La Unión Europea y su política educativa

Tomo I. La integración europea

MINISTERIO
DE EDUCACIÓN
Y CIENCIA

cide Centro de Investigación y Documentación Educativa

cide

La Unión Europea y su política educativa

Tomo I. La integración europea

Javier M. Valle

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA
Centro de Investigación y Documentación Educativa
cide

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA
SECRETARÍA GENERAL DE EDUCACIÓN
Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE)

Edita:
© SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
Subdirección General de Información y Publicaciones

NIPO: 651-06-035-6
ISBN: 84-369-4192-6 (Obra completa)
ISBN: 84-369-4193-4 (Tomo I)
Depósito Legal: M-27815-2006

Diseño de cubierta: Gallego & Santos Asociados
Imagen de cubierta: Cuadro original de Pablo Isidoro: *Arquitecturas II*
Diseño de maqueta: Charo Villa

Impresión: TARAVILLA

http://publicaciones.administracion.es

A mi padre y mi madre.

A Mercedes Muñoz-Repiso.

Agradecimientos

Son innumerables las deudas de gratitud contraídas en una obra como esta. Quizá la más significativa sea con el Director de este trabajo, una tesis doctoral en su origen, el Dr. *José Luis García Garrido.* Él, con su sabiduría, su rigor científico y su talante personal, ha hecho posible que este camino de aprendizaje tuviera un rumbo definido y llegase a su destino.

A *Julio Ruiz Berrio,* de la Universidad Complutense de Madrid, le debo mis primeros pasos en el camino del doctorado. Él confió en mí, sin conocerme, y fue mi primer tutor de doctorado ayudándome en esos dubitativos momentos del comienzo. Y a *Antonio Muñoz Sedano,* también de la Universidad Complutense, nunca le agradeceré lo suficiente su estímulo para realizar los estudios de doctorado y el haberme dado la primera oportunidad de investigar siendo aún un alumno de licenciatura.

A *Mercedes Muñoz-Repiso Izaguirre,* del Centro de Investigación y Documentación en Educación, le debo tanto que no se puede expresar con unas letras. Baste decir que ella fue la primera persona que me dio una oportunidad profesional, recién terminada mi carrera. Además, fue para mí una verdadera maestra en lo que a investigar se refiere y me enseñó cómo es posible combinar en el trabajo un excelente quehacer profesional con un exquisito trato humano. De mi paso por el CIDE debo también gratitud a *Beatriz González Dorrego,* que me acompañó en mis albores como estudioso de la Educación Comparada, y a *Guillermo Gil,* cuyo perfeccionismo, tan necesario en un trabajo como éste, heredamos todos los que fuimos becarios suyos en aquella institución.

Algunos *Centros de Documentación Europea* han sido decisivos a la hora de localizar las fuentes primarias para la revisión histórica de la política educativa de la Unión. Quiero destacar el de la *Universidad Autónoma de Madrid* y el de la *Universidad Nacional de Educación a Distancia.* Pero habría sido imposible obtener algunas informaciones sobre los primeros pasos de la política educativa

de la Unión Europea sin la información de la biblioteca del *Instituto Universitario Europeo* de Florencia, que tan amablemente me remitió, vía electrónica, numerosos documentos que no podría encontrar en ningún otro centro de fuentes. En especial quiero agradecer el desvelo de *Emir Lawless.* Fundamental ha sido, igualmente, el apoyo de la Biblioteca de la Comisión Europea. La recogida de datos sobre ERASMUS no hubiera sido posible sin la ayuda de *Alison Kennedy* y de *Johan Stierna,* funcionarios de la Comisión Europea que directamente en mis visitas a Bruselas y posteriormente mediante contacto electrónico me han facilitado la información fundamental sobre los datos que aquí se presentan. Sin ellos hubiera sido imposible obtener toda la información del capítulo sexto de la segunda parte. En el apartado institucional no quiero dejar de mencionar al *personal de la biblioteca de la Universidad Pontificia Comillas,* de una gran profesionalidad; siempre me atendió con una prontitud y eficacia que facilitó mucho mis búsquedas documentales.

Han sido innumerables, además, los apoyos recibidos en el plano personal. Especial ha sido el de *Carlos Díaz Muñiz,* europeísta convencido y convincente, quien a lo largo de innumerables conversaciones dilataba mis sentimientos europeístas y cimentaba mis deseos de hacer una tesis sobre este tema. Junto a él, el *Equipo Europa* de la Federación Española de Religiosos de Enseñanza, compuesto por *Ana Belén Bayón, Marta Blanco Rámila* y *Eva Pérez Martín,* me prestó, durante nuestro proyecto de *Dimensión Europea en la Enseñanza,* el ánimo decisivo para tener fe en que este proyecto podría resultar interesante.

La comunidad de los *Padres Claretianos de Loja,* en Granada, me acogió durante los períodos de redacción de la primera parte. A ellos les debo agradecer su hospitalidad generosa y su apoyo incondicional.

He percibido ese apoyo también en muchos colegas profesionales que no quiero dejar de mencionar aquí. Fundamental ha sido el de mi amigo *José Luis Villalaín.* Y el de otros compañeros, profesores y amigos como *María José Martín Rodrigo, Juan Carlos Torre, Juan Pedro Núnez, Rosa Salas, Pedro Álvarez, Belén Urosa y Javier Molina.* Colegas de la Sociedad Española de Educación Comparada, como *Ferran Ferrer, Luis María Naya, Vicente Llorent, Inmaculada Egido, María José García, Francesc Pedró, Ángela Caballero, Ángela del Valle o Ramona Valls...* me han ayudado también con su ánimo sincero. Todos ellos han insistido en hacerme creer que podría llegar a ver esto terminado.

También han sido numerosos los apoyos recibidos por antiguos alumnos y colaboradores, que en momentos distintos de un proceso tan largo como ha sido éste, han participado de forma desinteresada y generosa: *Santiago Hernández* y

Ana Belén Bayón han resultado decisivos en la búsqueda documental; *Cristina Pastor* en la elaboración de gráficos y tablas; *Patricia Hidalgo* en cuestiones de formato; y *Rocío Cervantes* y *Olga Muñoz* en la transcripción de los primeros borradores. A *Leonor Prieto* le debo su paciente lectura de la primera versión y sus acertadas correcciones. Y a *Almudena Alcalde* la revisión final de las pruebas de esta obra... Gracias a todos.

Paula se ha hecho acreedora de un puesto primordial en esta página. Primero, por su paciencia infinita. Pero también porque su constante impulso fue determinante durante los duros años finales de la redacción.

Y quiero terminar con un agradecimiento especial a los que más de cerca han vivido este proceso: mi familia. Especialmente le debo gratitud a mi hermano *Pedro Luis* (que pacientemente leyó las primeras versiones); y, como no, *a mi madre* que siempre, siempre, ha estado ahí.

Sin todas esas personas tan significativas, esta obra no hubiera sido posible. Ahora sólo espero no haber defraudado a tanta gente que me ha ayudado con su empuje y haber respondido con un resultado a la altura de su apoyo.

Javier M. Valle

Índice de la obra completa

TOMO I

LA INTEGRACIÓN EUROPEA

PRÓLOGO, por *Alejandro Tiana Fener* XXI

PRESENTACIÓN 1

INTRODUCCIÓN 3

CAPÍTULO 1

Delimitación conceptual de *Europa*. El tronco cultural común europeo 7

1.1. El término *Europa*. Aproximaciones al origen de su concepto y sus significados 9

1.2. El tronco histórico y cultural común a los pueblos de Europa 13

1.2.1. Aproximación al término "cultura" 13

1.2.2. ¿Cultura europea o tronco cultural común? 18

CAPÍTULO 2

Antecedentes de integración europea: recorrido histórico hasta el siglo XX 39

2.1. Un matiz previo: *integración* versus *unificación*. Los procesos unificadores materializados por la fuerza 41

2.2. La idea de la integración 50

2.2.1. La idea de la unidad europea hasta el Renacimiento 51

2.2.2. Ideales europeístas en el siglo XVII 56

2.2.3. El siglo de las luces y el ideal europeo. 60

2.2.4. Las ideas europeístas del siglo XIX. 64

2.3. Características de las ideas europeístas antes del siglo XX 72

CAPÍTULO 3

Antecedentes de integración europea en la primera mitad del siglo XX 75

3.1. La Sociedad de Naciones. 77

3.2. El movimiento Pan-Europa del Conde Coudenhove Kalergi (1923) . . . 86

3.3. Otros europeístas del periodo de entreguerras 89

3.4. El discurso de Aristid Briand 92

3.5. El europeísmo en algunos pensadores españoles de la primera mitad del siglo XX 98

CAPÍTULO 4

La Unión Europea: génesis 111

4.1. El nuevo contexto tras la II Guerra Mundial 113

4.2. El discurso de Churchill y el Congreso de Herstein (1946) 114

4.3. La eclosión de movimientos europeístas 120

4.4. El Congreso Europeo (La Haya, 1948) 123

4.5. Algunos organismos internacionales de postguerra: OCEE, BENELUX y Consejo de Europa 125

4.6. La *Declaración Schuman* (1950) 132

CAPÍTULO 5

Historia de la Unión Europea 141

5.1. *Los Tratados de París* (1951) y *Roma* (1957) 143

5.2. La Comunidad Europea amplía sus fronteras. La *Europa de los 9* y la *Europa de los 10*. 153

5.2.1. La primera ampliación: adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. 153

5.2.2. La segunda ampliación: el ingreso de Grecia 161

5.3. La entrada de España y Portugal en las Comunidades Europeas (1986) 162
5.3.1. El camino de España hacia Europa 162
5.3.2. Portugal se une a las Comunidades Europeas 166
5.4. El *Acta Única Europea* (1986) 167
5.4.1. El proceso histórico de elaboración 167
5.4.2. Las reformas propuestas y su trascendencia 170
5.5. *El Tratado de la Unión Europea* (Maastricht, 1992) 173
5.5.1. El fin de la Guerra Fría: un nuevo escenario para Europa 173
5.5.2. El proceso de elaboración del Tratado y las dificultades de su ratificación 177
5.5.3. Arquitectura y contenido del Tratado: los "tres pilares" 178
5.5.4. Aportaciones del *Tratado de Maastricht:* nace la Unión Europea . 183
5.6. El ingreso de Austria, Finlandia y Suecia (1995) 187
5.7. La revisión del *Tratado de Maastricht:* El *Tratado de Amsterdam* (1997) 189
5.8. *La Agenda 2000,* el *Tratado de Niza* y la *Carta de Derechos Fundamentales* 196
5.8.1. La Agenda 2000 196
5.8.2. El Tratado de Niza (2001) 199
5.8.3. *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* . . . 205
5.9. La ampliación de 2004: La Europa de los 25 206
5.10. El futuro inmediato de la Unión: ¿Una Constitución para Europa? . . . 218

CAPÍTULO 6

Entramado institucional y jurídico de la Unión Europea 225

6.1. Las instituciones de la Unión Europea: Organización estructural, funcionamiento y toma de decisiones 227
6.1.1. Las instituciones motrices: Consejo, Comisión y Parlamento . . . 228
6.1.2. Los procesos de toma de decisiones entre las instituciones motrices 250
6.1.3. Los Tribunales 252

6.1.4. Los Comités 255
6.1.5. Los Bancos 261
6.1.6. El Defensor del Pueblo 263
6.1.7. Las Agencias y los Organismos autónomos 264
6.2. Nociones básicas sobre el sistema jurídico en la Unión Europea 265
6.2.1. Derecho Primario: Los Tratados 266
6.2.2. Derecho Derivado 267

CAPÍTULO 7

Conclusiones sobre el proceso de integración europea 271
7.1. En relación con su evolución histórica 273
7.2. En relación con su naturaleza 276
7.3. En relación con sus resultados 282
7.3.1. Los logros 282
7.3.2. Algunos retos pendientes 283

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 287

ANEXOS DEL TOMO I

A.I.1. Cronología de la Unión Europea
A.I.2. Evolución geográfica de la Unión Europea
A.I.3. Tabla síntesis sobre los Tratados y las ampliaciones de la Unión Europea
A.I.4. Presidentes de la Comisión Europea
A.I.5. Presidentes de la Asamblea/Parlamento Europeo

TOMO II

MEDIO SIGLO DE ACCIONES EN MATERIA DE EDUCACIÓN

PRÓLOGO, por *Alejandro Tiana Fener* XXI

PRESENTACIÓN 1

INTRODUCCIÓN 3

Estructura de la segunda parte 5

Planteamientos de partida sobre los conceptos "política" y "Educación" 7

CAPÍTULO 1

Primera etapa: "Creación de infraestructuras". Del *Tratado de Roma* (1957) al Primer Programa de Acción en Materia Educativa (1976) 11

1.1. La "aparente" ausencia de acciones educativas en los orígenes de la Unión Europea 13

1.2. La Formación Profesional como Política Social en el *Tratado de la Comunidad Económica Europea* 16

1.3. Primeros desarrollos en la política de Formación Profesional: los *Principios Generales* y el *Comité Consultivo* 17

1.4. *La Escuela Europea de Luxemburgo:* institución escolar pionera en la política educativa comunitaria 21

1.5. La política de atención escolar a los hijos de trabajadores migrantes . . 27

1.6. 1971: un año de inflexión. Se inicia la cooperación sistemática en el ámbito educativo. 29

1.7. El trascendental *Informe Janne* de 1973 31

1.8. La Resolución de 1974: Se crea el *Comité de Educación* 38

1.9. Una infraestructura decisiva: El Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) 41

1.10. Conclusiones: características definitorias y factores explicativos de la política educativa de la Unión Europea entre 1957 y 1976 44

CAPÍTULO 2

Segunda etapa: "Programas sectoriales". Del Primer Programa de Acción en Materia Educativa (1976) al *Tratado de Maastricht* (1992) 49

2.1. El Primer Programa de Acción en Materia Educativa. 51

2.1.1. Las bases. 51

2.1.2. Las áreas de actuación 52

2.1.3. Aportaciones principales 55

2.2. El *Instituto Universitario Europeo* de Florencia 57

2.2.1. ¿Centro intergubernamental o comunitario?. 57

2.2.2. Sentido, objetivos, estructura y temáticas 59

2.3. La Red de Información y Documentación Educativa de la Comunidad Europea (EURYDICE) 61

2.4. Dimensión Europea de la Educación. 66

2.5. Acciones principales en el ámbito del Reconocimiento de Títulos 68

2.5.1. La Red NARIC. 69

2.5.2. El énfasis en la Formación Profesional y en la Educación Superior 70

2.5.3. Un apunte sobre equivalencia y reconocimiento 72

2.6. La Formación Profesional 73

2.6.1. Preparando el camino para los Programas de Acción. 73

2.6.2. El Programa de Acción PETRA 76

2.6.3. Los Programas de Acción EUROTECNET y FORCE. 79

2.6.4. Medidas para el reconocimiento de calificaciones en Formación Profesional. 84

2.6.5. La Fundación Europea de Formación 85

2.7. Los programas para los jóvenes 89

2.7.1. El intercambio de jóvenes trabajadores 90

2.7.2. La transición de la escuela a la vida adulta y profesional 91

2.7.3. El programa Juventud con Europa 95

2.8. Acciones y programas en el ámbito de la investigación en Altas Tecnologías y la formación en Nuevas Tecnologías 99

2.8.1. El programa COMETT 100

2.8.2. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la educación y el programa DELTA 102

2.9. Acciones y programas para el desarrollo del aprendizaje de lenguas . . 104

2.10. *El programa ARION de Perfeccionamiento del Profesorado* 107

2.11. Acciones destinadas a favorecer la Igualdad de Oportunidades educativas de grupos desfavorecidos 108

2.11.1. La lucha contra el analfabetismo 109

2.11.2. Igualdad de oportunidades para minorías étnicas o culturales y para inmigrantes 110

2.11.3. Igualdad de oportunidades para alumnos con necesidades educativas especiales 115

2.11.4. Igualdad de oportunidades entre géneros 119

2.12. El Fondo Social Europeo 121

2.13. Otras acciones 123

2.13.1. Salud en las escuelas 123

2.13.2. Una nueva forma de cooperar en materia educativa 123

2.13.3. La preocupación por la calidad de la educación y el fracaso escolar 124

2.13.4. Los primeros puentes educativos hacia la Europa del Este . . 125

2.14. Orientaciones desde la propia Unión Europea para la política educativa durante esta etapa 126

2.15. Conclusiones: características definitorias y factores explicativos de la política educativa entre 1976 y 1992 134

CAPÍTULO 3

Tercera etapa: El impulso definitivo. La educación a partir del *Tratado de Maastricht* (1992). Los Programas Globales Integrados 139

3.1. El *Tratado de Maastricht*. La educación se hace presente en el *Derecho Primario* 142

3.2. El programa *SÓCRATES* para la educación 146

3.2.1. Destinatarios, finalidad, objetivos, acciones, ámbito territorial de aplicación y presupuesto 146
3.2.2. Los informes de evaluación 150
3.2.3. La segunda fase de SÓCRATES (2000-2006) 152
3.3. El programa *LEONARDO DA VINCI* para la Formación Profesional . . 161
3.3.1. Documentos programáticos previos 161
3.3.2. Descripción del programa *LEONARDO* (2000-2006) 163
3.3.3. Los informes de evaluación 166
3.3.4. Algunas actuaciones posteriores 167
3.4. El programa *JUVENTUD* de movilidad juvenil 169
3.4.1. Los antecedentes: el programa "Juventud con Europa" 169
3.4.2. Descripción del programa *JUVENTUD* (2000-2006) 172
3.4.3. Algunas actuaciones posteriores 174
3.5. La calidad de la enseñanza: centro de interés en la política educativa de esta etapa. Los *16 indicadores* 175
3.5.1. La preocupación por la calidad de la enseñanza 175
3.5.2. Los *16 indicadores* de calidad 179
3.6. La atención a las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) aplicadas a la educación. La iniciativa *E-Learning*. 185
3.6.1. Algunas disposiciones destacables sobre TIC aplicadas a la educación 185
3.6.2. La iniciativa *E-Learning* 188
3.7 Otras disposiciones educativas destacables 194
3.8. Los "Años Europeos" de contenido educativo 197
3.8.1. 1996: *Año Europeo de la Educación Permanente*. 198
3.8.2. 1997: *Año Europeo contra el Racismo* 208
3.8.3. 2001: *Año Europeo de las Lenguas* 211
3.8.4. 2003: *Año Europeo de las Personas con Discapacidad* 212

3.8.5. 2004: *Año Europeo de la Educación a través del Deporte* 215

3.9. Conclusiones: características definitorias y factores explicativos de la política educativa de la Unión Europea desde 1992 a nuestros días 217

3.10. Epílogo: Una nueva generación de programas para el período 2007-2013 225

CAPÍTULO 4

Los documentos de "reflexión estratégica" de fin de siglo: diseñando el futuro de la educación en la Unión Europea para el nuevo milenio 229

4.1. El *Libro Verde sobre la Dimensión Europea de la Educación* (1993) . . 233

4.2. El Libro Blanco: *Enseñar y aprender. Hacia la sociedad cognitiva* (1995) 234

4.2.1. El contenido del *Informe* 236

4.2.2. Reacciones desde otras instancias de la Unión Europea 239

4.2.3. Análisis crítico 242

4.3. El plan de acción *Aprender en la sociedad de la información* (1996-1998) 247

4.4. Libro Verde *Educación –Formación –Investigación. Los obstáculos para la movilidad transnacional* (1996) 249

4.5. El informe del grupo de expertos *Accomplishing Europe through Education and Training* (1997) 253

4.5.1. Síntesis de los contenidos más significativos 254

4.5.2. *Análisis crítico* 259

4.6. La Comunicación *Hacia la Europa del conocimiento* (1997) 266

4.7. El estudio *La globalización de la educación y la formación: recomendaciones para una coherente respuesta de la Unión Europea* (2000) 270

4.8. Los *futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación* (2001) 276

4.8.1. El origen. *Del Consejo Europeo de Lisboa* de 2000 al *Informe de la Comisión, de 31 de enero de 2001* 276

4.8.2. La "actuación ulterior" del Consejo: El proceso de los trabajos para la consecución de los objetivos. 281

4.8.3. Análisis crítico 285

4.9. El *Libro Blanco sobre la Juventud* (2001) 286

CAPÍTULO 5

La política de la Unión Europea de Educación Superior 289

5.1. Los orígenes de la política de Educación Superior de la Unión Europea 292

5.2. El programa ERASMUS 295

5.2.1. ERASMUS como programa independiente (1987) 296

5.2.2. La integración de ERASMUS como parte de *SÓCRATES* (1995) 299

5.2.3. Las evaluaciones de ERASMUS: logros y deficiencias del programa 304

5.3. Los programas para terceros países 306

5.3.1. Europa del Este y antiguas repúblicas societicas: TEMPUS. . . . 306

5.3.2. América Latina: ALFA 310

5.3.3. La cuenca mediterránea: MED-CAMPUS 311

5.3.4. La cooperación con EE.UU. y Canadá. 311

5.4. Pensando en global: el programa *ERAMUS MUNDUS* (2004-2008) . 312

5.5. La acción JEAN MONNET 313

5.6. El *Memorándum sobre la Educación Superior* y otras disposiciones de la década de los 90 314

5.7. El "Proceso de Bolonia". Hacia el *Espacio Europeo de Educación Superior*. 321

5.7.1. Origen y evolución del proceso 322

5.7.2. Materialización del *Espacio Europeo de Educación Superior* . . . 332

5.7.3. España frente al "Proceso de Bolonia". 341

5.7.4. La reflexión de la Comisión Europea sobre el "Proceso de Bolonia". 346

5.8. Conclusiones: Características definitorias y factores explicativos de la política de la Unión Europea de Educación Superior 348

CAPÍTULO 6

Aportaciones para un análisis comparado de la acción *ERASMUS* en los estados miembros. El "*Índice de Elegibilidad*" como modelo matemático simple para el análisis de flujos de movilidad de estudiantes entre estados miembros de la Unión Europea 353

6.1. Introducción. Aclaraciones metodológicas 356

6.2. Participación en el programa ERASMUS. Visión evolutiva global y detalles del curso 1999/2000 358

6.3. Análisis descriptivo: perfil de cada uno de los países de la Unión Europea 364

6.4. Apuntes para el análisis comparado 385

6.4.1. Apuntes sobre los flujos entre países de origen y países de acogida 385

6.4.2. Apuntes sobre las áreas de estudio 391

6.5. Aportaciones al análisis comparado: hacia un modelo matemático simple para el análisis de flujos de movilidad. El "Índice de Elegibilidad" 394

CAPÍTULO 7

Síntesis de conclusiones 407

7.1. Conclusiones respecto a la política educativa de la Unión Europea y su evolución histórica 410

7.2. Conclusiones respecto a la política de Educación Superior de la Unión Europea, el *Espacio Europeo de Educación Superior* y el programa ERASMUS 433

7.2.1. La política de Educación Superior de la Unión Europea y el *Espacio Europeo de Educación Superior* 433

7.2.2. El programa ERASMUS 451

7.3. Líneas abiertas para investigaciones futuras 455

7.3.1. Sobre europeísmo y educación 455

7.3.2. Sobre política educativa de la Unión Europea 456

7.3.3. Sobre la política de Educación Superior de la Unión Europea, el *Espacio Europeo de Educación Superior* y el programa ERASMUS 458

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 461

ANEXOS DEL TOMO II

A.II.1. Documentos emitidos desde las instituciones de la Unión Europea con referencias a su política educativa

A.II.1.1. Enumeración cronológica

A.II.1.2. Clasificación temática

A.II.1.3. Ordenación según la naturaleza jurídica

A.II.2. Tablas de datos, gráficos y mapas sobre el programa ERASMUS

A-II-2.1. Datos comparativos

1. Generales y curso 1999/2000
2. Según país de origen
3. Según país de destino
4. Datos combinados origen-destino
5. En relación con la Enseñanza Superior
6. Evolución por años
7. Evolución por carreras

A-II-2.2. Países de la Unión Europea

8. Alemania
9. Austria
10. Bélgica
11. Dinamarca
12. España
13. Finlandia
14. Francia
15. Grecia
16. Irlanda
17. Italia
18. Luxemburgo
19. Países Bajos
20. Portugal
21. Reino Unido
22. Suecia

Prólogo

En el año 2000, el Consejo de Lisboa establecía las bases para la identificación y la definición de unos objetivos educativos que los países de la Unión Europea deberían tender a alcanzar para el año 2010. Al mismo tiempo, ponía en marcha una ambiciosa operación de carácter simultáneamente técnico y político orientada a construir unos puntos de referencia que permitiesen evaluar el grado de logro de tales objetivos con el paso del tiempo. De este modo, las aspiraciones tantas veces manifestadas a favor de la convergencia europea se traducían al ámbito de la educación de una manera decidida.

No hay que olvidar que esa operación se insertaba en otra más amplia, tendente a hacer de la Unión Europea la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crear empleo de calidad y en el marco de un desarrollo sostenible y respetuoso con el entorno. El objetivo es ciertamente muy ambicioso y, aunque ahora se encuentre en proceso de revisión, no cabe duda de que ha estimulado un desarrollo convergente entre los países de la Unión, situando a la educación y la formación en el centro de las preocupaciones de las sociedades y los gobiernos.

Cuando valoremos el desarrollo de los sistemas educativos europeos con cierta distancia temporal, es muy probable que concedamos una gran importancia al año 2000 y a los procesos que entonces se pusieron en marcha. Quizás no sea exagerado aventurar que es muy probable que esa fecha se convierta en una referencia indiscutible. Y sin embargo, hay que reconocer que el año 2000 no ha sido un punto de partida, sino más bien un hito en un proceso mucho más dilatado en el tiempo. Hay que analizar con atención y detalle todos los avances que se han ido produciendo desde la constitución de la Comunidad Económica Europea para entender correctamente la significación de esa fecha.

Ese es precisamente el objeto de esta publicación, que tiene su origen en una tesis doctoral rigurosa y cuidada. Javier M. Valle nos recuerda en sus páginas que hay que remontarse a mucho más atrás, incluso a los tratados constitu-

tivos de los primeros organismos europeos, para encontrar referencias a la educación y la formación como instrumentos de construcción de plataformas comunes.

No debe resultar extraño que, en una Europa preocupada inicialmente por la construcción de organismos económicos supranacionales, la formación profesional y la equiparación de titulaciones atrajeran la atención prioritaria de sus promotores. Pero tampoco podemos olvidar la motivación subyacente de búsqueda de la paz en un continente convulsionado por enfrentamientos seculares, que sin duda despertó la preocupación por la construcción de una ciudadanía europea, lo que se tradujo enseguida en la exploración de los elementos constitutivos de la dimensión europea de la educación.

