al pleno ejercicio de dicho derecho.

No obstante esta circunstancia, la aplicabilidad práctica de esta clara voluntad política y legisladora es muy diferente según el país y el contexto. En ocasiones esta tendencia homogénea se rompe a la hora de analizar, por ejemplo, la presentación de informes periódicos de seguimiento sobre el cumplimiento de estos compromisos normativos (nacionales e internacionales), o a la hora de refundir las normativas referidas a la educación en un texto único y coherente con el resto de políticas públicas y normativas sobre la materia.

Esta situación conlleva necesariamente un esfuerzo encomiable que no necesariamente está viendo sus frutos en su aplicabilidad práctica. La tendencia generalizada es la de normar y garantizar, aunque el ejercicio de este derecho en realidad esté limitado en muchos casos por la falta de tutela efectiva para que las condiciones reales de acceso y permanencia se consoliden.

La tendencia analizada en el apartado anterior encuentra su mayor expresión en los datos aportados por los países en cuanto a los niveles de cobertura educativa en la región. Así, encontramos disparidades significativas en cuanto al tratamiento que se realiza en cada país en ~~cuanto~~ a la aplicación de las políticas de gratuidad educativa, acceso a los diferentes niveles de enseñanza y permanencia en los centros. Mención aparte merece, por ejemplo, la educación de personas jóvenes y adultas. En este caso los esfuerzos en la región son significativos y responden a unas cifras demoledoras que constatan un obstáculo importantísimo para lograr unos óptimos niveles de desarrollo en términos de productividad, ciudadanía, etc.

Las tasas de escolarización en todos los niveles educativos reflejan grandes disparidades en el conjunto de la región, aunque reflejan una voluntad inequívoca de reversión de las mismas y de lucha continua por alcanzar niveles óptimos. En algunos países esta tendencia es más marcada, y en otros se observa cierto estancamiento que necesitará, en la práctica, de un mayor nivel de fortalecimiento de las políticas públicas encaminadas a tal fin.

El volumen de recursos que cada país dedica a la educación permite dimensionar la prioridad relativa que ésta tiene en el campo de las políticas públicas y muestra cómo la estructura presupuestaria queda atravesada por el nivel de recursos disponibles. Así, hay países que dedican, en términos relativos, montos que triplican a los de otros países. En cualquier caso, la tendencia generalizada de incrementar progresiva y sosteniblemente los recursos destinados a la educación en todos los países analizados demuestra también un esfuerzo significativo que merece ser tenido en cuenta. No obstante, resulta preocupante la situación de los países más pobres de la región, que cuentan con escasos recursos en su producto nacional bruto y que, por mayor que sea el esfuerzo (siendo además mayores sus diferencias en las tasas con otros países más avanzados), no lograrán superar las condiciones actuales con un incremento ligero de lo presupuestado en la actualidad.

Se observa una dinámica regional donde el esfuerzo por destinar más y mejores recursos a la educación es cada vez más patente. En los países analizados las rendiciones de cuentas son más claras, transparentes y susceptibles de ser comparadas, además de que son compartidas y debatidas con otras instancias que ~~conforman los Estados~~. *Además*

Sin embargo, se observan dificultades explícitas en muchos países para orientar estos recursos hacia las necesidades de los grupos más desfavorecidos de las regiones más necesitadas, en lo que debería ser un afán de redistribución de los recursos y de adecuación de la oferta a la demanda educativa. Aunque los medios materiales han sido incrementados visiblemente, este esfuerzo no ha sido correspondido con políticas claras de mejora de la cantidad y calidad de los/as formadores/as. Las acciones nacionales orientadas a la excelencia académica de las personas que en el futuro asumirán la batuta de la educación de las siguientes generaciones dista mucho de ser la ~~más~~ adecuada. Resulta pues un reto también fundamental para poder alcanzar sistemas educativos óptimos y contextualizados al panorama internacional en el que nos encontramos.