Con esta motivación de fondo, las incipientes y apenas perceptibles referencias a la formación en los Tratados de París (1951) y Roma (1957) dieron paso a formulaciones más precisas en el Acta Única Europea (1986) y todavía más en el Tratado de Maastricht (1992). Puede decirse que es a partir de este último cuando la educación y la formación empiezan a encontrar un lugar propio en el espacio europeo. La transformación de los programas sectoriales en programas globales integrados constituye un cambio muy significativo en la evolución registrada.

En esta obra, Javier Valle nos desentraña de manera sistemática los pasos que Europa ha ido dando para situar a la educación en el centro de sus preocupaciones. No voy a ser yo quien desvele lo que el autor ha recogido en varios capítulos bien organizados y de lectura amena. Creo que el lector es quien mejor puede valorar sus aportaciones, que son muchas e importantes.

A lo largo de sus páginas, se van encontrando las claves para entender el sentido de los primeros pasos hacia la construcción europea y su traducción educativa. Después nos hace entender el sentido de los primeros programas sectoriales, que resultan tan simples vistos desde la distancia, pero que tan gran impacto tuvieron. A continuación nos adentra en la evolución de los programas globales integrados y la influencia que han tenido en la construcción de un espacio educativo europeo. Y después nos permite entender los retos y la complejidad de la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior, aún sin finalizar. Y como interesante complemento, analiza y valora el efecto producido por el programa Erasmus, uno de los más emblemáticos de estos últimos años.

Cuando se termina de leer la obra, surgen un buen número de reflexiones y preguntas. Algunas han sido explícitamente planteadas por el autor, pero otras se le suscitan espontáneamente al lector interesado en el tema. Así, por ejemplo,

se nos plantea la pregunta por la previsible evolución de este proceso, precisamente en un momento en que la construcción europea vive horas cruciales y se enfrenta a circunstancias difíciles. En efecto, las dificultades surgidas en el camino de la aprobación de la nueva Constitución Europea y la revisión actual de los objetivos estratégicos para 2010 obligan a los responsables educativos a reflexionar acerca del papel que la educación puede y debe desempeñar en dicho proceso. Y esa reflexión central va acompañada de otras preguntas conexas.

Así, por ejemplo, cuando los objetivos educativos para 2010 se han convertido en una referencia ineludible para los países de la Unión Europea, su actual proceso de revisión suscita algunas inquietudes. Para un país como España, que *se encuentra muy lejos de esos puntos de referencia comunes*, el desafío planteado es muy importante y la definición que se haga de dichos objetivos precisos resulta fundamental. Por otra parte, la ampliación de la Unión plantea nuevos desafíos a los países ya pertenecientes a la misma. El impacto de la ampliación sobre el futuro de los programas comunes no es desdeñable y puede producir cambios importantes en las previsiones para los próximos años. El propio funcionamiento de la Unión y de sus instrumentos educativos deberá ser revisado, al igual que las relaciones con otros organismos y áreas geográficas.

En resumen, tengo la sensación de que estamos viviendo tiempos tan atractivos como complejos en el panorama educativo europeo y que vamos a seguir viviéndolos en los próximos años. Por ese motivo, resulta imprescindible reflexionar acerca de la experiencia adquirida, de los logros alcanzados y de los desafíos aún pendientes. Y para poder desarrollar tal reflexión, hay que conocer bien la historia de estos cincuenta años de construcción europea. Javier M. Valle ha sabido profundizar en ella, haciéndola a la vez atractiva. De ahí su mérito y el valor de la lectura de su obra. Aconsejo al lector que ahora la tiene entre sus manos que se deje llevar por el autor en el análisis y se aventure en sus reflexiones personales a partir de ese aprendizaje. Es una buena experiencia, no sólo intelectual, sino de comprensión global de nuestro mundo actual e incluso constituye un valioso ejercicio de prospectiva. Merece la pena hacerlo.

Alejandro Tiana Ferrer

Presentación

La presente obra es la tesis doctoral por la que el autor obtuvo su título de *doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación. El trabajo ha recibido el* Primer Premio Nacional de Tesis en Educación Comparada "Pedro Roselló", otorgado por la Sociedad Española de Educación Comparada. Igualmente, la tesis ha sido galardonada con el Premio Extraordinario de Doctorado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) del curso 2003/2004.

La tesis se terminó de redactar en noviembre de 2003 y se presentó en febrero de 2004. Sin embargo, para esta publicación, los datos históricos referidos a la Unión Europea han sido actualizados hasta la fecha de octubre de 2005.

Los objetivos que se persiguieron con el trabajo de investigación que constituyó la tesis doctoral fueron diversos. En primer lugar, aproximarse a los fundamentos que dan sentido a la existencia de una política educativa emanada desde las instituciones de la Unión Europea. A eso se dedicó la primera parte de la tesis, que compone ahora el primer tomo de esta obra. En él, se repasa la idea de la integración europea desde sus orígenes y la historia de la Unión Europea, así como su entramado institucional y jurídico. Todos ellos resultan elementos indispensables para una correcta comprensión y una interpretación adecuada de la política educativa que después se narrará. Esta parte contiene unos anexos que se contienen en el CD del primer tomo.

A esa política educativa de la Unión Europea se dedicó la segunda parte de la tesis, convertida ahora en el segundo tomo de esta obra. Esa segunda parte fue el cuerpo sustancial de la tesis, respondiendo a un segundo objetivo: establecer una periodización histórica de la política educativa de la Unión Europea, definiendo las características de cada uno de los períodos señalados y los factores explicativos de las mismas. La revisión histórica de esa política se ha basado en una exhaustiva búsqueda documental de los documentos primarios que la constituyen y en la aplicación del método histórico aplicado a la educación. El listado de documentos ha quedado recogido en los anexos del segundo tomo, que también se han dispuesto en un CD. Está ordenado

bajo tres criterios de clasificación: cronológico, temático e institucional (en función de la institución de la que emanaban).

El tercer objetivo es detenerse en un ámbito específico de esa política educativa, la Educación Superior, para comprender mejor el proceso que actualmente vive ese nivel educativo en Europa, marcado, desde las declaraciones de La Sorbona (1998) y Bolonia (1999), por el intento de crear un *Espacio Europeo de Educación Superior.* Termina la tesis con el análisis comparado de una acción específica de esa política educativa europea en materia de enseñanza superior: el programa ERASMUS. Su elección responde al hecho de que tal programa es una de las acciones más emblemáticas en toda la historia de la política educativa de la Unión Europea.

El análisis comparado que aquí se realiza se sustenta en datos mayoritariamente extraídos de la Comisión Europea y sistematizados de forma personal en tablas, mapas y gráficos que se incluyen en los anexos correspondientes y que pueden encontrarse en el mencionado CD del segundo tomo. Dicho análisis comparado comienza, siguiendo las fases que exige la metodología de una investigación en Educación Comparada, con la descripción de la situación en los quince estados actualmente miembros de la Unión. Se detiene después en el análisis comparado de dicha situación, centrándose en dos variables: los flujos de intercambio de estudiantes y las áreas de estudio preferidas. Al análisis comparado se aporta un instrumento novedoso, el "*Índice de Elegibilidad*", como modelo matemático simple para el análisis de flujos de la movilidad de estudiantes. Este modelo se ha ideado con la pretensión de servir para que en futuros estudios se pueda conocer mejor la evolución de las preferencias de los estudiantes ERASMUS en cuanto a los países de origen y destino, obteniendo así conclusiones más amplias sobre tales flujos y su interpretación.

Aunque cada capítulo de la segunda parte lleva sus propias conclusiones, el broche de la obra lo pone el capítulo final que trata de sintetizar todas ellas para que, estructuradas de forma conjunta, se obtenga una visión integral de todas las que se han ido desgranado a lo largo de las páginas que constituyen la tesis. En dicho capítulo, además, se presentan tablas que intentan expresar de forma gráfica la síntesis de los periodos apuntados en el cuerpo de la tesis. Igualmente se ofrecen sendos gráficos que tratan de representar un modelo que describa la política de la Unión Europea de educación en general y otro que describa la política de la Unión Europea relativa a la Educación Superior en particular. Dichos modelos son descritos y analizados críticamente.

Dicho capítulo de conclusiones finaliza con un epígrafe dedicado a las posibles líneas futuras de investigación, pues la elaboración de esta trabajo ha permitido constatar que el tema permite abrir muchísimas otras líneas de investigación distintas a las que aquí se han tratado de abordar.

TOMO I

LA INTEGRACIÓN EUROPEA

cide

Introducción

El tema de este trabajo, *La Unión Europea y su política educativa,* ha sido estructurado, como se explicó en la presentación de la obra, en dos partes. En esta primera, *La integración europea, se ofrecen los fundamentos que* permitirán acercarse, en la segunda, Medio siglo de acciones en materia de educación, a las acciones concretas desde un marco cultural, histórico, político, etc. que las hagan más comprensible.

Así pues, se abordará ahora, y en primer término, un acercamiento a la cuestión de la configuración cultural de Europa. Al margen de controversias, se intentarán mostrar las raíces comunes a los pueblos de Europa que, acrisoladas en un tronco de historia, ideas y expresiones artísticas compartidas, darán lugar a la rica diversidad cultural que hoy configura el continente europeo.

Esas raíces comunes han permitido imaginar una Europa cuyos pueblos se hallaban integrados en una entidad supranacional (de una u otra forma –estado federal, supranación, paneuropa, confederación–). Tal imaginación, en la expresión de los autores que a lo largo de la historia la han materializado se presenta a continuación. La evolución de esas ideas sobre la *integración* europea, diferenciándola claramente de la idea de *unificación,* se describe organizada en diferentes períodos.

Posteriormente, se prestará atención a las diferentes fases que han ido edificando lo que hoy conocemos como Unión Europea, tanto la de génesis, como aquellas que ya constituyen propiamente la *historia* de la Unión Europea.

Para terminar esta primera parte es necesario detenerse tanto en las instituciones que la conforman como en su funcionamiento y, dada su importancia para comprender la parte de *acciones,* el entramado jurídico que en ellas se utiliza. El conocimiento de ambas realidades (instituciones y entramado jurídico) nos permitirá distinguir la naturaleza de las diversas disposiciones que en materia de educación se han ido produciendo así como la entidad de las instituciones de donde han ido emanando, lo que hará posible comprender su verdadero alcance.

CAPÍTULO 1

Delimitación conceptual de *Europa*. El tronco cultural común europeo

Delimitación conceptual de Europa. El tronco cultural común europeo

1.1. El término Europa. Aproximaciones al origen de su concepto y sus significados

Resulta harto complejo acercarse a lo que se entiende por Europa. Muchos eruditos lo han hecho ya y es fácil hallar sus reflexiones cargadas de dudas y controversias. Nos acercaremos a ellas, pues, buscando los puntos más coincidentes, como no podría ser de otra manera.

El nombre de Europa se encuentra explícitamente utilizado de forma escrita por vez primera en torno al año 900 antes de Cristo, en la obra de Hesiodo[1] *Teogonía* o *Nacimiento de los Dioses* (VOYENNE, 1970: 16). En efecto, Hesiodo menciona el término "Europa" en el verso 357 de su *Teogonía* como una de las hijas de Tetis y Océano[2]:

> "Tetis con el Océano parió a los voraginosos Ríos: (...). Tuvo también una sagrada estirpe de hijas que por la tierra se encargan de la crianza de los hombres, en compañía del soberano Apolo y de los Ríos y han recibido de Zeus este destino: (...) Europa (...).

[1] Hesiodo (Ascra, Beocia, siglo IX a.C o finales del VIII a.C. –quizá Naupacta, mediados del siglo VIII a.C.) es el más antiguo de los poetas griegos después de Homero, según el historiador griego Herodoto (Halicarnaso de Caria, 484 a. C.– Atenas o Turium en torno al 425 a.C.). *La Teogonía* de Hesiodo representa un ensayo de sistematización de las diversas concepciones cosmogónicas y de las luchas entre dioses nuevos y viejos de Grecia, por lo que dicha obra es una de las referencias más importantes para entender la mitología griega (EUI, 1927: tomo 27, p. 1309). En relación a las fechas, tanto de su nacimiento y muerte, como de la redacción de *La Teogonía* no existe un consenso; las líneas principales del debate al respecto se encuentran perfectamente expuestas en la traducción de *La Teogonía* que realizan Aurelio Pérez Jiménez y Alfonso Martínez Díez en las *Obras y fragmentos* de Hesiodo, editadas por Gredos (Madrid, 1990, 2ª reimpresión, pp. 11-16).

[2] No obstante, no debe pensarse que las referencias al término "Europa" que se encuentran por escrito en el mundo clásico son exclusivas de los griegos. Los clásicos latinos también se hacen eco de ese término aunque, lógicamente, mucho más tarde. Uno de los más grandes autores clásicos latinos, Ovidio, por poner un ejemplo, la menciona hasta en tres ocasiones en sus *Metamorfosis* (libro V, verso 648; libro VI, verso 104 y libro VIII, verso 120).

> Éstas son las hijas más antiguas que nacieron del Océano y Tetis. Y aún hay otras muchas; pues son tres mil las oceánidas de finos tobillos que, muy repartidas, por igual guardan por todas partes la tierra y las profundidades de las lagunas, resplandecientes hijas de diosas" (Hesiodo, *La Teogonía,* vr. 337-368).

Así pues, parece que el término tiene su más remoto origen en lo mitológico. Sobre ese **origen mitológico** del término hay diferentes versiones. Se seleccionan a continuación al menos las más frecuentemente mencionadas (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 11; RUIZ PÉREZ, 1998: 26-27; y EVERETT-HEATH, 2000: XIII):

a) La más remota es la que acaba de referirse al mencionar la obra de Hesiodo. *Europa* es el nombre que recibe una de las llamadas Oceánicas, hijas de Océano y de la ninfa marina Tetis, esta última hija de Urano (el cielo) y Gea (la tierra). Una de sus hermanas sería Asia (EUI, 1927: tomo 22, p. 1372).

b) Sin embargo, "la más célebre de todas" (GRIMAL, 1993: 188), y por tanto muy repetida, es la versión que designa a *Europa* como el nombre de una joven fenicia, hija de Teléfasa y de Agenor (rey de Tiro y de Fenicia, y descendiente de Neptuno). El dios Zeus quedó prendado de su hermosura y para conquistarla se transformó en un toro blanco, manso y de gran belleza, que se le apareció a la joven cuando ésta paseaba por la playa. La fenicia, asustada en un principio, quedó poco a poco encandilada por la fortaleza y gallardía del animal así que se acercó a él, comenzó a acariciarlo e incluso llegó a fiarse de él hasta tal punto que se subió a su lomo. Así, cuando más confiada estaba ella de la mansedumbre del toro, Zeus se adentró en el mar y la raptó. A pesar de los intentos de los hermanos de la muchacha por rescatarla, éstos no pudieron evitar que Zeus llegara con ella a Creta donde, tras una larga y apasionada historia de amor, la convirtió en la madre de la dinastía de Minos, de la que nacieron tres hijos: Minos, Radamanto y Sarpedón. Posteriormente, fue cedida por Zeus a Asterio, rey de Creta, quien le dio la soberanía sobre la isla. Allí disfrutó Europa de los honores de divinidad bajo los nombres de *Hellotis* o *Hellotia*, de donde procede el nombre griego *Hellas,* utilizado hoy para designar lo que corresponde a la nación de Grecia, cuna de la civilización Europea (EUI, 1927: tomo, 22, p. 1372) (NÖEL, 1991: 537-538).

c) *Europa* aparece en otros documentos mitológicos como hija de Ticio. Se unió al Dios del mar, Poseidón, con quien engendró a Eufemo, uno de los intrépidos marinos (argonautas) que partió en busca del Vellocino de Oro (GRIMAL, 1993: 188) (EUI, 1927: tomo 22, p. 1372).

d) Según Pierre Grimal (1993: 188) *Europa* aparece también mencionada como otras dos heroínas:

- La madre de Níobe, esposa de Foroneo.
- La hija del Nilo, una de las esposas de Danao.

Desde el punto de vista **etimológico** se ha querido ver primeramente en el término *europe* una forma derivada de la palabra semítica *oreb* o *ereb* que significa "poniente", "noche". Más tarde se sugirió que provenía de la palabra *opia*, "la tierra", indicando que Sófocles y Eurípides[3] dicen *Europia*. Hoy se prefiere referir el nombre de Europa al epíteto homérico de Zeus: *euruope* (de *eurus* –"amplio"– y *ops* –"ojo"–) que significaría "el que ve a lo lejos" (VOYENNE, 1970: 17 y DUROSELLE, 1990: 19). Una referencia etimológica muy relacionada con las anteriores la ofrece John Everett-Heath en su obra *Place names of the world: Europe* (2000: XIII). Para él, el término provendría de la forma como llamaban los habitantes de la antigua Grecia a los vastos territorios que se extendían al norte de sus fronteras: La Gran Tierra, de *eurus* –"amplio"– *y opia* –"la tierra"–.

Con independencia del origen del término, el territorio al que se refiere ha sido siempre objeto de controversia. Probablemente fueron los antiguos griegos los primeros en emplear dicho término para asociarlo a un concepto espacial referido a una extensión que abarcaba aproximadamente desde los montes Urales por el Este hasta el Océano Atlántico por el Oeste. Desde entonces, parece entenderse por Europa, **desde el punto de vista geográfico,** la extensión del planeta que, unida a Asia, es casi una península de dicho continente y que viene delimitada:

a) Al Norte, por el Océano Glaciar Ártico.

b) Al Sur y desde el Oeste al Este, por el Mar Mediterráneo, el Mar Negro, la cordillera del Cáucaso y el Mar Caspio.

c) Al Oeste, por el Océano Atlántico (aunque hay que considerar algunas islas de éste en el contexto geográfico europeo, tales como Islandia y las Islas Británicas –Gran Bretaña e Irlanda–).

d) Al Este, por la cordillera de los montes Urales y el río Ural.

No obstante, incluso geográficamente, estos confines no están tan claros, sobre todo los referidos a la zona Sur-Este. En esa área algunos de los aspectos referidos a los límites son discutibles. Por ejemplo, si Europa se extiende más allá de los montes Urales o si pertenecen también al concepto geográfico de Europa la depresión cáspica (comprendida entre los ríos Volga y Ural) y la meseta Ust-Urt (comprendida entre el Mar Caspio y el Mar de Aral).

[3] Ambos autores griegos forman parte, junto a Esquilo, de lo que se conoce como *Gran Tríada* de trágicos *helénicos. Sófocles nace hacia el 496 a.C. en Colono, muy cerca de Atenas y muere en Atenas en el 406 a. C. Por* su parte, Eurípides nace en Salamina en el 480 a. C. y muere en Pella, Macedonia, también en el 406 a. C. (Para Sófocles, EH, 1989, macropedia, tomo 13: 255; para Eurípides, EH, 1989, macropedia, tomo 6: 162-163).

Además, hay archipiélagos como las Islas Canarias y las Islas Azores que pertenecen políticamente a países Europeos (España y Portugal respectivamente) pero cuya ubicación geográfica está lejana del continente. Lo mismo ocurre, incluso, con otras zonas más lejanas como Groenlandia (políticamente danesa) que geográficamente pertenece a América del Norte.

Aún con todo, la superficie descrita geográficamente como Europa tiene algunos rasgos comunes que permiten hablar de una personalidad geográfica. Ésta se define, entre otros, por los siguientes aspectos: se encuentra situada en una misma zona climática (por ejemplo Asia, África o América ocupan zonas del globo tan amplias que en su interior se dan climas claramente diversos); carece de desiertos y selvas vírgenes como las otras superficies continentales; su altitud media es de 430 metros (muy inferior a la de África, Asia o América); no posee cordilleras tan altas ni tan extensas como los otros continentes; y, quizá lo más significativo, su litoral es especialmente complejo, con profundos entrantes de los océanos que la rodean –Atlántico y Ártico– muestra de los cuales son el propio Mar Mediterráneo –a su vez con entrantes como los del Mar Adriático y el Mar Negro–, las numerosas penínsulas que se encuentran por toda Europa –Ibérica, Itálica, Balcánica, península de Kola, Escandinavia, Jutlandia– y sus apéndices isleños –Gran Bretaña, Irlanda, Islandia, Baleares, Córcega y Cerdeña, Sicilia o Creta, por mencionar los mayores– (GER, 1972: tomo 9, p. 524; NEB, 1998, macropedia, tomo 18: 529-537).

Más complejo todavía resulta ofrecer una definición en cuanto a los **caracteres raciales y étnicos** de Europa. Como es bien sabido, no puede decirse que en Europa exista unidad racial. Pueden señalarse hasta cuatro grandes grupos étnicos en función de sus caracteres somáticos o fisonómicos (GER, 1972: tomo 9, p. 531):

a) Grupo *nórdico:* originario del borde del Mar Báltico y del Mar del Norte. Es alto, de piel muy blanca, cabellos rubios, de ojos claros y con mentón saliente.

b) Grupo *oriental:* procedente originariamente del norte y centro de Rusia y del centro de Polonia. Coincide con el grupo nórdico en el color de la piel, del cabello y de los ojos, pero es de altura algo menor.

c) Grupo *mediterráneo:* su procedencia geográfica es muy amplia extendiéndose desde la Península Ibérica hasta el sur de Rusia. Aunque de piel blanca, su pigmentación es algo más oscura debido a la insolación que soporta. También es significativamente más bajo que los grupos anteriores y difiere de ellos en el color de ojos (oscuro) y cabello (negro).

d) Grupos *alpino* y *dinárico:* en su origen, ambos se ubican en zonas geográficas intermedias entre las de los otros grupos mencionados anteriormente.

Esto es, son originarios del centro y el oeste de Europa. El colorido de la piel, de los ojos y de los cabellos, así como su estatura, están a mitad de camino, pues, entre los de los grupos nórdico y mediterráneo.

Por último, en lo relativo a las **lenguas,** Europa ha sido definida en numerosas ocasiones como un mosaico, lo que da idea de su riqueza y pluralidad lingüística. Pero esa riqueza, aún estando constituida por numerosísimas lenguas, proviene toda ella de una misma raíz, la indoeuropea, que da lugar a tres grandes grupos bien caracterizados (GER, 1972: tomo 9, p. 531; NEB, 1998, macropedia, tomo 18: 539-540):

a) Grupo *eslavo:* integrado por ruso, letón, lituano, polaco, checo, eslovaco, croata, esloveno y servio.

b) Grupo *germánico:* con tres ramas, la nórdica (de donde provienen las lenguas habladas en la Europa septentrional), la gótica (con escasa representación hoy en día) y la alemana (de la que se derivan a su vez el frisón y el sajón –origen del flamenco, el neerlandés y el inglés–).

c) Grupo *latino* o *románico:* al que pertenecen las lenguas habladas allí donde la romanización se hizo más presente o permaneció más tiempo (Italia –foco originario–, Portugal, España, Francia, Bélgica y Rumania).

1.2. El tronco histórico y cultural común a los pueblos de Europa

Si bien los aspectos geográficos o étnicos de la delimitación conceptual de Europa son algo difusos, también lo son los relativos a lo **cultural.** Uno de los debates más clásicos y encendidos en torno a la cuestión de la integración de Europa gira sobre si puede hablarse o no de una *cultura europea.* Incluso entre los autores que responden afirmativamente a esta cuestión no hay consenso sobre el contenido de esa hipotética cultura.

Para abordar el asunto es preceptivo un acercamiento previo, aunque mínimo, al concepto que se encierra detrás del término "cultura".

1.2.1. Aproximación al término "cultura"

El término procede originariamente del latín clásico y hace referencia a "cultivo". El primero que lo utiliza en el sentido de cultivo del espíritu es Cicerón (Arpino, cerca de Roma, 106 a.C. – Gaeta, 43 a.C.), uso que se retomaría posteriormente a partir del Renacimiento. En el siglo XVII comienza a emplearse el término en

plural, para expresar la idea de que cada nación o pueblo puede tener una cultura (AVILÉS, 1995: 245).

Las definiciones formuladas para delimitar el concepto son, desde entonces, muy numerosas. La mayoría de ellas pueden encuadrarse en dos grandes categorizaciones. Unas se enmarcan dentro de un parámetro de tipo antropológico y sociológico. Este enfoque supuso uno de los primeros acercamientos al concepto. Otras definiciones, sin embargo, tienen un tinte más bien psicológico y su aparición es algo más reciente.

Una de las más antiguas que se relacionan con el primer grupo es la del eminente antropólogo y etnólogo polaco Malinowski (1884-1942), que ya en 1922, en su obra *The Scientific Theory of Culture*[4] apuntaba:

> "La cultura incluye los artefactos, bienes, procedimientos, técnicas, ideas, hábitos y valores heredados. Esta herencia social es el concepto clave de la antropología cultural" (MALINOWSKI, 1931: 85, citado en MUÑOZ SEDANO, 1997: 100).

Poco más tarde, al comenzar la década de los 30 se publicó la de Boas. Para él,

> "La cultura incluye todas las manifestaciones de los hábitos sociales de una comunidad, las reacciones del individuo en la medida en que se ven afectados por las costumbres del grupo en que vive y los productos de las actividades humanas en la medida en que se ven determinadas por dichas costumbres" (BOAS, 1930: 74).

Más recientemente, y en la misma línea, Mario Bunge propuso, a mediados de los 70[5], la consideración de las actividades culturales como actividades sociales llevadas a cabo por individuos, ya sea solos o, más a menudo, en relación y cooperación con otros. La cultura constituye para él un "subsistema" de la sociedad, en la cual hay que tener en cuenta asimismo los subsistemas de la economía y de la política. El subsistema llamado "cultura" no es autónomo, sino que se halla integrado con los otros sistemas indicados, pero puede distinguirse de ellos, y puede constituir a su vez otros subsistemas (como el arte, la ideología, la tecnología, las humanidades, la ciencia, la matemática...) (FERRATER, 1979: 701).

Ya en los años 90, la definición de Carrier (1992: 101-102) nos permite terminar con este grupo ya que su definición recoge aspectos esenciales del mismo:

> "La cultura, es todo el entorno humanizado por un grupo, es esa manera de comprender el mundo, de percibir el hombre y su destino, de trabajar, de divertirse, de

[4] Existen numerosas ediciones de la traducción al castellano de esta obra. Una de las versiones más recientes es la de A. Cortázar, de 1984.

[5] Ver su trabajo *Culture as a Subsystem of Society: Culture Change as an Aspect of Social Change* presentado en un simposio en febrero de 1976.

expresarse a través de las artes, de transformar la naturaleza a través de la técnica y los inventos (...) Es el patrimonio humano transmitido de generación en generación".

Al grupo de las psicológicas, por su parte, pertenecen definiciones como la ofrecida por Devereux, para quien

"La cultura no es una realidad exterior y superior a los individuos; en efecto, los individuos sólo reaccionan con otros individuos. Pero existe un proceso psicológico de reificación (objetivación) y es esta cultura reificada (objetivada) la que ejerce una influencia sobre las personas, como componente de la personalidad de cada uno" (1977: 9).

Otros autores representativos de esta categoría son Camilleri, Simard o Clanet. Se reproducen a continuación definiciones ofrecidas por estos autores:

"La cultura es el conjunto más o menos ligado de significaciones adquiridas, las más persistentes y las más compartidas, que los miembros de un grupo, por su afiliación a este grupo, deben propagar de manera prevalente sobre los estímulos provenientes de su medio ambiente y de ellos mismos, induciendo con respecto a estos estímulos actitudes, representaciones y comportamientos comunes valorizados, para poder asegurar su reproducción por medios no genéticos" (CAMILLERI, 1985:13).

"La cultura es el conjunto de formas imaginarias/simbólicas que mediatizan las relaciones de un sujeto con otros y consigo mismo y, más ampliamente, con el grupo y el contexto" (CLANET, 1990: 16).

"Cultura es todo lo que se refiere a la actividad social simbólica, expresiva, creadora de sentido, de valores y normas, de conciencia o de sensibilidad" (SIMARD, 1988: 31).

Ante la ingente cantidad de definiciones que se han ofrecido sobre el concepto de cultura a lo largo del tiempo han surgido también no pocos esfuerzos por agrupar en una sola idea (lo que podríamos denominar como meta-definición) las diversas categorías conceptuales del término. Ya en 1952 los antropólogo-sociólogos Kroeber y Kluckhohn realizaron un intento de reunir en una sola definición los distintos enfoques que sobre este concepto se ponen de relieve. Para ello, analizaron más de doscientas propuestas sobre el término "cultura" ofrecidas hasta entonces tanto por sociólogos, antropólogos y psicólogos como por otros especialistas de humanidades. Después de tan amplia revisión ofrecieron para delimitar el concepto de cultura la definición siguiente:

"La cultura consiste en formas de comportamiento, explícitas o implícitas, adquiridas y trasmitidas mediante símbolos y constituye el patrimonio singularizador de los grupos humanos, incluida su plasmación en objetos; el núcleo esencial de la cultura son las ideas tradicionales (es decir, históricamente generadas y selecciona-

das), y, especialmente, los valores vinculados a ellas; los sistemas de culturas, pueden ser considerados, por una parte, como productos de la acción, y por otra, como elementos condicionantes de la acción futura" (1952: 181).

Mucho más recientemente y en nuestro país, Antonio Muñoz Sedano, especialista en temas relacionados con la cultura y la multiculturalidad, expone en su obra *Educación Intercultural* (1997:102) las características que a su juicio son las más constitutivas del concepto de Cultura:

- Es una producción característica de un grupo humano. La cultura es singular de los seres humanos. Ninguna otra especie, animal o vegetal "produce" cultura.
- Es relativamente permanente, es decir, se transmite por "herencia social" de una generación a otra.
- Es relativamente mudable, pues el propio grupo la modifica.
- Es un conjunto de significados, símbolos, valores y normas ampliamente compartido en el grupo.
- Es asimilada parcialmente por cada uno de los miembros del grupo. También conjuntamente con los demás, cada individuo colabora en la modificación o recreación cultural. Los individuos participan activamente en ella con sus aportaciones creativas y originales desde su propia individualidad.
- Va plasmándose en variados objetos culturales que tienen una función o un sentido en el presente y en la historia del grupo.
- Es un producto de la interacción social.
- Uno de sus componentes fundamentales es la lengua, ya que además es el principal vehículo transmisor de la misma.

Queremos ahora terminar esta brevísima selección de definiciones (su objetivo es meramente introducir al lector en el concepto y no realizar un ensayo sobre la evolución de la conceptualización de cultura) con dos que proceden no tanto de autores concretos cuanto de instancias colegiadas de reflexión. La UNESCO, en la *Declaración de México* de 1982 formuló la siguiente definición de cultura:

"En un sentido amplio, la cultura hoy puede considerarse como el conjunto de actos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos, que caracterizan una sociedad o a un grupo social. Engloba las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias" (UNESCO, 1982).

En esa *Declaración* se propone también el modo en que llegamos a desarrollarnos como personas a través de la cultura:

> "La cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre él mismo. Es quien (sic) nos hace ser específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos: Es a través de ella que los seres humanos se explican, toman conciencia de sí mismos, se reconocen como un proyecto inacabado, ponen en cuestión sus propias realizaciones y crean obras que le (sic) transcienden".

Por su parte, el Concilio del Vaticano II en el documento *Gaudium et Spes,* ofrece la siguiente definición sobre el concepto de cultura:

> "En sentido amplio, la palabra cultura designa todo aquello por lo que el ser humano afina y desarrolla las múltiples capacidades de su espíritu y de su cuerpo; se esfuerza por superar el universo a través del conocimiento y el trabajo; humaniza la vida social, así la vida familiar como el conjunto de la vida civil, gracias al progreso de las costumbres y de las instituciones; traducido, comunicado y conservado finalmente en sus obras, en el curso de los tiempos, las grandes experiencias espirituales y las aspiraciones mayores del ser humano, a fin de que sirvan al progreso del género humano. De esto, resulta que la cultura humana comporta necesariamente un aspecto histórico y social y que la palabra cultura toma frecuentemente un sentido sociológico y etnológico" (CONCILIO VATICANO II, 1965).

De todos los aspectos constitutivos del término, se quieren destacar aquí tres: por un lado, su naturaleza humana; por otro, el carácter simbólico de la misma; por último, su tinte social, el hecho de ser compartida por un grupo. Estos son, quizá, los denominadores comunes que se aparecen más claramente tras la lectura de todas las definiciones ofrecidas anteriormente. Atendiendo a esos tres aspectos constitutivos la cultura aparece como el entramado simbólico que nos permite, como grupo de Seres Humanos, interpretar la realidad que nos rodea y actuar en ella. Dicho de otro modo, sería el *conjunto de símbolos compartidos por un grupo humano mediante los cuales ese grupo humano expresa cómo entiende el mundo que le rodea y cómo interacciona con él.*

Manifestaciones claras de esta línea definitoria del concepto cultura están citadas en la obra de Marcelino Oreja (1996: 181). La primera corresponde a Lévi-Strauss. Para él, la cultura es un "sistema de significados a través del cual los hombres perciben el mundo que les es propio". La segunda pertenece a Jacques Berque: "cualquier instancia de una sociedad a través de la cual busca un sentido para sí misma y se dota de un modo de expresión"[6] (Citado en

[6] BERQUE, J. (1991): *De nouveaux minoritaires dans la cité européenne.* Informe general, Conferencia pluridisciplinar sobre aspectos educativos y culturales de las relaciones intercomunitarias (Estrasburgo, Consejo de Europa). Citado en OREJA, 1996: 181.

OREJA, 1996: 181). Y otra definición muy clarificadora en esta misma línea se encuentra en la obra de José Antonio Jáuregui *Europa: tema y variaciones*: "Una cultura (...) es un sistema de ideas y de valores comunes que se traducen en sistemas sensoriales y en productos culturales comunes" (2000: 14).

1.2.2. ¿Cultura europea o tronco cultural común?

De acuerdo con esas últimas acepciones del término cultura quizá no pueda hablarse en sentido estricto de *una* cultura europea, puesto que distintos grupos humanos que pueblan Europa tienen conjuntos simbólicos diferentes para expresar e interpretar la realidad en que viven. La diversidad lingüística europea es, probablemente, el mejor ejemplo de estos sistemas simbólicos diferenciados.

No obstante, sí podría aceptarse la existencia de una civilización europea manifestada en una pluralidad de expresiones que constituyen las diversas culturas europeas[7]. Y ello porque incluso admitiendo que no existe *la* cultura europea puesto que no existe *una* cultura europea, sí puede argumentarse, porque ofrece pocas dudas, que las distintas expresiones culturales que tienen lugar en el continente europeo tienen un ***tronco cultural común***[8] o mejor aún, unas *raíces culturales propias,* compartidas por todos los pueblos europeos, distintas a las de otras civilizaciones, que la hacen peculiar. Esas raíces comunes, acrisoladas en un tronco de historia, de alguna forma compartida, darían lugar a ramas distintas, hojas diversas y flores con coloreados matices pero, en cualquier caso, de un mismo árbol.

Así pues, aunque resulta difícil, desde la perspectiva cultural, defender la unicidad europea, sí podríamos hablar de *la cultura de Europa* siempre y cuando entendiéramos por tal expresión que nos referimos a ese sustrato cultural que es común a muchas expresiones culturales diversas que se muestran a todo lo largo y ancho de la geografía de Europa.

La idea está muy bien expresada en el epígrafe con el que José Antonio Jáuregui titula su última obra: *Europa: tema y variaciones* (JÁUREGUI, 2000).

En ella Jáuregui, inspirado en Lévi-Strauss[9], utiliza esa metáfora relativa a una estructura musical para significar que el "patrimonio cultural común" europeo se

[7] Al respecto de esta idea no resulta vano consultar el artículo de Paloma García Picazo titulado "Unión y civilización europeas: ¿Saliendo del laberinto?" publicado en la revista *A distancia* (UNED, 1996) o el libro, citado en dicho artículo, del italiano Federico Chabod titulado *Historia de la idea de Europa* (Madrid, Complutense, 1992).

[8] La acertadísima expresión es mencionada en la obra *Carácter y destino en Europa*, de Salvador de Madariaga, un entusiasta europeísta español al que nos referiremos con detenimiento en el epígrafe 3.5. del capítulo tercero de esta primera parte. En dicha obra expresa: "Unidad, tallo; variedad, ramos; calidad, flor; gusto, aroma –tal es el árbol que simboliza el espíritu de Europa" (MADARIAGA, 1980: 220).

[9] En su obra *The Raw and the Cooked, Introduction to a Science of Mythology: I (1969); Part One, «Theme and Variations»*.

puede considerar hoy como un tema con diversas variaciones. Es decir, un tema, una melodía (Europa) con diversas variaciones, expresiones en diferente tonalidad y de diferentes instrumentos, que han sido resultado de las fuerzas sociales surgidas a lo largo de los tiempos y que han sido vertebradas desde una estructura común de ideas y de valores característicos.

Así, la idea de una cultura de Europa surge al darnos cuenta de la realidad de una civilización común, acrisolada por la historia en torno a unos valores comunes, que se torna plural y diversa en diferentes áreas geográficas y para grupos humanos diversos, reflejándose, por tanto, en distintas expresiones culturales. Evidentemente, no puede defenderse desde ningún punto de vista una unicidad cultural entre los pueblos de Europa, pero sí que puede hablarse de *un sustrato de civilización europea,* basado en ese tronco cultural común a todas las culturas que se presentan en los distintos grupos humanos que han ido poblando Europa a lo largo de su historia.

Ya lo expresaba hace mucho tiempo uno de nuestros más brillantes pensadores, José Ortega y Gasset. Sobre esta cuestión de si existe o no una cultura europea dio pistas muy interesantes en su obra *Meditación de Europa,* sobre todo en su primera parte, titulada *"De Europa Meditatio Quaedam"*, donde afirma que "ninguna nación europea se ha desarrollado ni ha conseguido llegar a su forma plenaria si no es gracias a un fondo ultra o supranacional, que era precisamente la realidad total europea" [subrayado nuestro] (ORTEGA, 1960: 91).

Más recientemente, un europeísta español contemporáneo, activo participante en el proceso de adhesión de España a la Unión Europea se manifestaba también en la misma línea. En sus propias palabras "Tenemos que insistir con fuerza en el concepto de «cultura europea» que encierra una cultura original, unos valores superiores comunes, y por encima de todo, una enorme riqueza que surge de la diversidad" (OREJA, 1996: 146). Más adelante señala:

> "Frente a las conmociones que anuncian las nuevas tecnologías, he llegado a la convicción de que para Europa significan una oportunidad única. Lo que reúne a nuestros países es infinitamente superior que lo que los divide. Tenemos un interés fundamental en trabajar juntos. Me entristece la forma en que se presenta a veces el debate cultural en Europa, con la contraposición que se realiza entre culturas regionales, nacionales y europeas, como si Europa fuera una amenaza de la que hubiera que protegerse. No puedo evitar considerar que las grandes corrientes del pensamiento científico, filosófico y artístico han tenido todas una dimensión europea. Nuestros pensadores, nuestros científicos y artistas se han enriquecido mutuamente a lo largo de los siglos y sus intercambios han sido múltiples y fructíferos. Estos grandes movimientos no han impedido la afirmación de las particularidades culturales nacionales o regionales. No es Europa la que amenaza nuestras culturas,

sino que, al contrario, yo creo que puede preservarnos de la uniformización y de la trivialización culturales" (OREJA, 1996: 217-218).

Este autor dirige su reflexión aún más lejos y se atreve a indicar los pilares fundamentales de la civilización europea. Según él, éstos serían los siguientes (OREJA, 1996):

a) El humanismo.

b) La diversidad. Aceptación respetuosamente activa del pluralismo; es decir, no sólo se acepta la diversidad, sino que se diseñan políticas para potenciarla, defenderla y protegerla de imposiciones e imperialismos culturales que pudieran acabar con culturas minoritarias.

c) La solidaridad.

d) La universalidad (difusión de los valores constitutivos de la cultura europea).

Al margen de aportaciones individuales, que siempre pueden ser tachadas de cierto subjetivismo o estar basadas en particularismos, también existen tributos colectivos en defensa de un sustrato cultural común a los pueblos de Europa. La propia Comisión Europea[10] encargó a un grupo de expertos un informe sobre *Acomplishing Europe through Education and Training* (1997: 18)[11] y los miembros del grupo de trabajo consensuaron en dicho informe que

"The common values of European civilization upon which the Study Group have agreed are the following:

a) *human rights / human dignity*

b) *fundamental freedoms*

c) *democratic legitimacy*

d) *peace and the rejection of violence as a means to an end*

e) *respect for others*

f) *a spirit of solidarity (within Europe and vis-à-vis the world as a whole)*

g) *equitable development*

h) *equal opportunities*

i) *the principles of rational thought: the ethics of evidence and proof*

[10] A esta institución de la Unión Europea nos referiremos con detalle más adelante, en el capítulo 6 de esta primera parte, donde expondremos una breve presentación de todas ellas.

[11] A dicho informe se hará referencia detenida en el epígrafe 4.5 del capítulo cuarto de la segunda parte, que examina los documentos que se han denominado de "reflexión estratégica" sobre la política educativa de la Unión Europea de fin de siglo XX e inicios del XXI.

j) preservation of the ecosystem

k) personal responsibility"

Cierto es que la controversia no queda, ni mucho menos, cerrada. Así, diferentes autores entenderán de forma distinta el elenco constitutivo de esas raíces culturales comunes que constituyen el tronco cultural propio de la civilización europea y que origina las distintas ramas culturales de Europa. Pero parece haber consenso en la existencia de esa comunalidad, incluso cuando no pueda definirse exactamente en qué consiste.

Este tronco cultural común que se ha intentado defender aquí no surge por generación espontánea. Surge, qué duda cabe, de una **historia compartida.** Hay muchas obras que abordan esta historia común de los europeos[12]. Una muy destacable es la que realizaron Bruley y Dance ya en 1960, y ello porque resulta muy significativo que su título sea un interrogante: *¿Una historia de Europa?*[13]. Otra obra notable es la que se titula *Historia de los europeos* (1990), cuya pretensión, según se lee en sus primeras páginas es

> "llevar a buen puerto una idea sencilla, el nacimiento en un solo volumen de una Historia de los Europeos dirigida al lector no especialista, pensada desde una perspectiva paneuropea, superando los puntos de vista nacionales, y con el objeto de ser publicada simultáneamente en el mayor número de lenguas europeas" [subrayado nuestro] (DUROSELLE, 1990: 5).

En esa misma obra se justifica esta idea que se viene defendiendo de una *historia común* con estas palabras:

> "Europa tiene una larga experiencia en períodos armónicos o «fases comunitarias» que se han ido sucediendo desde la más remota antigüedad. En torno a muy diver-

[12] Del siglo XX pueden mencionarse, entre otras y ordenadas cronológicamente, las siguientes:
SUÁREZ, Luis (1924): *Europa, una conciencia histórica en la encrucijada (Valladolid:* Universidad de Valladolid).
BELLOC, Hilaire (1946): *L'anima cattolica de l'Europa* (Morcelliana, Brescia).
BRUGMANS, Henri (1958): *Les origines de la civilisation européenne* (Bruges: Collection du Collègue d'Europe).
CLESCH, William A. (1979): *Christianity in european history* (New York, Oxford University Press).
DUROSELLE, Jean Baptiste (1990): *Historia de los europeos* (Madrid, Aguilar).
CARPENTIER, Jean y LEBRUN, François (Dirs.) (1994): *Breve historia de Europa* (Barcelona, Altaya).
DELOUCHE, Frédéric; ALDEBERT, Jacques (et al.) (2000): *Historia de Europa* (Barcelona: Salvat).
CARBONELL, Charles-Olivier (2001): *Una historia Europea de Europa* (Barcelona, Idea Books).

[13] La obra, prologada magníficamente por uno de nuestros historiadores más ilustres, el Dr. Vicente Palacio Atard, fue financiada por el Consejo de Europa. Es el resultado de seis conferencias internacionales en las que cerca de una centena de historiadores de diferentes países analizan los libros de texto de Historia que se emplean en distintas naciones de Europa. El objetivo es tratar de desterrar algunos prejuicios recurrentes en dichos manuales e intentar ofrecer una visión de la historia de los pueblos europeos que supere la visión deformada desde un nacionalismo enaltecedor de lo propio y menospreciante de lo ajeno. En palabras del propio Atard en el prólogo, el libro se dedicará "a revisar el contenido de los libros de historia (...) [y] sentar las bases de un concepto europeo –por consiguiente supranacionalista– de la Historia europea" (BRULEY y DANCE, 1960: p. 9)

sos criterios –religiosos y políticos–, nuestro continente ha vivido fenómenos que cubrieron el ámbito de su territorio e incluso en ocasiones trascendieron sus propios límites".

No sería pertinente hacer ahora una descripción (por somera que sea) de esa *historia común* de Europa –amén de imposible, sería ridículamente pretencioso, por inabarcable–. Pero sí parece oportuno intentar desgranar los grandes hitos que son comunes a los distintos pueblos que pueden considerarse englobados bajo la civilización europea. Para justificar el proceso evolutivo que sobre las ideas de integración europea se mostrará en el epígrafe siguiente, resulta necesaria una síntesis (aunque sea exclusivamente nominativa) de los principales hechos que han compartido los pueblos de Europa y que constituyen un sustrato histórico que les es común a todos ellos y que, por tanto, configura también, de alguna forma, esa comunalidad cultural y axiológica que se ha pretendido demostrar en los párrafos inmediatamente anteriores.

Está claro que toda síntesis asume un riesgo: no mencionar elementos que puedan considerarse destacables por alguien distinto al autor de la selección que en ella se recoge. En este caso, por la extensión de lo sintetizado, el riesgo es infinitamente mayor. Aún así, en este caso, merece la pena asumirlo, porque de lo que se trata es, sobre todo y nada menos, de dejar claramente de manifiesto la existencia de una serie de fenómenos en el devenir de los pueblos de Europa que representan un patrimonio histórico común a todos ellos. Y, lo que es más importante, que ese elenco de hechos compartidos ha generado un sustrato cultural común.

Para nuestra exposición nos centraremos en aquellos autores cuya síntesis es muestra de una intención claramente integradora y europeísta, es decir, en autores que se encuentran claramente a favor de la búsqueda de espacios de encuentro histórico.

Brunet, por ejemplo, en su obra *Curso de integración europea* (1999: 76 y ss.), bajo el epígrafe *"La historia europea: (re)construcción, realidad e ideas de Europa"*, señala una serie de trazos elementales que podrían permitir el esbozo básico de esos fenómenos. Para él, literalmente, son los siguientes:

"**a)** La Antigüedad clásica y Grecia, su filosofía y su democracia.

b) Imperio romano, el latín y el derecho romano.

c) La caída del imperio romano, la pérdida de Bizancio y el cisma de Oriente.

d) La Alta y Baja Edad Media, los emperadores y reyes medievales.

e) La religión cristiana, la cristiandad y la Iglesia: católicos y protestantes. La ética protestante y la moral del capitalismo.

f) El Camino de Santiago: bajo su estela hay una comunidad cultural que no disminuirán ni la diversidad lingüística ni la división política.

g) El Renacimiento.

h) España y su peculiar síntesis de tres culturas.

i) Los imperios europeos: Portugal, España, Francia, Inglaterra.

j) Las Ligas Hanseáticas.

k) La Ilustración y *Les Lumières*: progreso del pensamiento, de los hombres, de la sociedad.

l) La revolución burguesa: derechos humanos y expansión del capitalismo".

Un esfuerzo de síntesis parecido realizó ya José María Laguna en su obra *Historia de la Comunidad Europea (1991: 11-19)*. Le seguiremos en su recorrido, aunque ampliando en ocasiones, complementados por la información de otros autores, el sumario que él nos ofrece.

Para Laguna, no puede olvidarse el aporte histórico que los **sumerios** realizan a la civilización occidental posterior. Se asientan a orillas del Eúfrates hace 6.000 años y a ellos se deben, por ejemplo, hitos tan trascendentales como la invención de la escritura, la institución del calendario y los orígenes del pensamiento abstracto. Esa corriente civilizadora se ha visto enriquecida posteriormente con los aportes de los pueblos de Egipto y de la cuenca oriental del Mediterráneo.

Las primeras oleadas indo-europeas que llegan al Mediterráneo y ocupan el Peloponeso asumen los descubrimientos científicos que aportan estos pueblos ancestrales y los que encuentran en las antiguas ciudades de la llanura babilónica, del Valle del Nilo y de Creta. Con ese poso intelectual, los Aqueos que se establecen en Micenas en torno al año 1.600 a.C. son capaces de elaborar una hegemonía en el Mediterráneo y dar a luz la cultura griega, que tanto valor tiene en la civilización occidental.

De hecho, **la Antigüedad de la Grecia Clásica** ha sido considerada por muchos historiadores como la *cuna* de nuestra civilización europea occidental. No es extraño, pues, que el inicio del aprendizaje intelectual occidental comience con los cantos de Homero[14], los primeros filósofos presocráticos, Sócrates[15], Platón[16] y Aristóteles[17]... y tantos otros.

[14] Considerado como uno de los literatos griegos más famosos de la época arcaica su biografía se sitúa entre el final del siglo XIX a.C. y el principio del siglo XVIII.

[15] Atenas, 470 a.C. – Atenas, 399 a. C.

[16] Atenas o Egina, 428 a.C. – Atenas, 348 a. C.

[17] Estagira, 384 a.C. – Calcis, 322 a. C.

Aportación decisiva, al margen de éstas, de carácter filosófico, es la concepción de la democracia, establecida hacia el año 505 a.C. en Atenas por Clístenes[18].

En palabras de Laguna (1991: 12):

> "A lo largo de toda su evolución, Europa se nutre del pensamiento de sus antepasados helénicos, se inspira en sus obras y las toma por modelo. Todas sus instituciones, sus escuelas literarias y filosóficas llevan aún en nuestros días la marca de los focos de cultura que Grecia multiplicó sobre las orillas del Mediterráneo".

De forma aún más explícita lo plantea Francisco Rodríguez Adrad en el periódico *ABC* de 12 de marzo de 2002 (p.3), para quien Grecia es Europa hasta tal punto que ambas ideas pueden identificarse como una sola:

> "(...) es la Grecia creadora, la que hizo nacer la idea del hombre y del individuo, la Ciencia, el teatro, la democracia, la historia crítica, la que de algún modo, a través de enormes vacíos y enormes reacciones, llegó siempre más lejos y vive en nosotros. Es hoy Europa. (...) Esa impronta griega, audaz y peligrosa, es la que ha revivido tantas veces tras letargos y reacciones, es la que marca a Europa"

Pero a pesar de su altura intelectual los griegos fueron incapaces de mantenerse unidos. Las luchas constantes de las polis hicieron de los griegos un pueblo presa fácil para dominadores externos: Macedonia primero y luego los romanos (DUROSELLE, 1990: 57).

Los **romanos** siguieron cronológicamente a los griegos en cuanto al poderío militar político, social y cultural se refiere. Este pueblo trajo consigo el desarrollo del derecho, con un gran número de códigos políticos y jurídicos. El derecho fue, precisamente, una de las principales aportaciones de Roma. Éste se desarrolló ante la necesidad de regular las relaciones, tanto económicas como personales, dentro de un vasto territorio en donde el comercio había sufrido un fuerte impulso. En el siglo VI, tras la caída del Imperio Romano de Occidente, el emperador Justiniano (483-565) mandó recopilar todo el Derecho Romano (*Corpus Iuris*), que servirá de base a muchas legislaciones posteriores[19].

Gracias a la jurisprudencia romana las distintas provincias del Imperio lograron mantener una paz inalterable, período al que se le ha bautizado como *Pax Romana*, desde el siglo II d. C. hasta su declive en el siglo V.

[18] Aunque no hay certeza al respecto, parece ser que nació en torno al año 570 a.C. Su reforma sobre la política ateniense, estableciendo un Consejo de 500 ciudadanos libres, es considerado por muchos especialistas como el origen de la democracia. Murió en el año 507 a-C.

[19] De hecho las facultades de Derecho de la mayoría de las universidades europeas enseñan hoy Derecho Romano como una de las asignaturas troncales en sus planes de estudios.

El Imperio Romano, guiado por su concepción de la ley y el derecho, había ido ampliando el ámbito de quienes gozaban de su ciudadanía hasta extenderla a los pueblos bárbaros que habían ayudado a la causa imperial. Mediante el edicto de Caracalla[20] en el año 212, Roma concedió la ciudadanía romana a todos los hombres libres que habitaran dentro de las fronteras de su imperio con independencia de su nacionalidad o pueblo de origen. El disfrute de una ciudadanía tan extensamente compartida y la estabilidad de la estructura política romana generaron en sus miembros una conciencia de pertenencia a un ente universal.

La extendida conciencia jurídica junto a la implantación del latín en todas las provincias occidentales se consideran como dos manifestaciones concluyentes de la romanización y su creación de vínculos entre los territorios pertenecientes al Imperio que alcanza su máxima extensión en el año 117 (FERNÁNDEZ, BARNECHEA, y HARO, 1996: 87).

Sin embargo, a pesar del conocido período de progreso y prosperidad vivido durante la Pax Romana y coincidiendo con el cese de las conquistas, Roma comenzó a debilitarse ante la imposibilidad de mantener una economía basada en el consumo masivo de bienes adquiridos por medio del comercio y la rapiña militar. No se basó, como hubiera sido deseable, en la productividad interna de la sociedad romana, lo que desembocó en una grave regresión tanto económica como cultural.

Se produjo una aguda crisis agrícola y minera, que, agravada por el debilitamiento progresivo del ejército, dio lugar a un Imperio susceptible de ser conquistado por los pueblos germánicos de las fronteras del Rhin y del Danubio. La desintegración fue progresiva, a pesar de las diferentes reformas que se abordaban tanto en el ámbito económico como social y político o del importante esfuerzo de crear alianzas con bárbaros y cristianos, enemigos tradicionales.

El declive se agrava con la división del Imperio mediante la Tetrarquía en el año 286 por parte de Diocleciano[21], que instituye dos imperios, en Oriente y Occidente, cada uno de ellos con un Emperador y un César. Ni la reunificación que en el año 324 lleva a cabo Constantino (287-337), que previamente había proclamado la libertad religiosa a través del Edicto de Milán en 313, ni la proclamación del edicto de Tesalónica (380) por el que Teodosio[22] convertía el cris-

[20] Emperador Romano nacido en Lugdunum –hoy Lyon– en el año 188. Con el nombre de Marco Aurelio Antonio Basiano Antonino, hijo del emperador Septimio Severo. Accedió al trono en el año 211. Fue asesinado en Carrhae (Mesopotamia) en el año 217.

[21] Cayo Valerio Aurelio Diocleciano nace en Iliria en el año 243 y muere en Salona el año 313. Fue elegido emperador por las tropas romanas el 17 de noviembre del año 284.

[22] Teodosio I (346-395) subió al trono como emperador en el año 379.

tianismo en la religión oficial de todo el imperio, pudieron evitar la definitiva división del Imperio en el año 395, punto de arranque de su desintegración.

El alejamiento del Imperio Romano de Oriente de la cultura latina será cada vez mayor, formalizándose la ruptura a través del Cisma de Oriente (1054), en el que los conflictos entre la autoridad eclesiástica de Roma y el Patriarcado de Bizancio, convertido en instrumento político del emperador bizantino, Justiniano, se vuelven irreconciliables.

Tras la desaparición del Imperio Romano con la deposición de su último emperador de Occidente en el año 476, surge una nueva sociedad medieval. Ésta tiene sus bases en las reformas jurídicas de Diocleciano por las que se estableció un vínculo entre el campesinado y la tierra y entre el artesano y los gremios, así como la descentralización de la administración en núcleos de poder autónomos controlados por grandes latifundistas. Esto derivó en un proceso de ruralización por el que se abandonan masivamente las ciudades, el empobrecimiento se generaliza y la economía se convierte en autárquica, se reduce el comercio y se sustituyen las relaciones políticas por las privadas.

En ese marco, la Iglesia asume el testigo de liderazgo histórico en Europa, ofreciendo unos rasgos de comunalidad cultural y artística notables, en torno al concepto de cristiandad por el que, en gran medida, se une la vida espiritual con la vida social (AA.VV., 1989: 265-280).

La nueva cultura que supone el **cristianismo** se fragua en los monasterios. En ellos se conservan, se transcriben y se traducen los principales textos de la cultura antigua a través del sistema de copias, que magistralmente realizaban los monjes[23]. En este contexto monástico hay que destacar la orden de los benedictinos y las dos ramas que surgen de ella representadas en los monjes de los monasterios del Cister y de Cluny.

En torno a los monasterios surgen las escuelas monásticas que llevan a cabo una importante labor de alfabetización. Al resurgir el desarrollo de las ciudades, las escuelas monásticas pierden importancia, y aparecen con más vitalidad las escuelas episcopales o catedralicias, que se desarrollan en las ciudades bajo la tutela del obispo. Cuando crecen, intentan organizarse de forma autónoma como los gremios de artesanos. Las agrupaciones de profesores y alumnos que se organizan para la transmisión y el desarrollo de la ciencia y de la cultura dan lugar al nacimiento de las universidades. Estas primeras universidades son instituciones de la cristiandad y no del Estado en que se ubican.

[23] Una perspectiva novelada sobre la aportación de los monasterios a la preservación de la cultura clásica durante el medievo la ofreció Humberto Eco en su novela *El nombre de la Rosa*.

La unidad cristiana va a estar en la clave de la conciencia de europeísmo, ya que la sociedad occidental aglutina sus fuerzas en defensa de esta religión frente a los avances del Islamismo en el territorio del continente europeo. Lo hará por medío de **Las Cruzadas** (FERNÁNDEZ, BARNECHEA y HARO, 1996: 127 y 189), expediciones militares apoyadas desde la máxima jerarquía de la Iglesia en Roma, con el fin último de defender al cristianismo frente al Islam, materializadas en una lucha por conseguir la conquista de los lugares geográficos en los que vivió Jesucristo. Las Cruzadas consiguieron superar las divisiones internas dentro de la cristiandad e impulsaron la unidad ante el enemigo común.

> "Las conquistas del Islam rompieron la unidad política, económica y cristiana del Mediterráneo; el cristianismo quedó relegado a Europa. El Mediterráneo deja de ser el centro de la religión cristiana y el concepto de Europa va a surgir. Pero Europa es un verdadero caos, formado por las antiguas poblaciones romanas cuya civilización tiene orígenes milenarios, y por pueblos nuevos, entre los cuales se encuentran todos los grados entre la barbarie y la semibarbarie. La Iglesia, cobijándolos en el cristianismo, va a crear Europa, y ésta no será una unidad política ni económica, sino que será exclusivamente una unidad cristiana" (PIRENNE, 1981: 52)

Para Pérez-Bustamante (1995:13) fue precisamente el choque de las dos civilizaciones [se refiere a la confrontación entre el cristianismo y el Islam a partir del siglo VII] el que sin duda determinó la toma de conciencia de una cierta identidad de Europa, que se refleja en la propia denominación de «Europeos» que una crónica mozárabe del 754 otorga a los que se enfrentaron a los árabes en Poitiers y, por tanto, designando de este modo a la comunidad continental que se defendía contra el enemigo exterior. No obstante, a los primeros ideales religiosos de las Cruzadas se fueron uniendo después intereses políticos y comerciales, hasta perder su sentido original.

Aspecto destacable del cristianismo resultan las **peregrinaciones**. La visita a lugares santos de gentes procedentes de distintos puntos geográficos de Europa ayuda al intercambio de ideas y afianza el sentimiento de pertenencia común basado en la religión compartida.

Un ejemplo del papel a la vez unificador y difusor de las ideas cristianas que tienen las peregrinaciones se encuentra en el arte. Hay que hacer notar que durante toda la Edad Media los movimientos artísticos desarrollados pertenecen, salvando las variedades regionales, a un mismo estilo internacional. Así, diversos investigadores han comprobado la existencia de conexiones entre diferentes manifestaciones artísticas como, por ejemplo, en la arquitectura románica entre San Martín de Tours, Saint Sernin de Toulouse y la Catedral de Santiago. Lo mismo puede indicarse en la arquitectura gótica de la Catedral de León que tiene parentesco en su planta con la Catedral de Reims y en los sistemas de

bóveda con Amiens y Beauvais. Se apunta la posibilidad de que los arquitectos vayan de obra en obra, transmitiendo su saber hacer en regiones tan distantes (FERNÁNDEZ, BARNECHEA y HARO, 1996: 127 y 189).

Las aportaciones del cristianismo a la cultura europea, como ya habrá podido deducirse de los párrafos anteriores, son numerosas. En la obra editada por el Cardenal Paul Poupard, titulada *Cristianismo y cultura en Europa* (1992)[24] se recogen dos afirmaciones del Papa Juan Pablo II al respecto de la aportación del cristianismo a la cultura europea, las cuales resulta muy pertinente incluirlas aquí. Una de ellas está tomada del discurso de clausura al simposio del cual el libro es reflejo. Dice así:

> *"La cultura europea no podría ser comprendida sin la referencia al cristianismo* (...) El dinamismo de la fe cristiana ha suscitado, en la cultura europea, una creatividad extraordinaria. La historia del mundo es rica en civilizaciones extinguidas, en culturas brillantes cuyo esplendor hace tiempo que ha desaparecido, mientras que la cultura europea se ha renovado y enriquecido continuamente en un *diálogo* a veces incómodo, a menudo conflictivo, pero siempre fecundo *con el Evangelio,* este mismo diálogo es *fundamento de la cultura europea"* (p. 253).

La otra es muy anterior, pretendiendo hacer memoria histórica y se incluye en el prólogo de la obra. Pertenece al discurso de Su Santidad en Santiago de Compostela el 9 de noviembre de 1982, ante la tumba del Apóstol Santiago, con motivo del "Acto Europeísta":

> "La identidad europea es incomprensible sin el cristianismo; precisamente en él se hallan esas raíces comunes, de las que ha madurado la civilización del continente, su cultura, su dinamismo, su actividad, su capacidad de expansión constructiva a los demás continentes; en una palabra, todo lo que constituye su gloria". (p. 11).

Con independencia de estas afirmaciones, provenientes del máximo dirigente espiritual de la Iglesia Cristiana más extendida (la Católica), otros autores han destacado con mucha precisión esa misma idea. Un ejemplo se encuentra en el libro *Europa: raíces y horizontes,* editado por Alberto Dou (1994)[25]. En dicha obra Joan Bada, autor de la primera ponencia, titulada *La formación de Europa: La Europa cristiana* (pp. 19-30) presenta una brillante exposición de los aportes concretos del cristianismo en la evolución de la historia de la cultura de Europa.

[24] Se trata de la obra que da cuenta de las intervenciones en el Simposio celebrado entre los días 28 y 31 de octubre de 1991 por el Sínodo de los Obispos Europeos, bajo el título "Cristianismo y Cultura en Europa: memoria, conciencia, proyecto".

[25] La obra reúne las ponencias que bajo ese lema genérico se presentaron a la 20ª reunión de la Asociación Interdisciplinar José de Acosta que tuvo lugar entre los días 15 al 19 de 1993 en Málaga.

En dicha ponencia, Joan Bada distingue tres épocas en las que el Cristianismo tiene papeles diferentes respecto al sentido de unidad Europea. En una primera etapa nos encontramos con lo que él denomina "el Cristianismo en la Europa Romana". En esta época imperial, nos topamos con un primer período en el que el espíritu cristiano coincide con el concepto de *Pax Romana* en su pretensión de totalidad social, pero no en tomar a la religión como una religión de lealtad, de ahí que se produzcan enfrentamientos y persecuciones de la población cristiana hasta que se llega a un punto de inflexión en el que es el Imperio Cristiano quien persigue al politeísmo romano. Es ahora el emperador quien quiere adoptar el cargo, como lo había hecho hasta ahora de toda religión asumida por el Panteón romano, de *Pontifex Maximus* con el Cristianismo.

Para este autor, el Cristianismo en la Europa Romana aporta:

- El concepto de Universalidad: todas las personas son llamadas a formar parte del Reino.
- El concepto de Communio, que une a través de lazos que superan las razones étnicas y deja lugar a la libertad frente a la ley mosaica.
- La penetración osmótica en la vida social y en la legislación a partir del siglo IV con la sustitución de las fiestas de la naturaleza por las fiestas cristianas.
- La asunción del griego común como lengua que posibilita la expansión de la religión.
- La difusión del cristianismo en las ciudades que determina la posterior construcción urbana.
- Una esperanza de salvación ante la amplia crisis del siglo III, que fomenta la entrada en la Iglesia de grandes masas buscando respuesta.

En una segunda etapa, denominada por Bada como "El Cristianismo en un Imperio que pasa de romano a cristiano", allí donde el Imperio Romano no llega *con sus tropas, el Cristianismo llega con su espíritu apostólico. Se forman*, pues, dos grandes grupos: los bárbaro-cristianos y los romano-cristianos.

La Unidad Cristiana y su difusión en este período tiene como base teleológica el afán de anunciar la salvación a todos los hombres y mujeres hasta la segunda venida del Señor y descansa sobre el principio fundamental de la comunión entre las iglesias locales.

Como base estructural, ofrece a los nuevos pueblos una organización jerárquica, constituida por el Papa y los obispos –que a menudo adoptan el papel de los funcionarios del Imperio cuando su poder decae– y una distribución territorial, a través de la consolidación de las diócesis y el papel proteccionista que

adoptan los monasterios cuando el *"panen et circenses"* obliga a mucha gente a retornar al campo y a los modos de vida rurales.

El Cristianismo adopta formas nuevas influenciado por la diversidad cultural que le rodea. Es en el imperio de Carlomagno (800) cuando el Cristianismo revela su poder de una manera formal siendo motor de arranque de este imperio al otorgar el Papa León III la corona a Carlomagno.

Una expresión que sintetiza las ideas vertidas en las líneas precedentes relativas a la aportación del cristianismo como uno de los sustratos que comportan las raíces comunes de Europa nos la ofrecía en España, hace ya mucho tiempo, César Vaca (1960: 9). Para él:

> "Europa no es patrimonio exclusivo de alguna nación o raza, sino síntesis histórica y cultural de muchos pueblos y de muchas tendencias, que llevan siglos de diálogo, no siempre pacífico, pero sí fecundo y progresivo. Este diálogo tiene una base común, sobre la cual se ha levantado toda la cultura europea: la herencia clásica y el Cristianismo".

Según Fontán, esa base común cristiana de Europa, la herencia histórica y cultural del cristianismo sobre tierras y gentes del continente europeo, tiene hoy en día unas repercusiones sociológicas evidentes:

> "La mayoría de los ciudadanos de la actual Unión son cristianos. (...) los cristianos superan los dos tercios de la población de los 'quince'. Con las diez nuevas incorporaciones su número y proporción aumentarán. Son herencia viva de la cultura cristiana en Europa hasta el calendario, las fiestas, el descanso semanal y el domingo, así como la influencia ideológica y moral de sus iglesias" (FONTAN, 2003: 3).

Muy ligado al Cristianismo y especialmente conectado con las peregrinaciones está el **Camino de Santiago.** Antes se hizo referencia al discurso del Papa en 1982 ante la tumba de ese Apóstol. El lugar donde se pronunció no es casual. Elegir la tumba del Apóstol Santiago para celebrar un acto europeísta está cargado de todo sentido, puesto que el Camino de Santiago no sólo fue una de las principales rutas medievales de peregrinación junto con Roma y Jerusalén, sino que se convirtió en un importante hilo conductor de las corrientes culturales y económicas del medievo. Y, además, el Apóstol Santiago se adopta como Patrón de España uniéndole de forma simbólica al espíritu de las Cruzadas debido al sentido de Reconquista que inspira su figura.

El siguiente hecho importante en el que nos detendremos en este recorrido histórico común de los europeos es la **Guerra de los 100 años** (1339-1453). Fue una sucesión de batallas en las que Inglaterra y Francia se disputaban la soberanía de los feudos ingleses en Francia y que a lo largo del tiempo derivó en una

disputa por el trono francés al morir Carlos IV (1316-1378). Es significativo que estas batallas estuvieran relacionadas con la guerra civil desarrollada en Castilla, con las revueltas de Flandes que mantenía vínculos feudales con Francia y económicos con Inglaterra, y con las luchas franco-aragonesas en Sicilia, entre otras muchas, lo que habla sobre el dinamismo de los vínculos entre los distintos reinos europeos. Pero quizás lo más destacable sea el resurgimiento de un nuevo sentimiento nacionalista en estas dos naciones y que posteriormente parecerá transmitirse al resto de los estados europeos.

Hacia 1455 J. Gutemberg (Maguncia, 1398-1468) revoluciona la difusión de la cultura escrita con la invención de **la primera imprenta**, accionada manualmente, ofreciendo un instrumento de difusión ilimitado a la nueva cultura occidental que se está gestando. El papel que este hecho ha jugado en la cultura europea es decisivo, ya que agilizó la difusión del conocimiento por todo el continente.

Casi medio siglo después, en 1492, otro trascendental hecho histórico cambiará el devenir de los pueblos de Europa: el **descubrimiento de América**[26], que abrió el camino de las empresas coloniales que se iniciaron en ese continente y que, poco a poco, se extenderán por todo el planeta (LAGUNA, 1991: 13). La búsqueda de nuevas tierras de donde extraer materias primas y metales preciosos, como el oro, indispensables para los grandes intercambios comerciales internacionales y el afán de encontrar mejores rutas para el comercio, empujan las empresas que llevarían a los grandes descubrimientos. A estos móviles mercantilistas se añade el viejo espíritu cristiano de cruzada mezclado ahora con un nuevo espíritu de misión que procurará la conversión de los infieles más allá de las tierras de Europa.

[26] La primera expedición que avista las costas de lo que hoy es el continente americano fue la del vinkingo Erick el Rojo (940-1007), que ya en el siglo X arribó a las costas de Islandia en 982 y tres años más tarde alcanzó Groenlandia estableciendo allí una colonia. Su hijo, Leif Ericson exploró en la primera parte del siglo XI el litoral norteamericano bautizando la tierra descubierta con el nombre de Vinland. Allí se estableció en 1003 un vikingo de la colonia de Groenlandia, Thorfinn Karlsefni, que pasó con sus hombres tres inviernos en aquellas tierras y del que algunos historiadores aseguran que llegó hasta Florida (NEM, 1989: tomo 19, p. 9.794 y *Enciclopedia del Siglo XXI*, 1992: p. 504).

No obstante, sin ánimo de entrar en debates historiográficos, lo que se conoce como hecho histórico del descubrimiento de América se atribuye a la expedición financiada por la Corona de Castilla y capitaneada por Cristóbal Colón (Génova, 1451-Valladolid, 1506) que arriba a la isla de San Salvador el 12 de octubre de 1492. Esa atribución se apoya en varios argumentos. En primer lugar, la colonización de Castilla fue realmente efectiva esto es, duradera en el tiempo (5 siglos) y extensa (todo el territorio centro y suramericano, salvo Brasil) mientras que la de los vikingos, por su duración y extensión, no puede ser considerada más que una visita exploratoria. Por otra parte, la colonización de Castilla dio a conocer el territorio colonizado al mundo occidental (abriendo rutas que luego serían seguidas por portugueses, ingleses, holandeses, etc. que también establecerían sus colonias en distintos puntos del continente americano), mientras que de las exploraciones vikingas apenas tuvieron conocimiento ni prueba otros pueblos. Por último, la trascendencia geográfica, antropológica y comercial de la colonización americana de Castilla no es comparable al contacto efímero de los vikingos con ese continente.

Respecto a Colón existe también un cierto debate historiográfico, puesto que su origen ha sido objeto de variadas especulaciones. La tesis más repetida es la que le declara genovés de origen.

El siglo XVI está caracterizado por **los grandes descubrimientos** liderados desde Europa a todo lo largo y ancho del planeta. Es el momento en que se desarrolla la expedición emprendida por Fernando de Magallanes (1480-1521)[27] por la que se demuestra experimentalmente la esfericidad de la Tierra.

Todos esos descubrimientos van a tener unas consecuencias de gran relevancia en el futuro de la historia de Europa, como señalan Jean Carpentier y François Lebrun (1994: 256-258):

- La creación de los imperios coloniales portugués y español.
- Por vez primera, la economía europea, limitada a los dos grandes focos comerciales de los Países Bajos e Italia, estalla y alcanza las dimensiones del mundo.
- La explotación del Nuevo Mundo tiene como consecuencia inmediata la llegada de grandes cantidades de metales preciosos a Europa, lo que dinamiza enormemente el comercio y desarrolla la economía mercantil. Estas riquezas que en principio favorecen a los dos grandes imperios coloniales, el portugués y el español, pronto beneficiarán al resto de Europa, ya que estas naciones lo utilizan como moneda de cambio para conseguir productos manufacturados.

En este contexto aparece el Renacimiento y con él comienza a perfilarse un nuevo concepto de hombre que da origen al **movimiento humanista**. Está encabezado por hombres que se han embebido de la sabiduría clásica y son profundamente religiosos, sobre todo cristianos, al tiempo que conservan una gran independencia de espíritu.

> "El humanismo se caracteriza, en efecto, por su optimismo fundamental: el hombre, medida de todo, es, en el centro del universo, una criatura privilegiada llamada a realizar los designios de Dios, gracias a la razón ayudada por la gracia divina. Esa intervención de la gracia, dada a todos, no obstaculiza la libertad humana, porque el hombre es fundamentalmente bueno, libre y responsable. Libertad, felicidad, belleza, respeto de sí mismo: ésos son los grandes valores de una moral individual que desemboca en una moral colectiva basada en la tolerancia y la paz entre los hombres" (CARPENTIER y LEBRUN, 1994: 259).

Esta nueva moral, ante las contradicciones que presenta con algunos fundamentos cristianos, comienza a generar un sentimiento de necesidad de reforma cristiana volviendo hacia una mayor pureza en la interpretación del Evangelio.

[27] Murió a manos de los indígenas antes de poder completar la vuelta al mundo en Mactan, Filipinas. Su expedición continuó tras su muerte conducida por Elcano. Tan sólo doce supervivientes, de un total de 270 hombres, consiguieron culminar esta hazaña.

Con el impulso que supone la imprenta y el extendido uso del latín como lengua escrita en todo el continente, el pensamiento humanista se expande rápidamente desde la Italia renacentista al resto de Europa. Pero pronto el espíritu cosmopolita que unía a los humanistas en un mismo ideal bajo una misma lengua compartida, el latín, perderá fuerza cuando las lenguas locales, conocidas entonces como "vulgares" –del vulgo–, que hasta ahora no habían alcanzado una gran difusión por escrito, comienzan a expandirse rápidamente con el apoyo de la imprenta. Es la época de Ludovico Ariosto (1474-1533) y Nicola Maquiavelo (1469-1527), sucesores de Dante Alighieri (1265-1321), Francesco Petarca (1304-1374) y Giovanni Bocaccio (1313-1375), afanados en llevar a imprenta la lengua italiana. La época también de François Rabelais (1494-1553) y Michel Eyquem de Montaigne (1533-1592) en Francia, de Shakespeare (1564-1616) en Inglaterra y de Miguel de Cervantes (1547-1616) en España. Todos ellos contribuyeron al desarrollo de un pensamiento que instauró una nueva concepción de la persona y que influyó en los métodos e ideales transmitidos desde las Universidades y, sobre todo, desde los Colegios y las Escuelas Catedralicias, donde "las humanidades" van a constituir un aprendizaje obligatorio para todo europeo cultivado (CARPENTIER, y LEBRUN, 1994: 261).

Lejos queda en este momento la época en la que la Iglesia era la que otorgaba sentido unitario a Europa. La Gran Peste de 1348 y las numerosas epidemias subsiguientes, la guerra de los Cien Años, el gran Cisma de Occidente... todos estos hechos, junto con un sentimiento supersticioso generalizado, forjan una conmoción colectiva que se traduce en temor a la peste, mal ante el que sólo queda la indefensión, miedo a Satán y a los brujos, aprensión a la muerte que deriva en miedo al juicio final y al infierno. Una profunda inquietud religiosa y un gran deseo de reforma de la Iglesia se apodera de este espíritu colectivo. Al tiempo comienzan a arrojarse críticas sobre la figura del Papa y el lujo que lo rodea, los pesados impuestos que recaen sobre toda la cristiandad, el absentismo de los obispos y la falta de preparación del bajo clero para llevar a cabo sus funciones de predicadores del Evangelio y auxiliadores de las inquietudes y preocupaciones de la sociedad.

En este contexto, las **reformas protestantes** tratan de dar respuesta. Quien inicia esta reacción es Martín Lutero[28] (1483-1546) en 1521, quien tras la lectura de San Pablo y de San Agustín llega a la convicción de que "sólo la fe en Dios puede hacer al hombre justo y salvarle", por encima de las obras humanas y de las indulgencias. Rechaza, en la misma línea crítica, la espiritualidad del Papa y del clero en general, afirmando que todos los cristianos son iguales ante

[28] Un año después de su ordenación en 1507, enseñó en la universidad de Wittemberg hasta 1546. En 1517 se le excolmugó tras la publicación de sus 95 tesis atacando los abusos papales.

Dios mediante el bautismo y por tanto, todos son llamados al sacerdocio universal. Simplifica los actos sacramentales a dos: el bautismo y la eucaristía. Melanchton (1497-1560), uno de sus discípulos, sintetiza sus ideas en lo que será a partir de ese momento el credo luterano: la *Confesión de Augsburgo.*

Juan Calvino[29] (1509-1564), influenciado por Lutero, publica la *Institución de la religión cristiana,* donde expone su particular doctrina.

> "Como éste, funda la religión cristiana en la justificación por la fe, el sacerdocio universal y la autoridad de la Biblia únicamente, pero modificando algo estos tres principios. Para él, la justificación por la fe postula la predestinación, es decir «el consejo eterno de Dios por el que ha determinado lo que quería hacer de cada hombre». Además, siendo la Biblia la única depositaria de la Revelación, cada fiel debe poder acceder a ella mediante una lectura directa y cotidiana" (CARPENTIER y LEBRUN, 1994: 265).

La reforma, tan esperada en la Iglesia, no se produce dentro de ella sino como reacción ante las críticas protestantes. Es tiempo de la Contrarreforma, materializada en el Concilio de Trento[30], en el que el dogma cristiano queda definido de la siguiente manera:

> "Reafirma el papel de las obras en la salvación, el lugar de la Tradición, junto a la Biblia, como elemento de la Revelación, el carácter sagrado de los miembros del clero, la existencia de siete sacramentos, el valor del culto a los santos (...) En materia de disciplina, condena abusos como el absentismo de los obispos o la acumulación de varios obispados, mantiene el celibato eclesiástico y el latín como lengua litúrgica y (...) recomienda la fundación de un seminario en cada diócesis para la formación moral, intelectual y religiosa de los futuros clérigos a fin de hacerles más aptos para transmitir la fe a través del catecismo y la predicación" (CARPENTIER y LEBRUN, 1994: 266).

El Concilio de Trento va a suponer la división oficial de la cristiandad occidental. En torno al 1600 nos encontramos con una Europa ortodoxa en el Este a la que se añade una Europa protestante bajo las formas luterana, calvinista o anglicana que seguirán todas ellas su propio recorrido al margen de la doctrina propuesta desde la Iglesia de Roma.

El siglo XVII se llena de **nuevos inventos** y en él el espíritu europeo alcanza un prodigioso impulso cuando Kepler (1571-1630) y Galileo (1564-1642) demuestran el doble movimiento de la Tierra. A esto se suman los movimientos filosóficos del **racionalismo** iniciados por Roger Bacon (1220-1292) y René Descartes

[29] En 1541 funda la iglesia reformada en Ginebra.

[30] Reunido en 1545 por iniciativa del papa Paulo III (1468-1549).

(1596-1650), el nacimiento de la geometría analítica, del cálculo infinitesimal y de la mecánica racional, que condujo, poco después a la concepción de la gravitación universal de Isaac Newton (1642-1727) (LAGUNA, 1991:14).

Una **nueva luz en el siglo XVIII** va a iluminar el continente europeo. Laguna define a la Europa de ese siglo como una "fábrica de ideas y de máquinas" (1991:14). No en vano es el siglo en el que Diderot proclama su ideal de sociedad en la que no existen ni Dios ni Rey. Rousseau (1712-1778) publica el *Contrato Social* y numerosos ilustrados se suman a la crítica contra los antiguos regímenes que acompaña al afán de independencia de América del Norte. Es el siglo en el que la Astronomía, la Matemática y la Física se han consolidado como ciencias a las que se une la Química. Es el siglo en el que se desarrolla la base de la revolución industrial, a partir, principalmente, del descubrimiento en 1769 de las aplicaciones del vapor por Wat (1736-1816). El siglo, sobre todo, en el que los filósofos sustituyen "las tinieblas" por las "luces" de la razón, y en el que el concepto de libertad adquiere un papel esencial: libertad individual, libertad de pensamiento y libertad de expresión. Todo ello queda materializado en *La Enciclopedia* (1751-1777) dirigida por Diderot (1713-1784) y D'Alambert (1717-1783), en donde se plasma el estado de los conocimientos científicos y técnicos de la época con pinceladas de reflexión crítica sobre las instituciones políticas y religiosas, rechazando los dogmas, la autoridad y la tradición (CARPENTIER y LEBRUN, 1994: 355 - 358).

En la Francia de 1789, se gesta la abolición definitiva del feudalismo y de todos los privilegios de la nobleza. El poder debe de emanar del pueblo y el rey sólo debe representar a éste y no a Dios. La **Revolución Francesa** alcanza incluso dimensiones universales cuando en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (26 de agosto de 1789) se supera la ciudadanía francesa para referirse a los derechos de todos los hombres[31].

El eco de la Revolución Francesa no se hace esperar en el resto de reinos europeos que viven pendientes de la potencia francesa y en los que se empiezan a mostrar signos de hostilidad hacia el nacimiento del Nuevo Régimen.

Con este nuevo régimen, quedó establecido el principio de Soberanía Nacional y el constitucionalismo, en tanto que la alta burguesía conseguía afianzar su poder económico y político. La nobleza se adapta a la nueva ordenación jurídica y conserva, en su mayor parte la tierra mientras que los grupos sociales más

[31] Un detenido estudio de esta declaración se ha publicado recientemente en la Universidad Autónoma de México: JELLINECK, G. (2000): *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.* Traducción y estudio preliminar de Adolfo Posada. Estudio introductorio de Miguel Carbonell. (México, Universidad Autónoma de México). Puede consultarse completo en internet en formato pdf en la dirección web: http://www.bibliojuridica.org/libros/1/30/tc.pdf.

desfavorecidos asumen una conciencia social y nacional mucho más desarrollada (AA.VV.,1989: 327).

Napoleón, convencido de la misión civilizadora de la nueva Francia surgida de la revolución, emprende una serie de campañas militares que tienen como resultado la implantación del dominio francés en todo el continente[32]. En 1807 Napoleón era el dueño de Europa. Ese dominio tuvo profundas secuelas sociales y políticas. Despertó el sentimiento nacional de los pueblos europeos y empapó los sistemas políticos y sociales de los ideales revolucionarios (AA.VV., 1989: 328).

A mediados del siglo XVIII se inicia en Inglaterra la **Revolución Industrial.** Entre los muchos factores que la propician, dos guardan una estrecha relación entre sí: por un lado, el progreso de los inventos y su aplicación a los procesos industriales de fabricación; por otro, la evolución del sistema mercantilista que demanda una búsqueda de nuevos procedimientos para abaratar el coste de producción y conseguir así mayores beneficios en menor tiempo dentro de un contexto de mayor competencia.

Esta búsqueda se materializa en la invención de máquinas destinadas a simplificar los procesos productivos (tiene su exponente máximo en el nacimiento de las fábricas) y en la explotación de nuevas fuentes de energía (carbón) y materias primas (hierro), más baratas y eficaces. Las industrias siderúrgica y textil son las más beneficiadas.

A causa de la Revolución Industrial, nos encontramos ante una burguesía fortalecida económica y políticamente, con un aumento de la producción y un abaratamiento de los productos, la aparición de crisis cíclicas, el desarrollo del ferrocarril, un empeoramiento de la vida del trabajador que lleva hacia una toma de conciencia social del proletariado y su consecuente organización en defensa de sus intereses a través de sindicatos y el desarrollo del socialismo (AA.VV., 1989: 323–324).

En los Estados Unidos de América se implantaron los principios ideológicos del liberalismo que cultivaba su metrópoli de una forma más elaborada. Es la progresiva introducción de impuestos de ésta última uno de los detonantes del proceso de independencia que culmina con la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América* (1776) en la que se proclama la igualdad entre todos los hombres, la existencia de derechos inalienables y el papel ineludible del Estado como garante de tales derechos. El desarrollo del capitalismo, y con

[32] En el capítulo siguiente, al hacer referencia a los intentos de unificar Europa por la fuerza, nos detendremos con más detalle en la biografía de este personaje y, sobre todo, en el papel que juega Napoleón en la historia de Europa.

éste el crecimiento económico, suscitan un atractivo al que es difícil sustraerse y que aumentó el flujo creciente y masivo de población emigrante europea.

Las revoluciones que tuvieron lugar en la primera mitad del siglo XIX, sobre todo las de 1848, supusieron otro hito importante en la construcción de los nuevos regímenes liberales en Europa, generalizándose el constitucionalismo, la limitación del poder de la nobleza, la igualdad jurídica y el nacionalismo que en el caso de Alemania o Italia desembocará en sus respectivos procesos de unificación.

Pero ese nacionalismo no es sólo alemán o italiano. En efecto, en casi toda Europa los estados sucumben en esos momentos al fenómeno del **nacionalismo.** Así, tenemos como ejemplo a Inglaterra que absorbe la hegemonía del mercado mundial y es gestora del patrón oro, o a Alemania que transforma su unificación en un ensayo de expansionismo por el resto de Europa. Las rivalidades imperialistas y los movimientos nacionalistas inadecuados desembocan en los importantes conflictos bélicos de la **I Guerra Mundial** (1914-1918) y la **II Guerra Mundial** (1939-1945). Europa se convierte en el continente del nazismo y del fascismo, en donde las doctrinas racistas y xenófobas hacen exterminar a miles de personas (BRUNET, 1999:79). El nacionalismo se convierte en la mayor amenaza de Europa.

Tras la Segunda Guerra Mundial, Europa queda arruinada y dividida en dos grandes bloques, una Europa Occidental que depende de EE.UU. para su rehabilitación y una Europa Oriental sometida al poder soviético. Ambas son, a su vez, reflejo de la división bipolar del mundo. Europa, como apunta Laguna (1991: 17), no es más que una pequeña pieza en el engranaje internacional y por ello, las decisiones que se adopten respecto a ella tienen ya un inevitable carácter global.

La evaluación de la guerra hace comprender cuáles han sido los errores en que se ha caído y cuáles han de ser las nuevas posturas para preservar la paz. De *este modo, la Constitución de la UNESCO, aprobada en Londres el 16 de* noviembre de 1945, responde con la siguiente declaración

> "La grande y terrible guerra que acaba de terminar no hubiera sido posible sin la negación de los principios democráticos de la dignidad, la igualdad y el respeto mutuo de los hombres, y sin la voluntad de sustituir tales principios, explotando los prejuicios y la ignorancia, por el dogma de la desigualdad de los hombres y de las razas" (p.43).

y con la determinación que asegura que "una paz fundada exclusivamente en acuerdos políticos económicos entre gobiernos no podría obtener el apoyo unánime, sincero y perdurable de los pueblos, y que, por consiguiente, esa paz

debe basarse en la solidaridad intelectual y moral de la humanidad" (p. 43). Es a partir de aquí cuando se toma conciencia de la importancia de la creación de un nuevo orden internacional regido por principios sociales y no tanto económicos y políticos:

> "Europa se dio cuenta con claridad meridiana que si la humanidad quiere sobrevivir, debe someter toda la cuestión de las relaciones internacionales a una revisión de conjunto, inspirándose no en las aspiraciones de tal o cual nación a la hegemonía mundial sino haciendo un llamamiento a la fraternidad y a la razón. Las organizaciones internacionales que se reparten hoy la obra de reconstrucción económica, social y política del mundo, las Naciones Unidas, la UNESCO, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de la Agricultura y la Alimentación, todas ellas deben llevar en sus estatutos un espíritu de solidaridad humana" (LAGUNA, 1991: 19).

Europa entrará entonces en un nuevo momento estelar de su historia. Un momento en que la idea de integración va a ser uno de sus motores vitales. Y a la historia de esa idea de integración nos acercaremos en los capítulos siguientes.

CAPÍTULO 2

Antecedentes de integración europea: recorrido histórico hasta el siglo XX

Antecedentes de integración europea: recorrido histórico hasta el siglo XX

2.1. Un matiz previo: integración versus unificación. Procesos unificadores materializados por la fuerza

La vivencia histórica compartida por los pueblos europeos y la comunalidad de raíces culturales que ha generado, dando lugar a un tronco cultural verdaderamente común, aspectos que hemos reflejado en el capítulo anterior, constituyen un elemento de comprensión para los distintos procesos que han procurado aunar a las naciones europeas en torno a un proyecto común, eso *que puede denominarse en palabras* de Edgar Morin "La comunidad de destino" (1987: 142-145).

Pero hay que distinguir, dentro de esos procesos, aquellos que resultan verdaderamente *integradores,* de aquellos otros que son exclusivamente *unificadores.* La diversidad cultural europea deslegitima cualquier intento de proceso unificador. Sin embargo, el tronco cultural común permite comprender los intentos integradores. ¿Cuál es la diferencia, pues, entre unos y otros, entre los procesos de unificación y de integración que se han dado en el continente europeo? La unificación se concibe desde los intentos de dominio por parte de unas expresiones culturales europeas sobre las otras, básicamente mediante el uso de la fuerza. La integración hay que entenderla en el sentido de búsqueda de destino común desde la armonía y la cooperación y con el horizonte permanente de la paz y la prosperidad. Aclarar la diferencia entre estas dos formas de concebir la construcción de Europa, distinguir integración frente a unificación, es, pues, la clave que nos va a permitir entender el proceso histórico que en la actualidad vive Europa. Un proceso que se hace sobre la base de ese tronco cultural común al que hemos intentado acercarnos en el capítulo anterior.

Un somero análisis semántico de ambos términos nos ayuda a entender la diferencia entre un tipo y otro de procesos[1]. El término de integración proviene del latín *"integratio"* y se asocia a definiciones en las que se habla de "Constituir las partes de un todo", "Complementar un todo con las partes que faltan" (REAL ACADEMIA DE LA LENGUA) o "Hacer un todo o conjunto con partes diversas" (MARÍA MOLINER). Así, en la integración, el todo final resultante es distinto a las partes integrantes pero se nutre de ellas respetando su naturaleza originaria, la cual se reconoce distinta. El resultado de la integración puede ser heterogéneo. Por el contrario, unificación procede del latín *"unus"* –uno– y *"facer"* –hacer–, esto es, "hacer uno", "convertir en único", lo que supone que el resultado final es homogéneo, sin admitir la diversidad de las partes que lo componen. La integración respeta la diversidad. La unificación uniformiza. De hecho, "uniformizar" e "igualar" aparecen como sinónimos de unificar, pero no figuran como tales sinónimos de la palabra integrar. Para ésta se ofrecen, sin embargo, los sinónimos "completar", "constituir" o "participar", entre otros.

Desde la perspectiva histórica la unificación se asocia, pues, a la imposición de un modelo único por parte de unas naciones a otras, normalmente mediante el uso de la fuerza, posibilitado por un mayor poderío económico y militar. Por el contrario, los procesos integradores respetan escrupulosamente la diversidad nacional y acontecen, por tanto, desde la voluntad y por medios pacíficos, a través del diálogo y no de la fuerza.

Bajo este primer epígrafe del segundo capítulo, y para dejar patentes esas diferencias entre uno y otro tipo de procesos, nos acercaremos a algunos intentos unificadores en la historia de Europa para que luego puedan contraponerse a las ideas de procesos integradores y, sobre todo, al que está teniendo lugar en Europa en estos momentos y que es el centro de nuestro tema: La Unión Europea.

Han sido muy numerosos los intentos de unificar a los pueblos de Europa bajo una única instancia política (llámese Estado, Imperio, Nación o como se quiera). Algunos de estos intentos de unificación Europea por la fuerza han tenido una resonancia histórica especial. Su significatividad se fundamenta en dos criterios: su extensión (han ocupado un amplio espacio geográfico del territorio de Europa) y su duración (han abarcado un período temporal lo suficientemente amplio para dejar una huella histórica patente una vez han cesado). Los procesos a los que aquí nos referiremos han abarcado todos ellos grandes extensio-

[1] Se han utilizado para ello los siguientes diccionarios:
SAURI (1982): *Diccionario SAURI de la lengua española*, Tomo 2, (Bilbao, Sauri).
REAL ACADEMIA DE LA LENGUA (1992): *Diccionario de la Lengua Española* (21ª ed.) (Madrid, Espasa-Calpe).
ESPASA CALPE (1993): *Diccionario de Sinónimos y Anónimos* (Madrid, Espasa-Calpe).
MARIA MOLINER (1998): *Diccionario de uso del español*, Vol. 2 (Madrid, Gredos).

nes del continente y se han mantenido sobre ellas un tiempo suficiente para *impregnar el espacio en el que se ubicaron con sus ideas y valores.*

El primero de ellos a los que hay que referirse es el **Imperio Romano**. Su unidad se fundó en el sometimiento de los pueblos conquistados por las armas, en una depurada administración al servicio de los intereses de Roma y en un magnífico sistema de comunicaciones. Aunque, como ya se dijo, se concedió a todos los habitantes del Imperio la ciudadanía romana mediante el edicto de Caracalla (año 212), no se trata de un proceso integrador por cuanto se impusieron numerosos elementos culturales propios sin respetar la diversidad (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 12). Así, por ejemplo, el latín se constituyó en la lengua del imperio, el sistema económico se unificó y el Derecho Romano se dejó sentir en todos los rincones del Imperio[2]. En el siglo III el Imperio Romano se fracciona en dos: el Imperio de Oriente y el Imperio de Occidente. Y tras esa división inicial, el empuje de los pueblos germánicos en el siglo V acaba con la hegemonía romana (RUIZ PÉREZ, 1998: 30).

Otro proceso de carácter unificador es el que llevó a cabo **Alejandro Magno,** hijo de Filipo II y de Olimpia, nacido en Pela, Macedonia, el 356 a. J. C. El ilustre filósofo Aristóteles fue su preceptor. A la muerte de su padre, se autonombró estratega de los helenos en la asamblea de la liga de Corinto (335), reanudando los proyectos de conquista asiática de su padre. Sus ansias de dominio le llevaron a emprender rápidas y violentas conquistas. En medio de sus incursiones fundó la ciudad de Alejandría. Como monarca gobernó desde el absolutismo, tratando de asegurar sus proyectos de dominación universal, mediante la construcción de una nación mixta y el establecimiento de un ejército formado por helenos y bárbaros. Alejandro Magno murió en Babilonia el 13 de junio de 323, habiendo dominado el mundo oriental. Sus sucesores abandonaron estas *ambiciones de nueva conquista y continuaron sus empresas desde la explotación* y el rol de conquistadores (GER, 1972: tomo 1, p. 333).

Tres siglos después, uno de esos pueblos germánicos, los francos, logró crear un imperio poderoso. **Carlomagno**[3] fue el principal artífice del esplendor de ese pueblo. Reinó entre el año 768 y 814, siendo coronado emperador por el Papa León III el día de navidad del año 800 en Aquisgrán. Establecido en esa ciudad, se convertiría en "árbitro de occidente" (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995:14) y supuso para la cristiandad una de las figuras más prestigiosas de la Alta Edad Media. Sin embargo, sobre ella planea el debate acerca de si sus motivaciones

[2] Ya se apuntó que aún hoy en día, los planes de estudio de numerosas universidades donde se ofrecen titulaciones de Derecho incluyen disciplinas en las que se estudia el Derecho Romano.

[3] No parece haber certeza sobre su fecha de nacimiento. Pudo ser en torno a los años 742-747. Falleció en Aquisgrán en el año 814.

para el mantenimiento y la expansión de tan vasto imperio eran exclusivamente religiosas o más bien políticas. En un extremo argumental se ubican los que piensan que

> "son las motivaciones religiosas las que prevalecen. Carlomagno es el protector de la Iglesia, el representante de Dios, y su misión era, pues, ampliar los límites del mundo cristiano. De este modo la fuerza está al servicio de la fe y la *dilatatio regni,* la expansión del reino, tema esencial de la propaganda oficial que no es otra cosa que la expansión de la Ciudad de Dios" (GER, 1972: tomo 5, p. 109).

Por otra parte están los que piensan que

> "En verdad podemos preguntarnos hoy en día si ese pretexto religioso, en el que han creído sinceramente los hombres de la época, no ha sido sobre todo una coartada ideológica destinada a honrar la guerra, una guerra que era la condición del funcionamiento del sistema político y social implantado por Carlomagno: en una época en que la aristocracia constituía la única fuerza poderosa y coherente, el rey no podía obligarla (sic) a aceptar su autoridad sino en la medida en que la proporcionase gloria y riquezas. Ahora bien, apenas había otra clase de gloria que la de las armas y apenas existía otra posibilidad de enriquecimiento, en este tiempo de retracción económica que el botín. Estando la fidelidad de los grandes en función de la liberalidad del rey, era solamente la conquista la que podía permitir a éste encontrar tierras suficientes para recompensar a sus vasallos con donaciones renovadas sin cesar y mantener de ese modo su lealtad. La guerra venía a ser así un fin en sí misma y todos los años se repetía regularmente desde la primavera al otoño" (GER, 1972: tomo 5, p. 109).

Sea como fuere, el hecho cierto es que Carlomagno sometió a los sajones, a los que impuso el cristianismo; conquistó Lombardía; realizó campañas contra los eslavos, a los que convirtió en tributarios; incorporó a la corona el Ducado de Baviera; venció a los bávaros y creó la marca hispánica como barrera contra los árabes. Así, el Imperio Carolingio dominó gran parte del centro y Oeste de Europa. A su muerte su imperio se dividió entre sus sucesores (RUIZ PÉREZ, 1998: 31) mediante el *Tratado de Verdún* (823). Tratando de dar respuesta a la cuestión de la fecha de nacimiento de Europa durante el período carolingio, podemos afirmar que si consideramos Europa como "una unidad de instituciones políticas, de convivencia secular, de tradiciones artísticas y literarias, de intereses económicos y sociales, coincidentes o solidarios" podemos decir, en palabras de R. López (citado en DUROSELLE, 1990: 108), que el Imperio carolingio se nos muestra como "un considerable esfuerzo, aunque insuficiente".

Poco más de un siglo después, **Otón I de Sajonia** (912-973) fue coronado emperador en el año 962, siendo el artífice de la creación en el siglo X del

Sacro Imperio Romano Germánico. Su expansión se detuvo en los límites de Europa central y en parte de la península Itálica (RUIZ PÉREZ, 1998: 31). El sometimiento de los pueblos que constituían el Imperio se hizo mediante sucesivas expediciones militares con elevado coste de víctimas.

Carlos I de España y V de Alemania (Gante, 1500-Yuste, 1558), hijo de Felipe El Hermoso, de Habsburgo, y de Juana La Loca, de Trastámara, reunió sobre su corona, por esos envites propios del juego de los enlaces matrimoniales de la época del renacimiento, los patrimonios correspondientes a cuatro importantes dinastías europeas.

> "De su abuelo paterno, el emperador Maximiliano I, heredaba los territorios centroeuropeos dependientes del Archiducado de Austria, además de los derechos al imperio alemán, vinculado por tradición desde hacía más de un siglo, a la casa de Habsburgo; de su abuela paterna, María de Borgoña, recibía el conjunto de estados dispersos que Carlos El Temerario había pretendido integrar en un reino de Lorena: Países Bajos, Flandes, Brabante, Luxemburgo y el Franco Condado, más los derechos a la Borgoña, en manos de Francia; de su abuelo materno, Fernando El Católico, los reinos de la Corona de Aragón (Aragón, Valencia, Cataluña y Baleares), más Navarra, Sicilia, Nápoles y diversas plazas en el norte de África; y de su abuela materna, Isabel La Católica, los reinos de Castilla, otras plazas africanas, las Canarias «y otrosí las islas y tierra firme de la Mar Océana, descubiertas y por descubrir», es decir, todo un mundo en ciernes. En la persona de Carlos I, por circunstancias que raras veces repite la historia, confluyeron así cuatro herencias espléndidas, que le hacían dueño y señor de extensos territorios en Europa, África y América" (GER, 1972: tomo 5, p. 116).

El mantenimiento de todos estos territorios heredados en su coronación tuvo un coste elevado en cuanto a conflictos militares. Éstos se acentuaron a su muerte, cuando Felipe II, que heredó de él nuevos territorios de los Países Bajos, trató de impedir la difusión del protestantismo entre estos territorios, con durísimas y sangrientas represiones encabezadas por el Duque de Alba (gobernador desde 1567).

Uno de los intentos más significativos de unificación europea por la fuerza se debe a **Napoleón Bonaparte**[4]. Entre 1805 y 1808 Europa entera, como se indicó

[4] Nace en Ajaccio (Córcega) en 1769, cuando esa isla apenas hacía poco tiempo que había sido adquirida por Francia. Inicia sus estudios en Brienne, desde donde se traslada a la Escuela Militar de París en 1784. En octubre de 1785 deja la Escuela Militar de París e inicia su carrera militar con apenas cumplidos los 16 años. Cuatro más tarde estallará la Revolución Francesa y el destino de Francia y el de Napoleón quedarán unidos desde ese momento, sobre todo a partir de 1804, fecha en que se proclama Emperador de Francia en la Catedral de París en una ceremonia en la que es famosa la anécdota sobre la autoimposición de la corona imperial que arrebata de las manos al mismo Papa Pío VII. Tras sus conquistas de principio de siglo XIX el signo victorioso de Napoleón se torna en derrota a partir de 1808 con el inicio de la Guerra de la Independencia española, el fracaso contra Rusia en 1812 o las batallas perdidas en Alemania en 1813. Sus propios mariscales le obligan a abdicar en 1814 y es conducido a la isla de Elba. De allí todavía regresará para intentar rehacer su poder político y militar, pero la definitiva derrota en Waterloo en 1815 y con todos los tronos europeos en su contra, es hecho prisionero de los ingleses y conducido a la isla de Santa Elena donde fallece en 1821.

en el capítulo anterior, pertenece prácticamente a Napoleón (GER, 1972: tomo 16, p.566). Si bien a comienzos del siglo XIX intenta crear una Europa libre de las monarquías absolutas y gobernada por unos mismos principios derivados de los ideales de la Revolución Francesa, fracasa al querer imponer las reformas por medio de las armas y controlarlas a través de un mandato personal (RUIZ PÉREZ, 1998: 32).

Napoleón dirá en Santa Elena que fue partidario de crear una Gran Confederación de Pueblos de Europa, de unificar las monedas, las medidas y las legislaciones. Manifestación explícita de ello son las palabras pronunciadas en el destierro de Santa Elena el 11 de noviembre de 1816 según el Conde Las Cases en su obra *Memorial de Santa Elena*[5]:

> "Una de las ideas que más me ocuparon había sido la reunión, la concentración de los mismos pueblos geográficos que las revoluciones y la política han disuelto y dividido; de manera que contándose en Europa, bien que diseminados, más de treinta millones de franceses, quince de españoles, quince de italianos y treinta de alemanes, hubiera querido hacer de cada uno de estos pueblos un solo cuerpo de nación. Con un séquito semejante hubiera sido hermoso presentarse a la posteridad y a la bendición de los siglos; ¡yo me juzgaba digno de tamaña gloria!"

Después de esta simplificación sumaria, hubiera sido posible entregarse a la quimera de una perfecta civilización. En tal estado de cosas podía haber más probabilidades de conseguir en todas partes la unidad de códigos, de principios, opiniones, sentimientos, ideas e intereses. Acaso entonces, con el apoyo de las luces universalmente extendidas, hubiera sido permitido soñar la gran familia europea, la aplicación del Congreso americano, o la de los anfictiones de Grecia. Y entonces, ¡qué perspectiva de fuerza, de grandeza, de goces, de prosperidad! ¡Qué grande y magnífico espectáculo!... (...)"

Para Napoleón esa unidad se haría tarde o temprano, por la fuerza misma de las cosas:

> "El impulso está ya dado, y no creo que después de mi caída y la partición de mi sistema pueda haber en Europa otro gran equilibrio que la reunión y confederación de los grandes pueblos. El primer soberano que en medio de la primera crisis abrace de buena fe la causa de los pueblos, se encontrará a la cabeza de toda Europa y podrá emprender cuanto quiera" (citado en CARPENTIER Y LEBRÚN, 1994: 394-396).

Él había ensayado una Europa de Amiens (1802), una Europa de reinos familiares y, finalmente, una Europa de sistema continental, con reinos y vasallos,

[5] Dicha obra puede encontrarse traducida al castellano por Juan G. de Luaces y editada en Barcelona por Joaquín Gil en 1944.

proclamándose emperador en 1804 y manifestando así su voluntad de establecer una hegemonía europea y universal (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 23). Sin embargo, la verdadera vocación de Napoleón no era europeísta, sino francesista[6]. Él no buscaba una Europa unida, sino una Francia grande, del tamaño de Europa:

> "La idea que Napoleón tenía de Europa era la de hacer de París la capital de ese mundo que iba a ser dirigido por él (...). En sus sueños sobre la aglomeración de estos pueblos europeos que han sido destruidos por las guerras y las revoluciones piensa establecer un mismo orden napoleónico con un mismo código, una misma ley, una misma moneda, una misma universidad (...). Esta imagen ideal de Europa, que jamás alcanzará, corresponde a una auténtica ilusión suya, dar una paz, pero para llegar a la misma, Napoleón pasa todos sus años de Imperio, sumergido en una guerra continua" (GER, 1972; tomo 16, p.566).

Ya en el siglo XX, **Hitler**[7] es el último ejemplo, pero quizá el más evidente, de un intento unificador con final monstruoso. Hitler tampoco quería una Europa Unida, quería una Alemania grande, que ocupase todo el continente. Cierto es que muchos autores han señalado que las penosas condiciones para Alemania del *Tratado de Versalles* de 1919 (que pone fin a la I Guerra Mundial) ofrecen un elemento de comprensión histórica (que no de justificación moral) al fenómeno del ascenso del Nacional Socialismo en Alemania, encabezado por Hitler, en tanto en cuanto, su discurso populista y recuperador del "honor alemán per-

[6] Uno de los detalles de su afrancesamiento se encuentra en el uso que él mismo decidió para su propio apellido. Nacido en Córcega, su apellido era de origen italiano (Buonaparte) pero al ser Córcega ya una isla francesa cuando él nació, cambió él después su propio apellido, afrancesándolo, eliminando del mismo la u y reduciéndolo a Bonaparte (por el cual le conoce la Historia).

[7] Nacido en Braunau (Austria) el 20 de abril de 1889, los años de su infancia y su juventud son muy azarosos. Tras la muerte de su padre cuando tenía 14 años y la de su madre cuando contaba sólo 17, Hitler comienza a vagabundear por Viena intentando ingresar en la Academia de Bellas Artes o en la escuela de Arquitectura, instituciones ambas que le cierran las puertas. En ese período se cultiva con las obras de Schopenhauer, Treitschke, Nietzsche, etc. Y empiezan a florecer en él sus ideas antisemitas y el ideal de una gran nación de raza aria. Se traslada a Munich y se enrola en un regimiento Bávaro para tomar parte en la I Guerra Mundial. Alcanza numerosos méritos de guerra e importantes condecoraciones. Terminada la guerra comienza su vida política, con mítines en cafés y clubes diversos. Su inmenso poder de oratoria le lleva poco a poco a aglutinar en sus discursos a personalidades de diferentes partidos nacionalistas. Bajo la figura carismática de su persona se organiza el *Nazionalsozialistiche Deutsche Arbeiter Partei* (Partido Nacional Socialista de los Trabajadores Alemanes). En 1922 la "marcha sobre Roma" lleva al poder a Mussolini en Italia e inspirado por ese hecho, organiza un golpe de estado para derrocar al gobierno conservador Bávaro de Von Kahr. Ese hecho le lleva a ser acusado de alta traición y en 1924 es condenado a 5 años de cárcel de los que sólo cumplirá 8 meses. Es entonces cuando escribe su ideario político: *Mein Kampf* (Mi lucha). Entre 1925 y 1926, Alemania vive un período de relativa estabilidad económica y política (El Canciller Stresemann consigue cierta capitalización extranjera y la firma del *Tratado de Locarno* –que suaviza en parte las duras condiciones impuestas a Alemania en el *Tratado de Versalles* –nos referiremos a esto más adelante, cuando hablemos de la Sociedad de Naciones–). Pero el *crack* económico de 1929 y la muerte de Stresemann favorece que la banca, la burguesía y la clase media alemana se agrupen en torno a él. La ascensión de Hitler entonces se hace imparable. De los escasos 800.000 votos obtenidos en 1928 obtiene 6 millones y medio en 1930, y más de 13 millones y medio en 1932. En 1933 accede a la cancillería alemana y con tal superioridad de parlamentarios en el Reichstag consigue que una ley le dote de plenos poderes (incluso al margen de la Constitución) (GER: 1972, tomo12, pp. 52-55).

dido" inspira adhesiones afectivas muy difíciles de resistir. Incluso desde el punto de vista exclusivamente histórico.

> "Es idea muy repetida, sobre todo por los historiadores que estuvieron más ligados a los acontecimientos, la de que la II Guerra Mundial constituye la continuación lógica y prácticamente inevitable de la primera, cuya solución fue a todas luces forzada" (GER, 1972: tomo 11, 441).

Aún así, la ambición personal y política de la figura de Hitler es innegable, al igual que lo es el conjunto de atrocidades contra la humanidad que realizó mientras tuvo el liderazgo de la nación alemana. Es en 1933 cuando una ley del Reichstag le dota de poderes plenos, aún en contra de la Constitución. Desde entonces, el destino de Alemania está exclusivamente en sus manos. Hitler inicia una política de anexiones que comienza con la de Austria y sigue con la de los sudetes en Checoslovaquia. Los signatarios vencedores del *Tratado de Versalles* ven con preocupación esa política de anexiones pero permanecen aún sin mediar en ellas, quizá preocupados, precisamente, por las consecuencias a gran escala de una declaración de guerra a Alemania. Pero la situación ya no resulta sostenible por más tiempo cuando en septiembre de 1939 las fuerzas alemanas invaden Polonia, pensando Hitler que la actitud de Francia y Gran Bretaña quizá fuera la misma en esta ocasión que con la de los sudetes (la omisión que consiente). Pero en este caso no sucedió así. Los aliados eran conscientes de que el espíritu anexionista de Hitler no pararía por si sólo y que había llegado el momento de detenerlo por la fuerza. Declaran la guerra a Alemania y se inicia la II Guerra Mundial. Durante la hecatombe bélica que supuso esa guerra para Europa, Hitler ocupa Noruega, Dinamarca, Bélgica, Holanda, Francia, los Balcanes, Grecia, el Norte de África y gran parte de Rusia, intentando llegar a Moscú. Fue precisamente su ambición por Rusia uno de los motivos que militarmente causaron su derrota. A partir del momento en que los ejércitos alemanes son detenidos a las puertas de Moscú (1941), el cambio de signo de la guerra hace prever un final de derrota para Hitler que sólo era cuestión de tiempo. La batalla de Stalingrado (1942), y los desembarcos aliados de Italia (1943) y Normandía (1944) son claros episodios de esa derrota anunciada.

En este punto es preciso señalar, por hacer justicia a la historia y comprender aún más el proceso de integración europeo que, en gran medida, el triunfo de las fuerzas aliadas, de los ideales de libertad y democracia frente al fascismo intolerante, se debe a la cooperación conseguida entre Francia e Inglaterra gracias a la mediación de uno de los que luego serían artífices de la *Declaración Schuman, el Tratado de París* y el *Tratado de Roma* (a los que nos dedicaremos con profusión más adelante): Jean Monnet. La labor de Jean Monnet para hacer sinérgicos los esfuerzos de Gran Bretaña y Francia contando con el

apoyo económico y militar americano hicieron posible, sin duda, uno de los pilares que permitieron ganar la guerra[8].

Los efectos catastróficos del intento unificador de Hitler son muy conocidos, pero no por ello menos dignos de ser repetidos aquí, cuando se trata en este espacio de expresar la radical diferencia entre los procesos unificadores de Europa y sus procesos integradores. Se ha definido la II Guerra Mundial como "El más vasto y sangriento conflicto bélico que recuerda la historia del hombre" (GER: 1972, tomo 11, p. 441). Sin duda lo es, si tenemos en cuenta su trágico balance:

> "La II Guerra Mundial implicó a unos 70 países (...) Costó a la humanidad 55 millones de muertos, 70 millones de heridos, 40 millones de desplazados o sin hogar; 20 millones de toneladas de buques fueron al fondo del mar; 24 países fueron invadidos y se derrumbaron unos tres millones de edificios. Las pérdidas morales no caben en las estadísticas" (GER, 1972: tomo 11, p. 448).

No existe argumento mejor para luchar por la integración pacífica de los pueblos europeos que supone el proceso histórico de la Unión Europea.

Retomaremos estas ideas cuando iniciemos el repaso a los procesos integradores que se producen inmediatamente después de la II Guerra Mundial. Pero eso no será hasta el capítulo 4°. Haremos antes un repaso, aunque sea somero, de aquellos intentos realmente integradores (que no unificadores) que se han presentado de forma más significativa a lo largo de la historia. El resto de este segundo capítulo lo dedicaremos a los intentos previos al siglo XX. Y el capítulo 3° se ocupará de los intentos de la primera mitad del siglo XX.

[8] Para comprender en detalle este punto es imprescindible acercarse a las memorias de Jean Monnet (1985), especialmente al capítulo 7 dedicado a "El programa para la Victoria" (pp. 143 y ss). Puede decirse que la materialización real de la idea de la construcción de Europa como salvaguarda de la democracia y, por ende, de la paz, tiene su origen más próximo en esta situación de falta de libertades que se vive en Francia cuando la invasión alemana y es el detonante que lleva a pensar a hombres como Monnet que el único medio de evitar en el futuro situaciones semejantes es mediante la integración de las voluntades de los distintos gobiernos de Europa en torno a un ideal común: la democracia y la paz. El papel que Jean Monnet jugó fue decisivo a la hora de promover un plan que permitiera a EE.UU. aportar los medios económicos y materiales que necesitaban las naciones del continente para sacudirse la invasión alemana. El trabajo de mediación diplomática de Monnet, junto con el de otros, hizo posible que EE.UU. decidiera aliarse incondicionalmente con Francia y el Reino Unido mediante la declaración del 6 de enero de 1941 del Presidente de los EE.UU., entonces Roosevelt, y conocido como "Declaración de las Cuatro Libertades". En ella, Roosevelt indica que debía lucharse "por un tipo de mundo nuevo en el que los hombres gozarían de libertad de expresión y de creencias, así como serían libres de la necesidad y el temor; un tipo de mundo que es la antítesis del llamado «orden nuevo», tiranía que los dictadores quieren crear con bombas. A este «orden nuevo» oponemos la idea más elevada de un orden mundial fundado en la moral (...) Pido al congreso autorización y fondos suficientes para fabricar más municiones y más armas de todo tipo, para dárselas a las naciones en guerra víctimas de la agresión. Nuestro papel más útil y más urgente es convertirnos en arsenal, tanto para ellos como para nosotros" (citado en Monnet, 1985, p. 162). Con ese apoyo surge el concepto de EE.UU. Como "arsenal de las democracias".

2.2. La idea de la integración

Según algunos autores el eje esencial de la idea de la integración europea es el conflicto. Sánchez-Gijón dirá: "Lo que ha hecho a Europa no es el concierto sino el conflicto" (1975: 6). Y más adelante:

> "Así, pues, tenemos que la Europa que lucha por su integración se propone a sí misma como una fuerza de paz; pero no podemos ignorar que la idea misma y la realidad de Europa ha tenido sus raíces inconscientes en multitud de guerras, sobre todo en las dos últimas. Esta fuerza de paz, sin embargo, no encuentra su camino en la conciliación imparcial de voluntades, sino en plantear conflicto a viejas estructuras y actitudes. Esta Europa es, también ella, un ser conflictivo" (SÁNCHEZ-GIJÓN, 1975: 10).

En efecto, la idea de la integración europea surge del conflicto. Pero, más bien, es el intento precisamente de superar el pasado histórico de conflicto con un futuro de destino pacífico. Esta es la clave, desde mi punto de vista, de lo que debe entenderse por Europa. "Haced Europa, y si no, haced la guerra" (LAMOUR, 1931, citado en SÁNCHEZ-GIJÓN,1975: 7).

José Ortega y Gasset se referirá a esta idea expresándola de una forma diáfana:

> "La civilización europea duda a fondo de sí misma.¡Enhorabuena que sea así! Yo no recuerdo que ninguna civilización haya muerto de un ataque de duda. Creo recordar más bien que las civilizaciones han solido morir por una petrificación de su fe tradicional, por una arterioesclerosis de sus creencias. (...)

Por debajo de los fenómenos superficiales, que se perciben a simple vista -la penuria económica, el confusionismo político-, el hombre europeo comienza a emerger de la catástrofe y ¡gracias a la catástrofe! Pues conviene advertir que las catástrofes pertenecen a la normalidad de la historia, son una pieza necesaria en el funcionamiento del destino humano. Una humanidad sin catástrofes caería en la indolencia, perdería todo su poder creador" (ORTEGA Y GASSET, 1960: 26-28).

Como muy bien sigue diciendo, lo importante no es el pasado del conflicto, sino aprender de ese bagaje histórico y que nos permita enfrentar un futuro de paz. En sus propias palabras, "En el fondo, tanto da lo que nos haya pasado; lo decisivo es que, sea lo que sea, sepamos aprovecharlo. El buen jugador de pelota toma ésta donde le llega" (ORTEGA Y GASSET, 1960: 29).

No cabe ninguna duda que la historia de los pueblos europeos es una historia plagada de situaciones conflictivas que han conducido, casi constantemente, a la confrontación bélica. A través de las próximas páginas podremos concluir

que la historia de la construcción de la Unión Europea es, ante todo, un esfuerzo de los ciudadanos de Europa por asumir ese pasado y mirar desde él hacia un futuro de paz fundamentado en la cooperación mutua. La idea de la integración europea es la superación de un pasado histórico cuyo denominador común es el conflicto bélico. La idea de la integración se opone así, superándola, a la idea de unificación.

Como ya se indicó, hay que distinguir los procesos unificadores de los procesos integradores. En los primeros, la característica fundamental es que algunos grupos humanos lo imponen a otros por la utilización de la fuerza de forma violenta. No son procesos voluntariamente asumidos por aquellos a quienes afectan, sino promovidos desde la imposición por aquellos a quienes les interesan (bien por razones políticas o económicas). Sin embargo, al margen de esos intentos por la fuerza, que no son objeto de nuestro interés, han existido intentos integradores cuya característica principal es que su planteamiento se hace de forma pacífica y voluntaria. Dicho de otra manera, la integración se construye desde el diálogo, mientras que la unificación se impone desde la guerra.

En este epígrafe ha llegado ya el momento de detenerse en esos intentos que cumplen las mismas características que afectan al modelo de integración de la UE (es un intento voluntario –los estados desean la adhesión– y pacífico –dicha adhesión no se produce por una imposición basada en la victoria militar–). Queda claro que nos interesan los procesos de integración, no los de unificación.

Dentro de esos intentos hay también que distinguir aquellos que se han quedado exclusivamente en el marco de las ideas, en el plano teórico, y aquellos que han tenido un cierto grado de materialización.

Para el análisis de estos intentos nos basaremos en algunas obras clásicas en el estudio de esta cuestión (Bikkal, 1955; Rougemont, 1966; Brugmans, 1972; Laguna, 1991; Pérez-Bustamante, 1995 y 1997; Truyol y Serra, 1999; etc. –mencionadas en la bibliografía–) sin perjuicio de que en algún momento determinado se haga referencia a alguna otra.

2.2.1. La idea de la unidad europea hasta el Renacimiento

El europeísmo que surge en la Edad Media viene asociado inevitablemente al cristianismo y al intento de que éste haga frente a la "invasión" de los pueblos de religión no cristiana. Así, la unidad en torno al cristianismo frente al Islam es la fragua donde se forjan muchos de los ideales de integración europeísta. La idea básica es agrupar a los estados cristianos de Europa en una entidad político militar integrada que se defienda de forma eficaz de la "contaminación" espiritual que llegaba de Oriente.

Algunos autores como Besné, Canedo y Pérez (1998: 20), señalan ya a **Raimundo Lulio** (Mallorca, entre 1232 y 1235 - Mallorca, entre 1315 y 1316) como uno de los primeros ideólogos de una integración concertada entre las naciones europeas. La propuesta luliana sobre una organización de toda la cristiandad bajo la autoridad del Papa puede considerarse claramente, según los mencionados autores, anticipo también de ideas posteriores de integración europeísta. Sobre todo porque surge desde el diálogo y el respeto mutuo y no desde la imposición por la fuerza. El nacimiento en la isla de Mallorca, en aquel momento lugar de convivencia de judíos, árabes y cristianos le facilita esa visión inter-religiosa que mostrará en obras como *Blanquerna* (1283) o *Arts Magna* (1304) y practicará en su intento por convertir desde el diálogo a los musulmanes del Norte de África o a los infieles de Asia.

Pero entre las sugerencias más remotas de integración de los estados de Europa, quizá la primera de relieve se deba al gran poeta italiano Durante Alighieri (Florencia, 1265-Rávena, 1321), más conocido como **Dante.** En su obra *De monarquía*[9] realizó una propuesta para que una monarquía universal asumiera la función primordial de arbitrar las diferencias entre los soberanos. Su inspiración es la *Pax Romana,* ya que propone los principios jurídicos de la Ley Romana como el mejor camino para regular la convivencia entre los ciudadanos de ese único imperio que él preconiza. A pesar del carácter universal de su propuesta, Dante es claramente federalista en sus planteamientos, ya que nunca tiene en mente un estado unificado y centralizado, sino que persigue la "unidad en la diversidad" (ROUGEMONT, 1966, versión electrónica: 21).

Contemporánea a la de Dante, todavía en la Baja Edad Media, nos encontramos con la figura del jurista francés **Pierre Du Bois**[10]. A partir de 1302 se convierte en Diputado de los Estados Generales de Francia por la provincia electoral de Coutances y desde ese puesto intenta servir también de consejero del Rey. Escribe una obra titulada *De recuperatione Terre Sancte: Traité de politique générale*[11]. En esa obra[12], propone una confederación de naciones regu-

[9] Existe controversia en torno a la fecha exacta en que esta obra fue escrita. Pérez-Bustamante, por ejemplo, la sitúa en 1300 en una de sus obras (1995:16) pero, sin embargo, lo hace en 1308 en una edición posterior de la misma (1997:18). Sobre lo que parece no haber duda es que es una obra de sus últimos años y que la primera versión impresa apareció en Basilea en 1559 (EUI, 1927: tomo 17, p. 945). Una de las referencias más fiables al respecto la encontramos en la obra *On Several Centuries of "European" silence,* escrita por Denis de Rougemont y publicada en 1966 por la editorial Mc Millan. Según Rougemont, la obra debió ser escrita en 1311 con ocasión del viaje que hizo a Roma a la coronación del Emperador Henry VII por parte del Papa Clemente V.

[10] Nacido en Normandía, probablemente en las cercanías de Coutances, entre el 1250 y 1260 según EUI (1927, tomo18, p. 2311), en 1272 según Pérez-Bustamante (1997: 18) y en 1255 según Bikkal (1955: 11). Para Denis de Rougemont, las fechas de nacimiento y muerte son (1250-1320).

[11] La fecha de esa obra es 1304 según Pérez-Bustamante (1997: 18), en algún momento entre el 1305 y 1307 para Bikkal (1955: 11) ó 1307 según EUI (1927, tomo 18, p.2311).Tras consultar el catálogo virtual de la Biblioteca Nacional Francesa (http://www.bnf.fr), la fecha más probable de aparición de esa obra es la de 1306. Así lo propone también la obra de Rougemont (1966, versión electrónica: 8).

[12] Una de las versiones modernas más nombrada es la editada en París en 1891 por Charles-Victor Langlois.

lada mediante un sistema institucionalizado de arbitraje internacional en el que las diferencias deberían resolverse mediante un "concilio" de príncipes laicos y cristianos, de forma pacífica. En este contexto, la Iglesia de Roma podría servir como Corte de Apelación (BESNÉ, CANEDO y PÉREZ, 1998: 20; PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 18; y EUI, 1927: tomo 18, p. 2311). La propuesta de Du Bois es claramente la de una República Cristiana, de modelo federal, en la que un Consejo regula las cuestiones concernientes a la federación, pero donde cada una de las naciones conserva su independencia. Para Rougemont (1966, versión electrónica: 12) el proyecto de Pierre Du Bois es más realista que el de Dante, puesto que sabe evaluar los elementos básicos de la política internacional del momento en que vive.

Cierto tiempo después, en el contexto histórico en que los Turcos toman Constantinopla (1453) y el cristianismo más amenazado se encuentra por el avance del Islam, nos encontramos el caso de un Papa que llama a la unidad de Europa: Eneas Silvio Piccolomini (Corsignano, 1405 – Ancona, 1464), que fue elevado al trono de Papa como **Pío II** (en 1458). Para Pastor, este hombre era "famoso en toda Europa como poeta, orador, historiador, humanista y hombre de Estado" y

> "reunía en sí toda la cultura de su tiempo, y extendía su mirada genial a lo presente y a lo pasado; que conocía con delicado sentimiento las leyes que rigen el curso del universo y los secretos hilos de la política, y sabía estimarlos debidamente, ayudado de una grandísima experiencia adquirida en los círculos más diversos" (1910: 64-65).

Según Pastor,

> "El pontificado de seis años de Pío II estuvo enseñoreado de una sublime idea, a la cual se habían de subordinar todos los demás intereses: la de libertar a Europa de la afrenta del señorío otomano, por medio de una cruzada universal de los príncipes y pueblos cristianos. (...) Claramente conoció Pió II cuán necesario era llamar (...), no sólo a un pueblo, sino a toda la cristiandad (...)" [subrayado nuestro] (PASTOR, 1910: 65).

Inspirado por esta idea, Pió II hizo un llamamiento para que todos los príncipes cristianos se reunieran en Mantua (a donde él mismo iría aunque tuviera que ausentarse de Roma –lo que era realmente excepcional en los Papas de esa época–) y, por encima de sus diferencias, unieran sus fuerzas en torno al cristianismo y en defensa de la cultura europea, que peligraba ante el avance islámico. Aunque el Papa llegó a Mantua en la fecha indicada, ni Alemania ni Francia, las dos potencias más grandes de la cristiandad en aquel momento, acudieron a la cita y los propios cardenales de Pió II consideraban fracasado el

intento, a pesar de todo lo cual el Congreso celebró su primera sesión el 26 de septiembre de 1459. En ella, el discurso del Papa fue contundente respecto a las ideas de integración de los pueblos cristianos de Europa. El Congreso se prolongó hasta enero de 1460 pero, a pesar de conseguir algunos acuerdos parciales, el mismo Papa fue consciente de que su propuesta no obtuvo la respuesta que hubiera deseado. Aún así, proclamó una bula el 16 de enero de 1460 llamando de nuevo a las Cruzadas para recuperar todos aquellos territorios cristianos que estuvieran en las manos de los infieles.

Las ideas más claras de este Papa sobre la integración europea pueden encontrarse, según Pérez-Bustamante en el alegato en defensa de la cristiandad contra los turcos que tituló *De Constantinopla clade ac bello contra Turcos congregando* en el cual identifica a Europa con "nuestra patria y nuestra casa". Por otra parte, en una famosa carta a Mohamed II identifica a Europa con la cristiandad y a los Europeos con los cristianos (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 17). Para Brugmans, (1972: 40) esas palabras se dicen cuatro años antes de subir al trono de San Pedro, en el contexto de la Dieta de Francfort (1454) cuando alega que: "si en otras épocas fuimos derrotados sólo en Asia y en África, es decir, en países extranjeros, ahora somos humillados en Europa, es decir, nuestra patria, nuestra propia casa, nuestra propia habitación" refiriéndose a los ataques turcos en tierras cristianas.

De ideas parecidas fue **Antoine Marini** (Grenoble –Delfinado-), ya que redactó un proyecto de "Pacto Confederal" en 21 artículos explicando la necesidad de restablecer la paz entre los cristianos para resistir a los turcos. Desarrolla el proyecto de una Federación Europea, a la que todos los países de Europa pudieran adherirse para garantizar su seguridad frente a cualquier ataque (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 19).

Se crearía una Asamblea General que asumiría los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los miembros de la federación se agruparían por curias o nacionalidades y dentro de ella cada príncipe o Estado disfrutaría de los mismos derechos que los demás. La Asamblea General sólo podría adoptar sus decisiones por mayoría.

La Federación dispondría de un ejército integrado por contingentes enviados desde cada Estado según las cuotas establecidas por la Asamblea. La Asamblea elegiría a su vez una Corte arbitral y la Federación gozaría de existencia jurídica propia, con su sello, su emblema, sus funcionarios y sus presupuestos, quedando limitada la soberanía de los estados en provecho de una organización supranacional.

Muy poco tiempo después y también con el objetivo de resistir la invasión de los turcos, el entonces rey de Bohemia **Georges de Podiebrad y Kunstatt** (Podiebrad, 1420 - Praga, 1471), presentó en 1463 una propuesta para un tratado de alianza de tipo confederal a otros pueblos europeos. Varios autores mencionan la clara inspiración de esta propuesta en el manifiesto de Marini mencionado anteriormente.

El texto de la proposición se envió a Luis XI de Francia, a Matías Corvino, rey de Hungría, a Casimiro IV de Polonia y a la República de Venecia. El proyecto consistía en reconstruir la unidad europea proponiendo un Congreso de la "universitas" europea que tendría lugar en Basilea y sugiriendo la creación de una Asamblea que votase, por mayoría simple, una Corte de Justicia y un ejército común. La proposición nunca recibió respuesta de sus destinatarios (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 17).

A principios del siglo XVI surgen algunas voces europeístas destacadas como las de Erasmo de Rotterdam, Nicolás Maquiavelo o Juan Luis Vives, cuyos planteamientos evolucionan hacia un europeísmo más maduro, no sólo centrado en la defensa de la Cristiandad frente a lo no-cristiano (que también), sino propugnado como solución, además, al conflicto bélico de cualquier origen, que se percibe como perjudicial en sí mismo. El ideal del pacifismo asociado a la idea de la unidad europea, propio del siglo XVII, estará ya presente en estos autores.

Erasmo de Rotterdam (Gonda, Rotterdam, 1466 – Basilea, 1536) defiende el pacifismo como la clave para dar sentido a la bondad moral de un sistema político. Las obras que reflejan más profundamente sus ideas a este respecto son *Institutio Principis christiani* (1516) y *Querella Pacis. Il lamento de la Pace* (1517) en el que una Paz personificada se lamenta ante el "Tribunal de la Humanidad" por los abusos a los que es sometida[13].

En su pensamiento busca modos de hacer desaparecer las guerras eliminando algunos de los motivos de disputa o estableciendo sistemas de arbitraje mediante autoridades de prestigio moral y religioso o, incluso, mediante el llamamiento a la fraternidad. El pacifismo es la base de una República Cristiana Federalista en la que los miembros respetan su pluralidad (GUTIÉRREZ CONTRERAS, 1987: 34).

Por su parte, **Nicolás Maquiavelo** (Florencia, 1469 – Florencia, 1527) en sus obras *El Arte de la guerra* (1520) y *El Príncipe* (1521-1522) defiende una Europa basada en una organización política no despótica que la hace diferente

[13] Sanderson Beck cita otro escrito de Erasmo cuyo título, *Contra la Guerra*, es suficientemente elocuente por sí mismo para apreciar el pacifismo de este autor (BECK, S. *Erasmus ans Humanism*, http://www.san.beck.org/WP9-Erasmus.html).

del continente asiático. Las leyes y las costumbres adoptan un papel privilegiado frente a los distintos tipos de gobierno. La eliminación de las desavenencias se convierte en la base de una construcción europea alejada de la unión impuesta por un imperio, la Cristiandad o la defensa contra los turcos. Para Gutiérrez Contreras es Maquiavelo quien mejor formula en su época las ideas de arbitraje entre las naciones y de "equilibrio europeo" (1987: 33).

Y, por último, **Luis Vives** (Valencia, 1492-Brujas, 1540), en quien algunos autores, como Rogelio Pérez-Bustamante, ven un europeísmo de este talante pacifista. Para Pérez-Bustamante, Luis Vives "se persuade de la necesidad de un entendimiento entre los príncipes a favor de la pacificación de Europa y la creación de una República cristiana en Europa" (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 21).

Otra evolución que comienza a apreciarse en el siglo XVI es la laicidad de las propuestas. Existen ya juristas destacados como **Francisco de Vitoria** que ven un sentido civil y no sólo de unidad religiosa en las propuestas de integración europea. Francisco de Vitoria (Vitoria o Burgos, entre 1483 y 1492-Salamanca, 1546)[14] desarrolla sus teorías sobre las relaciones internacionales en su obra *De potestate civili,* escrita en 1528 (aunque fue publicada, como todo su trabajo intelectual, póstumamente)[15]. En ella ofrece una concepción del Derecho Internacional basada en la idea del *totus orbis,* o lo que es lo mismo, la comunidad universal de todos los pueblos organizados políticamente. Desde sus teorías se propone la instauración de un orden mundial al que se subordinen las soberanías estatales.

2.2.2. Ideales europeístas en el siglo XVII

Con la consolidación del Renacimiento y durante la última mitad del siglo XVI no son muchos los referentes que se encuentran en relación con la unidad pacífica de Europa, hasta tal punto que la mayoría de la bibliografía no menciona a los autores de este período[16]. Esa ausencia de autores con ideas europeístas puede explicarse por dos razones. Por un lado, el fenómeno histórico conocido como La Reforma Protestante de mediados del siglo XVI, que divide a los

[14] Existe diversidad en las fuentes consultadas sobre la fecha de nacimiento, que se data entre 1483 y 1492, según los autores. Su ciudad natal pudo ser Burgos a pesar de incluir su nombre "de Vitoria" que parece incluido en él por su ascendente paterno. La muerte se ubica en Salamanca en 1546.

[15] Aunque al hacer referencia más adelante a Hugo Grocio hablaremos de él como el padre del "Derecho de Gentes" o Derecho Internacional, es Francisco de Vitoria a quien debe atribuirse tal calificativo según algunos estudiosos de su obra (por ejemplo Garcia Arias en el artículo sobre él que hace para la versión electrónica de la Gran Enciclopedia Rialp).

[16] Cabrían citar aquí, por mera enumeración, el *Tratado de Paz Universal* (1518) propuesto por el Papa León X y el Cardenal Wolsey, ratificado por Inglaterra, España y Francia, que apenas tuvo una vigencia de un año y que se justificaba en la oposición a los turcos, o la obra *Discursos políticos y militares* (1587) de Francois de la Noue, proponiendo también un tratado entre las soberanías cristianas para defenderse de los turcos.

Estados cristianos en católicos y protestantes y que, por tanto, reduce las ansias de unión global de todos ellos. Por otra parte, se produce una eclosión de los Estados-Nación, y juristas, filósofos y pensadores centran gran parte de su atención en legitimar la soberanía y el poder de los príncipes. La idea de la unidad Europea aparece, pues, ensombrecida por las divisiones del cristianismo en lo religioso y por las aspiraciones nacionalistas en lo político.

En el siglo XVII, por el contrario, vuelven a florecer las ideas europeístas. Las continuas guerras que asolan Europa, debidas a la rivalidad entre sus grandes potencias[17], inspiran entre algunos idealistas proyectos de cooperación internacional y paz universal de cierto carácter utópico pero que se hallan, de alguna forma, en el origen de la práctica real del Derecho Internacional. El deseo de Paz inspira a los idealistas de la unidad entre los europeos. El pacifismo se alía así a la idea de europeísmo.

Uno de primeros autores que cabe mencionar en este siglo XVII es **Francisco Suárez** (Granada, 1548 – Lisboa 1617)[18], aunque su nombre no aparece citado en gran parte de la bibliografía consultada. Este jesuita escribe una obra titulada *Tractatus de legibus ac Deo legislatore,* editada en Coimbra en 1612, en la que teoriza sobre una comunidad internacional, derivada de la unidad del género humano, a la que considera tanto una unidad moral como política. Para él, cada una de las comunidades políticas existentes, ya sean reinos o repúblicas, deben ser consideradas como comunidades perfectas para sus propios propósitos a la vez que parcelas de una comunidad universal que también tiene sus propios fines y a cuya consecución cada una de esas parcelas contribuye.

Es **Emeric Crucé** (1590-1648)[19], sin embargo, el más unánimemente considerado iniciador del europeísmo del siglo XVII. Este religioso y profesor de matemáticas, contemporáneo de Luis XIII, publica en París en 1623 su obra *El nuevo Cineas o Discurso de estado representando las ocasiones y medios de establecer una paz general y la libertad de comercio para todo el mundo. A los monarcas y a los príncipes soberanos de este tiempo.* Su título evoca a Cineas, un consejero de Pirro, mencionado por Plutarco en la obra Vidas Paralelas, que trata de enseñar a su rey la sagacidad y el mantenimiento de la paz (PÉREZ BUSTAMANTE, 1995: 19).

[17] Prácticamente desde 1600 hasta 1660, Europa permanece en un estado de guerra permanente muy extendida por gran parte de sus territorios. A los problemas para mantener el Imperio Español, con conflictos constantes en los Países Bajos, se une la rivalidad entre Francia y España, la guerra de la independencia portuguesa (que no acabará hasta 1668), la inestabilidad endémica de la frontera del Danubio, el permanente problema en el Báltico...

[18] Se han encontrado referencias al europeísmo de su obra en la entrada dedicada a él por parte de la *Enciclopedia Católica* (versión electrónica: http://www.newadvent.org) y en los *Temas de Relaciones Internacinales* de Adelino Maltez (versión electrónica: http://www.iscsp.utl.pt)

[19] Se conoce muy poco acerca de la biografía de este monje parisino, por lo que los lugares y las fechas de su nacimiento y muerte son datos sobre los que no existe certeza.

En esta obra Crucé propone crear en Venecia una asamblea permanente con representantes de los Estados cristianos que sirva como mecanismo de arbitraje entre todos ellos (BESNÉ, CANEDO y PÉREZ, 1998: 20). También propone la unificación de pesas y medidas y elabora diversos planes para la educación (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 19).

> "Sería necesario escoger una ciudad donde todos los soberanos tuvieran perpetuamente sus embajadores, a fin de que las diferencias que pudieran surgir fueran solucionadas por el juicio de toda la asamblea. De manera que si alguno contraviniera a la decisión de tan notable reunión, incurriera en la desgracia de todos los príncipes" (citado en VOYENNE ,1970: 79).

Su proyecto de construcción europea destaca porque su objetivo no es sólo asegurar la paz sino también favorecer, desde esa paz asegurada, el intercambio comercial de las naciones y, por tanto, su crecimiento económico que conduzca a los ciudadanos a mayores cotas de progreso y desarrollo social. Esta visión economicista de la paz se explica en cierta medida por los saqueos de piratería que en esa época comienzan a mermar significativamente los beneficios de las naciones con mayor volumen de intercambio comercial.

Otro significativo aporte del plan de Crucé es incluir a países de Asia y de África en su propuesta. Si aún hoy es objeto de controversia la pertinencia de que Turquía forme parte de la Unión Europea, hace casi 400 años la cuestión estaba clara para Emeric Crucé: Turquía no sólo forma parte de Europa sino que sin ella la Paz nunca sería posible. Estos planteamientos son un claro síntoma de ese cambio de rumbo que el europeísmo hace en esta época y que se apuntó en párrafos precedentes.

Hugo Grocio - Huig Van Groot- (Delf, 1583 - Rostock, 1645)[20] es otro nombre asociado el europeísmo del sigo XVII. Jurista y diplomático, fue condenado en su Holanda natal de donde logró huir a París. Allí, el rey Luis XIII de Francia le brindó protección y por eso le dedica un tratado titulado *De Jure belli ac pacis,* escrito en 1625, donde se esfuerza en prevenir las guerras. Según sus tesis, los estados cristianos tienen la obligación de formar una liga contra los enemigos de la cristiandad, configurada mediante una Asamblea en la que se solventarían los litigios que entre ellos pudieran surgir. En la Asamblea, las potencias serían juzgadas y obligadas a tomar decisiones razonables mediante métodos racionales.

El siglo XVII es testigo también de la obra de Maximilian de Béthune (Rosny, Mantes, 1560-Villebon, 1641), más conocido por su título aristocrático **Duque**

[20] Hugo Grocio es considerado de alguna manera el padre del "Derecho de Gentes" o, lo que es lo mismo, del Derecho Internacional Público, definido por el conjunto de normas jurídicas por las que se rigen las relaciones entre los Estados.

de Sully, que fue desde 1606 primer ministro y consejero del rey Enrique IV de Francia y miembro del Consejo del rey Luis XIII. En sus memorias[21] plantea un proyecto que atribuye al propio rey de Francia (el *Gran Dessein* –Gran Designio– de Enrique IV) en el cual propone una remodelación de Europa dividiéndola en 15 estados aproximadamente de la misma extensión. Esos 15 estados serían seis monarquías hereditarias (Francia, España, Gran Bretaña, Dinamarca, Suecia y Lombardía), cinco monarquías electivas (Imperio, Papado, Polonia, Hungría y Bohemia) y cuatro repúblicas (Venecia, Italia, Suiza y Bélgica). Todos estos Estados se organizarían en seis consejos provinciales –situados en Danzig, Nüremberg, Viena, Constanza, Bolonia y Ora Villa– y se reunirían bajo un Consejo Común con sede en Metz, Nancy o Colonia. Tanto unos como otro gozarían de capacidad legislativa, ejecutiva y administrativa y tendrían competencias para limitar la soberanía de los Estados si así lo creyeran conveniente (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 18). Para que las decisiones de los consejos pudieran garantizarse, se constituiría un ejército común europeo financiado entre todos los Estados (BESNÉ, CANEDO y PÉREZ, 1998: 20).

Aunque como se verá más adelante esta obra sirvió de inspiración a otros europeístas como al Abad Saint-Pierre o a Rousseau, para sus contemporáneos no pudo ser vista más que como una pura utopía. En aquel momento la Guerra de los Treinta Años enfrenta de forma violenta a los Estados europeos y la rivalidad franco española parece irreconciliable. En ese contexto, la propuesta se torna no sólo irrealizable sino ni siquiera imaginable.

Y si utópica es la idea del Duque de Sully, aún lo es más la de otro autor muy destacable de esta época: **Amos Comenius** –nombre latinizado de Jean Amós Komenski- (Moravia, 1592 - Amsterdam, 1670), quien en su obra *El despertar Universal* o *La Panergesia* (escrito en 1645 y publicado en 1666) propugna la unificación no sólo europea sino universal bajo tres pilares: Educación, Religión y Política. Fundamenta tan ambicioso proyecto en la creación de tribunales especializados, entre ellos el Consistorio de las Naciones o Corte de Justicia. El desarrollo de sus ideas se realiza desde la perspectiva de una federación mundial, aunque Comenius se califica asimismo de Europeo en el *Prefatio ad Europeos* (introducción a la obra mencionada) donde habla de "nuestra patria europea" (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 19). Para asegurar la paz en esa Federación Mundial, Comenius aboga por el empleo de un solo idioma docto en su obra *Via Lucis* (1642) –El camino de la Luz–, (EUI, 1927: tomo 28, p. 3497). *Pero además hay otras dos condiciones según Comenius para asegurar* ese "orden mundial": la unificación del saber y la reconciliación de las igle-

[21] Escritas entre 1620-1635 según Rogelio Pérez-Bustamante (1997: 22) o entre 1611-1638 según Antonio Truyol y Serra (1999: 22).

sias, aspecto candente en ese momento, ya que la separación entre ellas estaba siendo el origen fundamental de la guerra entre los estados.

A caballo entre los siglos XVII y XVIII transcurre la vida de **William Penn** (Londres, 1644-Rushamb, 1718). Este cuáquero[22] inglés marchó como colonizador a los EE.UU. y fue fundador del Estado de Pennsylvania primero (participando también en la elaboración de su Constitución[23]) y de la ciudad de Philadelphia después. Penn introduce en su obra *Ensayo por la paz presente y futura de Europa* (1693) un proyecto de Federación de Príncipes en el que propone la constitución de una Dieta o Parlamento de Europa formada por representantes de todos los países europeos (BIKKAL, 1955:14). El número de esos representantes delegados por los Estados variaría en proporción a la importancia de éstos[24] (nótese que la composición actual de miembros de comisarios en la Comisión de la Unión Europea tiene también un reparto cuasi-proporcional en función de variables económicas, demográficas y territoriales de los Estados). La discusión de todas las disputas entre los estados soberanos se haría en ese Parlamento, cuyas determinaciones tendrían que ser asumidas. En esa Dieta propuesta las decisiones tendrían que tomarse por una mayoría de tres cuartos. Para hacer valer los acuerdos tomados en ella la Dieta dispondría de un ejército propio a su disposición.

2.2.3. El siglo de las luces y el ideal europeo

En el siglo XVIII son también muy abundantes las personas y obras que se dedican a preconizar la unidad europea[25]. En muchas de ellas podemos encontrar un factor común, la expresión Paz Perpetua, que surge del título de la obra del Abad de Saint Pierre y que se va repitiendo en numerosas aportaciones posteriores.

Uno de los primeros autores de este siglo es **Jonh Bellers** (Londres, 1654- Londres, 1725) quien, inspirado en parte por las ideas de Penn, presenta en 1710

[22] Según BARRACLOUGH (1985, vol 7: 315) los cuáqueros suponen un movimiento religioso radical, que comienza a mediados del siglo XVII en Inglaterra y se difunde muy rápidamente por las colonias británicas de América del Norte, sobre todo por el Estado de Pennsylvania, fundado por el propio William Penn.

[23] Según la EUI (1927: tomo 43, p. 343) esa Constitución es de 1682, se la conoce con el nombre de *Carta de Penn* y consta de 24 artículos. Según Pérez-Bustamante la Constitución de Pennsylvania fue publicada en 1693 (1997: 24) y fue considerada como modelo para la redacción de la Constitución de los Estados Unidos de América.

[24] El número de delegados propuesto se reparte entre los Estados de la siguiente forma (PÉREZ BUSTAMANTE, 1995: 19): Imperio Germano: 12; España: 10; Francia e Italia: 8 cada uno; Inglaterra: 6; Suiza, Polonia y Países Bajos: 4 cada uno; Portugal, Venecia y Dinamarca: 3 cada una; Los trece cantones y soberanías vecinas: 2; Los Duques de Holstein y Curlandia: 1; y si se unían Rusia y los Turcos, 5 delegados cada uno.

[25] A partir de este momento el número de autores es tan significativo que recogeremos sólo aquellos que son más frecuentemente citados en la bibliografía consultada, dejando aquellos que nos hemos encontrado citados meramente en alguna de las obras revisadas.

una utópica propuesta de Paz al Parlamento británico bajo el título *Motivos para un estado europeo.* Su proposición consiste en la división de Europa en 100 provincias de igual superficie. Cada una de ellas enviaría un representante a un Parlamento Europeo, órgano político de la Confederación de todas ellas y colaboraría con 1000 soldados a un único ejército común constituido tras el desarme de toda cualquier otra fuerza armada (BIKKAL, 1955: 14).

Otro autor de los albores de este siglo fue el **Abad de Saint-Pierre,** de nombre Charles-Irenée Castel (Saint-Pierre, Normandie, 1658-1743). Habiendo asumido órdenes menores, fue enviado al Congreso de la Paz de Utrecht[26] en calidad de secretario del delegado francés, el Cardenal Polignac. Escribió su propio *Proyecto de Paz Perpetua* que se publicó primero en Colonia (1712) y luego en Utrecht -en dos volúmenes (1713) al que luego se añadió un tercero en 1717[27].

Su propuesta consiste en implantar una liga de soberanos con un Congreso y un Tribunal permanentes y con un ejército común. (RUIZ PÉREZ, 1998: 32). Constituye un "senado europeo" compuesto por cuarenta miembros, que adopta sus decisiones por mayoría y que cuenta con un ejército propio (BESNÉ, CANEDO y PÉREZ, 1998: 21).

Lo que se propone es una paz permanente y perpetua entre los soberanos cristianos para lograr una paz inalterable en Europa y si fuera posible unir a ella a los soberanos mahometanos vecinos. Los reyes establecerían una Sociedad Europea y serían representados por sus diputados en un Congreso establecido en una villa libre. Ese Congreso o Senado sería competente en materia legislativa. Para el Congreso propone 23 diputados representantes de los Estados europeos siguientes: Francia, España, Inglaterra, Holanda, Saboya, Portugal, Baviera, Venecia, Ginebra, Suiza, Lorena, Suecia, Dinamarca, Polonia, los estados Pontificios, Moscú, Austria, Curlandia, Prusia, Sajonia, Palatinado, Hannover y los Arzobispos Electores. Cada diputado dispondría de un voto.

El modelo que plantea Saint Pierre es una federación europea basada en el modelo alemán. Propone iniciar su proyecto con un Congreso en La Haya (hay que hacer notar que en 1948 se celebró en esta ciudad uno de los congresos europeístas más destacados posteriores a la II Guerra Mundial, al que nos referiremos más adelante, y que puede considerarse uno de los gérmenes de la Unión Europea).

[26] La Paz de Utrecht, firmada en 1713, pone fin a la Guerra de Sucesión española en Europa. Entre otros hechos, supone la cesión de Gibraltar a Inglaterra por parte de España.

[27] Dionisio Bikkal en su libro Los Estados Unidos de Europa (1955: 15) asegura que la fecha de publicación de esta obra fue en 1714.

Godofredo Guillermo Leibniz (Leipzig, 1646 – Hannover, 1716) apuesta también por una integración de los europeos. Considera este autor que las condiciones intelectuales y morales deben ser tratadas previamente a cualquier intento de unificación, sin descuidar el aspecto político de la cooperación de los Estados, en la que destaca como elemento importante la reorganización del Imperio como factor de estabilidad (TRUYOL Y SERRA, 1999: 22).

Otro conocido autor europeísta de este siglo es **Jean Jacques Rousseau** (Ginebra, 1712-Ermonville, Francia, 1778). De la madre de uno de sus discípulos –Mme. Dupin– recibe el texto con las propuestas del Adab de Saint-Pierre y al respecto de ellas publica en 1761 un opúsculo bajo el título Extracto del *Proyecto de paz perpetua de M. Abad de Saint-Pierre,* que firma como J.J. Rousseau, ciudadano de Ginebra. En él estima que una federación de príncipes podría mediar en las guerras, y adopta la misma propuesta del Abad de establecer una Dieta permanente, integrada por 19 miembros, entre ellos Rusia y el Papa, utilizando también como elemento de presión las sanciones militares. En su obra *Juicio sobre la paz perpetua* publicada después de su muerte, Rousseau formula algunas críticas al proyecto del Abad, prefiriendo que en vez de la voluntad de los príncipes prevalezca el deseo de los Estados fundados sobre el principio de la voluntad nacional (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 26).

Jeremy Bentham (Londres, 1748 – Londres, 1832), jurisconsulto y filósofo británico, escribe entre 1786 y 1789 un ensayo titulado *Un plan para una paz universal y perpetua* en el que introduce la novedad de la opinión pública internacional[28]. En su obra sugiere la creación de una Dieta que emitirá opiniones sobre problemas de interés común, formada por 90 miembros con una serie de fines: a) formular una opinión, b) hacerla reconocer en cada Estado y c) situar a cada Estado refractario al margen de Europa (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 22). Para este autor, el plan europeísta debería alcanzar, entre otros, dos objetivos: reducir las fuerzas militares en Europa y llevar a la emancipación de las colonias.

En 1787, el presidente estadounidense **Benjamín Franklim,** (Boston, 1706-Filadelfia, 1790) afirmó en Filadelfia que "sólo uniéndose inmediatamente en un Estado único, podría Europa acabar con las guerras y luchas comerciales que la estaban destruyendo". Para ello, sugirió como solución la organización de una Convención Constitucional que combinara todos sus Estados y Reinos en una unión federal (BIKKAL, 1955: 17).

[28] Puede encontrarse una buena referencia para acercarse al europeismo de Bentham y Kant en el artículo Federalist Peace Plans of Bentham and Kant, de Sanderson Beck (http://www.san.beck.org/WP14-Bentham.Kant.html).

Delanuy en 1794 publica el *Plan de pacificación de Europa,* en el que organiza Europa en dos confederaciones, una occidental con sede en Suiza y otra oriental con capital en Dantzig (GUTIÉRREZ CONTRERAS, 1987: 56-57).

Tan sólo un año después, en 1795, el escritor francés **Boissy d'Angles** hizo un llamamiento a los Estados europeos para que se unieran en una República mundial, declarándose al tiempo contrario a los Tratados secretos entre las grandes potencias (BIKKAL, 1955: 18).

En ese mismo año de 1795 es publicada en Königsberg la obra titulada *Por la Paz Perpetua,* de **Inmanuel Kant** (Königsberg, Prusia, 1724-Königsberg, 1804). En ella, su autor considera necesaria una organización europea de Estados para terminar con los enfrentamientos (RUIZ PÉREZ, 1998: 32). El sistema para asegurar la paz se basa en una construcción jurídica de modelo federal. En su escrito, inspirado en la obra *Extracto del proyecto de Paz Perpetua del M. Abad de Saint Pierre* que escribiera Rousseau en 1761, Kant propone una Federación General de Estados Europeos, de estados libres, todos ellos repúblicas, esto es, fundados desde la libertad y autonomía de sus miembros y la sumisión a una ley única e igual para todos (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 22). El plan de Kant precisa seis presupuestos de partida:

1) Ningún tratado de Paz es válido si esconde implícitamente la guerra contra otro estado.

2) Ningún estado independiente, por pequeño o grande que sea, debe terminar siendo dominado por otro, ni por herencia, ni por intercambio, ni por venta ni por donación.

3) Los ejércitos deberán ser abolidos con el tiempo.

4) No se deberán contraer deudas entre estados que conduzcan a guerras posteriores.

5) Ningún Estado intervendrá por la fuerza ni interferirá en la constitución o en el gobierno de otro Estado.

6) Ningún Estado debe, durante la guerra, realizar actos de hostilidad tan violentos que generen un resquemor y un odio tales que hagan imposible la reconciliación porque inciten a la venganza en el otro estado, tales como asesinatos masivos, envenenamientos, etc.

De la misma época es el libro titulado *Von der europäischen Republik: Plan zu einem ewigen Frieden (Sobre una república europea: proyecto de la paz perpetua),* escrito en 1796 por el alemán **Karl Joseph August Hofheim.** En esta obra se expone la necesidad de que Europa diera ejemplo al resto del mundo

estableciendo una República pacífica y asegurando la libertad de los mares y del comercio mundial.

Y sólo dos años después, en 1798, el alemán **Johann Joseph von Görres** (Coblenza, 1776 – Munich, 1848) publicó un libro titulado *Der allgemeine Frieden (La paz universal),* en que una República europea quedaría constituida bajo el amparo de los pueblos de Europa, quienes establecerían los derechos de los Estados miembros.

Todavía antes de terminar el siglo, se escribiría una obra más, de corte claramente europeísta, *La Cristiandad o Europa,* redactada en 1799 por Friederich von Handerberf, el poeta romántico alemán conocido como **Novalis** (Wiederstedt, Sajonia, 1772-Weissenfels, Sajonia, 1801). No obstante, esta obra mejor podría ser considerada del siglo XIX, ya que fue publicada en 1826, 25 años después de la muerte de su autor. Novalis pretende con su obra concienciar sobre la necesidad de la regeneración de Europa, vinculando ésta a la recuperación de los valores espirituales que él considera en sus orígenes. Su mensaje se proponía captar la esencia europea, para llegar a una visión de la realidad de Europa como un destino compartido.

El final del siglo XVIII, marcado en gran medida por la Revolución francesa de 1789 y sus repercusiones políticas, económicas y sociales en los estados de toda Europa, deja paso a un siglo, el XIX, que en lo que se refiere a ideas europeístas de integración va a ser muy significativo.

2.2.4. Las ideas europeístas del siglo XIX

Tras la derrota de Napoleón, el Congreso de Viena (noviembre de 1814) despierta grandes expectativas para todos aquellos intelectuales que se habían pronunciado contra la opresión de Bonaparte. Era una oportunidad para establecer un nuevo orden en Europa. Un orden que asegurara la paz. Y en ese escenario las ideas europeístas florecen con fuerza, inspiradas por el deseo de organizar unas nuevas reglas del juego entre las potencias europeas y por la esperanza de no perder las reformas sociales y las libertades públicas implícitas en el espíritu de los ideales de la Revolución Francesa.

Se establece una fluida relación entre muchos de los autores de la época, bien personal, bien epistolar, y ello da como fruto una similitud notable entre sus ideas acerca de la integración europea.

Uno de los primeros autores de marcado carácter europeísta que pueden mencionarse en este siglo es el filósofo alemán **Karl Christian Friedrich Krause**

(Eisenberg 1781-Munich 1832)[29]. Por su trascendencia en europeístas posteriores, le dedicaremos un espacio más destacado en este siglo.

La concepción de la unidad europea de Krause se entiende mejor a la luz de su teoría social, desarrollada sistemáticamente en su obra *Das Urbild der Menschheit (El ideal de la Humanidad)* de 1811. En ella presenta la idea de que la historia de la humanidad demuestra que el hombre tiende a convivir en sociedades cada vez más amplias y complejas, desde los tiempos primitivos en los que vivía en grupos familiares hasta un futuro en el que los hombres se asociarán en grandes entidades geopolíticas de tamaño continental. De esta manera cabe pensar perfectamente en una unión política del continente europeo dentro de esa evolución de la historia humana.

Pero la propuesta de Krause no se detiene en la unión de Europa. Una de sus aportaciones es que Krause está persuadido de que, al igual que este continente, el continente asiático, el africano, etc. se unirán también constituyéndose *en peldaños de una aspiración más amplia, la unión de todos los pueblos.* Todas las uniones continentales culminarían, pues, en una Confederación Mundial que las agruparía. La forma jurídica de esa unión final será, según Krause, la "Federación Jurídica de la Tierra", cuya instauración abre la última etapa del desarrollo histórico de la Humanidad. (TRUYOL y SERRA, 2002: 549-550).

En un primer momento, Krause ve en los ideales de Napoleón una posibilidad de cumplir el sueño de la unidad europea, paso previo a su idea de unión mundial. Para él, Francia se presenta como el país libertador de Europa, capaz de acabar con los gobiernos absolutistas de la época y de instaurar la paz, la libertad y la igualdad que propugnaba la Ilustración. Napoleón se le aparece, pues, como el hombre de estado capaz de unificar Europa bajo el derecho y la justicia (QUEROL, 2000: 463).

Lo expresa nítidamente Menéndez Ureña cuando afirma que "[las campañas napoleónicas] aparecen en la interpretación Krausiana como el camino hacia una unidad política de Europa que respete, integre y enriquezca con el contacto mutuo las excelencias culturales específicas de los diversos pueblos" (1999: 15).

Sin embargo, cuando Napoleón cambia su política hacia el absolutismo y el imperialismo, Krause se da cuenta que Napoleón no quiere una Europa unida, sino una Francia grande, del tamaño de Europa. Y eso no es el mismo ideal que

[29] Francisco Querol ha publicado en el año 2000 la obra *La filosofía del derecho de K.CH.F. Krause*, fruto de su tesis doctoral (ver cita completa en la bibliografía). En ella se incluye un apéndice encabezado por el epígrafe "El sueño europeo: el proyecto Krauseano de una federación de estados". Dicho apéndice ha sido la fuente primordial para escribir los párrafos incluidos aquí relativos a las ideas europeístas de Krause, aunque también se han tenido en cuenta otras, igualmente citadas en la bibliografía, como la de Antonio Truyol y Serra (2002) o las de Enrique Menéndez Ureña (1991 y 1999).

él vislumbra para Europa: una Europa unida desde la diversidad de sus pueblos, que se ligan a ella desde la voluntad y en virtud de una norma jurídica que legitima tanto la Unión en sí misma como las instituciones que surgen fruto de ella.

Tras la derrota de Napoleón, el Congreso de Viena de noviembre de 1814 trata de instaurar un nuevo orden en Europa. Para algunos intelectuales es una nueva oportunidad para acabar con los conflictos entre las naciones europeas. Los optimistas vientos de la integración europea recorren de nuevo las páginas de numerosos pensadores, alentados por la esperanza de una reorganización de los sistemas políticos. Se busca la paz sin renunciar a las conquistas sociales y a los derechos individuales que ya están en el horizonte del progreso social desde que los atisbó la Revolución Francesa.

Krause es uno de esos pensadores. Con "vergüenza y desengaño" (QUEROL, 2000: 464) por la fascinación que sus escritos de juventud expresaron sobre la empresa de Napoleón, presenta al Congreso de Viena un ensayo titulado *Entwurf eines europäischen Staantenbundes, als Basis des allgemeinen Friedens und als rechtliches Mittel gegen jeden Angriff wider die innere und äussere Freiheit Europas (Proyecto de una Federación Europea de Estados como base para la paz general y medio jurídico frente a todo ataque contra la libertad interna o externa de Europa)*. El espíritu del escrito se compromete con el objetivo que mueve toda su teoría jurídica y su pensamiento en general: la unión de los pueblos de Europa y de la Humanidad bajo el ideal del derecho. Su texto constituye una carta fundacional de una Confederación Europea cuyo fin será consolidar un Estado Europeo de Derecho para asegurar que cada uno de los pueblos contrayentes mantenga sus derechos básicos y sus libertades fundamentales sin lesionar las de ningún otro estado miembro (QUEROL, 2000: 464-465).

Desde los planteamientos de Krause, los elementos principales de esa unión de pueblos europeos podrían expresarse como sigue:

1) Un Estado Federal de Derecho donde la cooperación internacional y el respeto por las particularidades individuales convivan y se armonicen.

2) Esta federación debe ser un organismo que garantice los derechos de los Estados que forman parte de él.

3) Además, dicha Federación debe poseer como base un derecho común, consensuado. Este derecho debe ser positivo y subsidiario.

4) La Unión debe contar con un Tribunal de Justicia comunitario y un Parlamento de la Unión como sede del poder legislativo. Cada Estado miembro estará representado en el Parlamento por un número determinado de comi-

sionados. Además, todos los Estados ostentarán el mismo poder de decisión y contarán con un voto.

5) Supresión de las fronteras para permitir la libre circulación de los ciudadanos.

Como se aprecia rápidamente, muchas de las proposiciones anteriormente expuestas coinciden con el modo de funcionamiento de lo que conocemos hoy como Unión Europea. Por ello, tras su lectura es fácil coincidir con Querol, para quien

> "lo que (...) no puede ponerse en duda es la tremenda originalidad del proyecto Krauseano y la sorprendente actualidad de muchas de sus propuestas. Algunas de ellas, salvando las diferencias de época y formulación, no se encuentran muy lejos de los principios que hoy en día animan la interpretación contemporánea de la Unión Europea" (QUEROL, 2000: 465).

Otro precursor del federalismo moderno, partidario de una Europa unida desde el respeto a sus diversidades, de una unión pacífica de los pueblos europeos, es **Benjamín Constant** (Laussane, 1767-París 1830). Este autor escribe un opúsculo titulado *De l'Esprit de conquête et de l'Usurpation dans leurs rapports avec la civilisation européenne (Del espíritu de Conquista y de la usurpación en sus relaciones con la civilización europea)*[30], oponiéndose a la idea de conquista por las armas o a la pretensión jacobina de una nación centralizada (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 22).

Coincidiendo con la simbólica fecha del Congreso de Viena (1814), Claude-Henry de Rouvroy (París, 1760 – París, 1825)[31], más conocido como el **Conde de Saint-Simon,** elabora, en colaboración con el historiador Agustín Thierry, la obra que titularán *De la reorganización de la sociedad europea. Aunque el Conde ya había publicado en 1803 una Carta de un habitante de Ginebra a sus contemporáneos* propugnando la creación de un nuevo poder espiritual supraestatal, no es hasta esta obra cuando proclama abiertamente la necesidad de agrupar los pueblos de Europa en un solo cuerpo, conservando cada uno su independencia nacional.

Esa agrupación la explica mediante una serie de ideas. Entre ellas, la más importante es la de crear un Parlamento General para toda Europa, constituido por 240 miembros y dividido en dos cámaras, de los comunes y de los pares, al estilo británico. Los diputados deberían ser elegidos entre personas que

[30] La fecha en que se escribió esta obra no es fácil de determinar por cuanto diversas fuentes divergen en sus informaciones. Para la EUI (1927: tomo 14, p. 1463) la primera edición tuvo lugar en Hannover en 1813 y después se publicó en París en 1814.

[31] Este filósofo y economista francés es partidario de un socialismo ideal o utópico. Para algunos puede ser considerado incluso el padre del socialismo moderno (EUI, 1927: tomo 52, p. 1487).

supieran leer y escribir y que tuvieran una posición económica desahogada. El mandato sería por 10 años. Las funciones del parlamento serían, entre otras, las de fijar los impuestos necesarios, llevar las cuestiones de interés general y la instrucción pública (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 24). Para él, Europa debería convertirse en un Estado Federal en el que las autoridades de los estados tendrían que reconocer la supremacía jurídica de un Parlamento General (RUIZ PÉREZ, 1998: 33) (BESNÉ, CANEDO y PÉREZ, 1998: 20).

Es muy importante destacar que es de los primeros autores en quienes se manifiesta de forma explícita la necesidad de que sea este Parlamento el que se ocupe de la educación, con el objetivo de aproximar los niveles de instrucción de los ciudadanos de los países de Europa.

En una esfera políticamente próxima al socialismo utópico de Saint-Simon hay que ubicar a **Charles Fourier** (Besanzón, 1772 – París, 1837), francés defensor de instaurar un nuevo orden social, completamente diferente al que existía. En la edición póstuma de sus obras, que se produjo entre los años 1840 y 1846 (en seis volúmenes), puede leerse su aseveración sobre "el establecimiento de una soberanía que sería superior a la soberanía de cualquier Estado" (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 25).

También en 1814 apareció, bajo el seudónimo de **General Anonymus,** perteneciente a un general alemán, un Tratado con el siguiente título: *Vorschläge zu einer organischen Gesetzgebung für den europäischen Staatsverein zur Begründung eines dauernden Weltfrieden (Proyectos para la legislación orgánica de una Confederación de los Estados europeos como fundamento de una paz perpetua).* En este Tratado se propone que cada nación enviara un delegado al Consejo Permanente Europeo que debiera dirigir la vida pacífica de los Estados miembros. Cada Estado pondría a disposición de la Confederación un número determinado de soldados proporcional al número de habitantes para mantener el orden y la disciplina (BIKKAL, 1955:20).

Guissepe Mazzini, (Génova, 1805 – Pisa, 1872), el héroe del romanticismo nacionalista italiano, luchó por una Italia unificada dentro de una Europa Unida. Mazzini fue el artífice de la Carta Fundacional de la Asociación "Joven Europa", escrita en Berna (estando exiliado) el 15 de abril de 1834, primer documento de un movimiento militante europeo (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 24).

Victor Hugo (Besançon, 1802 – París, 1885) fue otro destacado defensor de la unidad europea. En mitad de una Europa convulsa por las revoluciones de 1848, y por iniciativa del pacifista americano Elihu Burritt, se celebraron tres Congresos de la Paz: el de Bruselas en 1848, el de París en 1849 y el de Francfort en 1850. Victor Hugo fue encargado de presidir el Congreso de París

de 1849, organizado por Mazzini, y en el discurso inaugural, celebrado el 21 de agosto, pronunció las siguientes palabras[32]:

> "Un día vendrá en que las bombas serán reemplazadas (...) por el venerable arbitraje de un Senado soberano que será para Europa lo que la Asamblea legislativa es para Francia (...) Un día vendrá en que habrá dos grupos inmensos, los Estados Unidos de América y los Estados Unidos de Europa, situados uno frente a otro y se tenderán la mano sobre el mar (...) En el siglo XX habrá una nación extraordinaria (...) Está nación tendrá por capital París y no se llamará Francia, se llamará Europa. Se llamará Europa en el siglo XX y en los siglos siguientes, y aún transfigurada se llamará la Humanidad" (citado en PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 24-25 y RUIZ PÉREZ, 1998: 33).

Las ideas europeístas de Victor Hugo son muy respetuosas respecto a la diversidad intraeuropea. Según él, llegaría un día en que las naciones europeas se fundirían en una unidad superior, constituyendo la fraternidad europea pero sin perder "las cualidades distintas y la gloriosa individualidad" (citado en BESNÉ, CANEDO y PÉREZ, 1998: 21).

Un autor español que cabe mencionar, traspasado ya el meridiano del siglo, es **Fernando Garrido** (Cartagena, 1821-1883)[33]. Fue un ferviente socialista y se convirtió en incansable promotor de todo tipo de publicaciones y periódicos que difundieran ideas favorables al socialismo. Desde ese enfoque publica La República democrática federal universal[34], donde expresa su ideal federalista en el que una Europa unida será parte de una federación universal más amplia.

Muy influido por Fourier, **Pierre-Joseph Proudhon** (Besançon, Francia, 1809-Passy, Francia, 1865) escribe en 1863 una obra titulada *El principio federativo,* en la que expresa su hostilidad hacia toda autoridad centralizadora y preconiza el Federalismo. Su propuesta, sin embargo, no es un Estado federal Europeo, donde las grandes naciones ahogarán a las pequeñas, sino una previa descentralización de los Estados multiplicándose las comunidades a escala del hom-

[32] Aunque se incluye aquí la versión castellana citada por Pérez-Bustamante y por Ruiz Pérez, la versión original en francés puede obtenerse en la página del senado de Francia (http://www.senat.fr/evenement/archives/D24/etats.html).

[33] Mencionado por Guido Levi en el texto electrónico *I precursori dell'Europeismo in spagna. Repubblicabi, federalisti e socilisti utopisti nella seconda metá del sécolo* (http:/ /lettere.unipv.it/dottorati/abstract/guido.doc). En este texto electrónico se menciona también la obra de Francisco Díaz de Morales y Bernuy titulada Confederación Europa (1848), pero al no haberse encontrado otras referencias de dicha obra, no se menciona en el cuerpo principal del texto.

[34] La fecha exacta de su primera edición no ha podido determinarse. Según el *Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano,* editado por Montaner y Simón (Barcelona, 1892), tomo 9, pp. 183-184, la obra se publica por primera vez en Lérida en 1855 (versión electrónica dentro de *Proyecto Filosofía en Español* –http://www.filosofia.org/enc/eha/e090183.html–). Según Guido Levi *(op. cit.)* la fecha de la publicación es de 1856. Un ejemplar puede encontrarse en la Biblioteca Nacional de España editado por Juan de Iniesta en Madrid en 1881.

bre antes de agruparse en estados-nación. "El siglo XX abrirá la Era de la Federaciones, o la Humanidad comenzará un purgatorio de mil años" (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 25). Las ideas de este autor están más cerca de lo que hoy preconizan algunos pensadores y políticos regionales dentro de la Unión Europea y que denominan "Europa de las Regiones" que del proyecto federalista que realmente está constituyendo hoy Europa.

Johann Caspar Bluntschli (Zurich, 1808 - Karlsruhe, 1881), profesor de Derecho Internacional en Heidelberg, se inspira en el ejemplo de Suiza para sugerir una cooperación entre los demás Estados europeos para la consecución de cometidos comunes, aunque sin renunciar al propio gobierno y al propio ejército. Para este autor, su propuesta consistía en una Unión de Estados Soberanos donde el órgano principal fuera un Consejo Federal, representativo de todos los Estados en condiciones de igualdad, que resolviera las grandes cuestiones de la política europea y, en algunos casos, un Senado representante de los pueblos, que se asociaría a sus decisiones (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 25).

Por su parte, **James Lorimer** (Aberdalgie, 1818-1890), profesor de Derecho Público en la Universidad de Edimburgo (1862), va más allá de Bluntschli, aspirando hacia un auténtico Estado federal europeo como núcleo de una organización internacional general (TRUYOL Y SERRA, 1999: 24). Sus ideas están bien expresadas en una obra publicada sólo dos años después de la de Proudhon, esto es, en 1865, bajo el título *Constitucionalismo del futuro.*

Y poco tiempo después, en 1867, aparecerá un periódico, *Los Estados Unidos de Europa,* dirigido por **Charles Lemonnier** (RUIZ PÉREZ, 1998: 33) con la ayuda de Marie Goegg[35]. Se trata del órgano de expresión de la "Liga internacional de la Paz y la Libertad", creada ese mismo año en el contexto del Congreso de la Paz y la Libertad que, bajo la presidencia de Garibaldi, tuvo lugar en Génova. La Liga, inspirada en las ideas de Mazzini, será la promotora de otros dos congresos de Paz consecutivos (Berna, 1868 y Lausanne, 1869). El periódico sirve, además, para que destacados europeístas del momento, principalmente suizos y franceses, pero también de otras naciones difundan sus ideas a través de sus páginas.

Otro de los autores relacionados con el europeísmo de finales del siglo XIX es **Joseph Ernest Renan** (Treguier, Côtes-du-Nord, 1823 - París, 1892). A él se debe tanto la regeneración del nacionalismo francés como el relanzamiento de la idea de unos Estados Unidos de Europa, aunque en este caso, frente al peligro de una clara hegemonía alemana que se estaba gestando.

[35] Hoy la Fundación Genève un lieu pour la paix tiene un sitio web dedicado a ese periódico: http://www.genevepourlapaix.com/index.asp?PID=244.

Para él una nación se forma por el consentimiento actual de sus poblaciones y por su voluntad de vivir juntos, apareciendo la idea de la federación como la solución de la construcción europea. Para este pensador, Europa se construirá por el rechazo de toda hegemonía de una sola de sus naciones:

> "El establecimiento de un nuevo imperio romano o de un nuevo Imperio de Carlomagno es imposible. La división de Europa es demasiado grande para que una tentativa de dominación universal no provoque más que una coalición fuerte que haga entrar a la nación ambiciosa en sus cauces naturales" (citado en PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 25-26).

Resulta asombrosa la clarividencia con que predijo algo que luego sucedería en 1914 (I Guerra Mundial) y, sobre todo, en el año 1939, cuando el intento de Hitler de apropiarse Europa condujo a Alemania a la II Guerra Mundial que le enfrentó a prácticamente todos los países del continente.

En una carta de 15 de septiembre de 1871 escribió

> "Las Naciones Europeas que han hecho la Historia son los Pares de un gran Senado, donde cada miembro es inviolable. Europa es una confederación de Estados reunidos por una idea común de la civilización. La individualidad de cada nación está constituida, sin duda, por la raza, la lengua, la historia, la religión, pero también por algo mucho más tangible, por el consentimiento actual, por la voluntad de las diferentes personas de un Estado de vivir juntos " (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 25-26).

No puede concluir el recorrido por los europeístas del siglo XIX *sin mencionar* al filósofo positivista **Augusto Comte** (Montpellier, 1798-París, 1857) (RUIZ PÉREZ, 1998: 33; BESNÉ , CANEDO y PÉREZ, 1998: 21). Probablemente sus ideales europeístas estaban muy influidos por los de Sain-Simón, del que fue su secretario desde 1818.

Sus planteamientos sobre la unidad de Europa se expresan en la obra *Catecismo positivista* (1848). En ella propone la creación de una República Occidental, compuesta por cinco grandes potencias europeas (Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y España). A estas cinco se unirían los países escandinavos así como Holanda, Bélgica, Portugal y Grecia, además de las colonias de todos ellos, esto es, desde Estados Unidos hasta las naciones suramericanas. Esta gran República Occidental se dividiría en sesenta repúblicas independientes[36].

[36] Una descripción breve pero acertada de estos planteamientos puede encontrarse en el escrito de José Adelino Maltez, en su temario sobre *Teoría de las Relaciones Internacionales* (http://www.iscsp.utl.pt/)

La propuesta federativa de Comte estaría regida por un Comité de ocho franceses, siete ingleses, seis alemanes, cinco italianos y cuatro españoles, con capital en París. Es muy destacable de Comte la idea de sentimiento nacional entendido como un escalón intermedio entre el afecto por la localidad de origen y el sentimiento universalista de pertenencia a la especie humana.

Estas ideas ya están presentes en la obra de Comte algún tiempo antes de esa publicación. Para Laguna (1991:18): "Desde 1842, Augusto Comte había propuesto, bajo el nombre del Comité Positivo Occidental, una institución supranacional, desprovista de todo poder político para que actuase como árbitro en toda clase de conflictos, nacionales e internacionales".

Y ya en el año de bisagra entre el siglo XIX y el XX, en 1900, tiene lugar un Congreso de Ciencias Políticas organizado por la Sociedad de Antiguos Alumnos de la *École Libre des Sciences Politiques* de París para conmemorar sus 25 años. En ese congreso destacan los planteamientos de **Anatole Leroy-Beaulieu** (Lisieux, Calvados, 1842-París, 1912). Uno de los temas del congreso llevaba por título "Los estados Unidos de Europa". Leroy-Beaulieu no era partidario de una federación, por parecerle una estructura demasiado rígida, sino que preferia, desde su realismo, una confederación parecida a la Germánica (1818-1866). Este autor veía en Rusia una amenaza potencial que podría servir de motivación para esa unidad europea y creía inconveniente la participación de Gran Bretaña en esa Unión debido a su cantidad de intereses externos a Europa y ultramarinos (TRUYOL y SERRA, 1999: 25). Estos dos planteamientos, ya lo veremos más adelante, serán coincidentes con algunos de los ideólogos que materializaron el proceso de construcción europea que es hoy La Unión Europea.

2.3. Características de las ideas europeístas antes del siglo XX

La idea de la unidad europea no es, ni mucho menos, algo nuevo. Ya desde el Imperio romano ha habido quienes la han pretendido. E incluso en algunos casos se ha conseguido. Pero en todas las ocasiones en que se ha materializado, ha sido, hasta el siglo XX, por la fuerza. Las ideas europeístas que surgen antes del siglo XX y que no se han materializado por la fuerza se han quedado en un nivel de cierta aspiración utópica a modo de ideal.

Algunos autores han querido extraer ciertos "puntos en común" a esas ideas. No se refieren a aspectos que todas ellas compartan, pero sí a elementos parecidos que *la mayoría* de ellas poseen.

Así por ejemplo, Howard (s/f: 4) menciona las siguientes:

1) Se acepta como punto de partida la existencia de las estructuras de Estado existentes.

2) El gobierno supranacional no supone que alguien ajeno a cada uno de los pueblos legisle en el interior de éstos. Las referencias a las estructuras institucionales por encima de las naciones se encuadran en conceptualizaciones de tipo federal o confederal y, por tanto, en ellas los estados mantienen cierta independencia para regirse autónomamente en sus asuntos internos.

3) A pesar de haber sido consideradas por sus contemporáneos como utópicas, en el sentido de irrealizables, las propuestas no han estado nunca alejadas del contexto real en el que se hacían. Lo que las ha convertido en utópicas es que no se han materializado en la realidad, pero su utopía no procede de la imposibilidad de materialización, sino de la falta de voluntad política para hacerlo.

4) La mayoría de ellas no son pacifistas en toda la extensión de la palabra, ya que aunque no son partidarias de la violencia y muchas incluso se propugnan precisamente como remedio a ella, el uso de la fuerza se justifica en caso necesario como salvaguarda del orden establecido.

5) Las propuestas incluyen una especie de Cuerpo de Gobierno Global cuya misión no suele ser legislar para la totalidad de la unión, sino mediar entre los conflictos entre cada uno de las unidades-estado que la componen.

6) Se asume que es más beneficioso resolver los conflictos entre los estados por la vía del diálogo y la negociación, desde el arbitraje externo, que resolverlo por la fuerza.

7) Se parte de una cierta analogía entre el comportamiento de los individuos entre sí, de los comportamientos sociales, con el comportamiento de las naciones en sus relaciones internacionales.

8) En el caso de las propuestas que suceden cuando ya hay experiencias previas de federaciones o confederaciones (Suiza, Germánica, USA) éstas se ponen como ejemplo.

9) Se propone una fuerza común (ejército compartido) como un elemento que dé capacidad para ejecutar las decisiones del gobierno de la estructura supranacional.

10) La mayoría asumen una cierta comunalidad de valores heredados de las raíces culturales compartidas que se derivan del cristianismo.

Para Rougemont (1965: 3) las características comunes que pueden percibirse en todas ellas son solamente cuatro grandes rasgos:

1) La búsqueda de la paz, a través de una autoridad superior a las naciones que arbitre los litigios entre ellas.

2) El establecimiento de una comunalidad espiritual sostenida por un marco legal.

3) La búsqueda de la prosperidad de los pueblos.

4) La defensa común ante las amenazas del exterior.

Es obvio que estas características señaladas no son aplicables a todos los casos. Las propuestas han sido tantas, y tan diversas en su naturaleza y en su formulación, que este intento sólo resulta válido desde un esfuerzo por extraer lo más significativo de la mayoría de ellas.

En cualquier caso, lo que parece estar claro es que en un primero momento, sobre todo durante la Edad Media, la idea de cristiandad asociada a lo europeo aglutinaba las aspiraciones de unidad europea, en un evidente posicionamiento frente a lo no cristiano, que venía de más allá de Europa. El gobierno supranacional debía tener una naturaleza más bien religiosa.

Pero a partir de la división del cristianismo y, sobre todo, de la aparición de corrientes filosóficas de pensamiento de corte humanista, el europeísmo reduce su componente religioso y se tiñe de un claro matiz pacifista por un lado y de un mayor sentido político y civil por otro. La búsqueda de la paz y el entendimiento entre los estados que se ubican en el continente y el establecimiento de una estructura supranacional que sea políticamente legítima y defienda los derechos y las libertades de todos los ciudadanos serán aspiraciones ya irrenunciables. Aspiraciones que van a permanecer ya para siempre ligadas al europeísmo y motivarán todos los intentos de materializar éste que han surgido durante el siglo XX, momento en que, de forma real, se han alcanzado intentos de integración (pacíficos y voluntarios) y no de unificación (mediante el uso de la fuerza y sin respetar la diversidad intrínseca de los pueblos de Europa). Iniciaremos el recorrido por ellos en el próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

Antecedentes de integración europea en la primera mitad del siglo XX

Antecedentes de integración europea en la primera mitad del siglo XX

El **siglo XX** ha sido el testigo de los ensayos más fundamentados del proyecto de integración europea y, de hecho, en él se ha visto, por fin, concretado. En estos 100 años podemos distinguir tres etapas: hasta la I Guerra Mundial, el período de entreguerras y después de la II Guerra Mundial. Uniremos las dos primeras fases en este tercer capítulo, puesto que a partir de la II Guerra Mundial se inicia la génesis de la realidad europeísta y su materialización definitiva. Y esa es otra historia que dejaremos para los capítulos cuarto y quinto.

Recién estrenado el siglo, en 1902, se publica un libro bajo el sello editorial de "Societé Parisienne d'Editions" titulado *Los Estados Unidos de Europa y la Cuestión de Alsacia-Lorena,* firmado con el seudónimo de **Un Europeo.** En dicha obra se mencionan los principales problemas de la Europa del momento, que después la conducirían a la I Guerra Mundial. Las propuestas de solución a esos problemas pasan por hacer una Federación de Estados que partiese de la autonomía de las provincias de Alsacia y Lorena (en constante disputa por franceses y alemanes) y se extendiese a toda centroeuropa contando con los estados que posteriormente conformarían el Benelux (BRUGMANS, 1972: 49-50).

Pero no pudo evitarse la I Guerra Mundial, el más grave enfrentamiento bélico que hasta entonces se había producido en Europa. A su término, un nuevo orden político y económico se materializa en el Continente. Y desde él surgen nuevos intentos europeístas con el afán compartido de evitar otros conflictos bélicos como el que había acontecido. Desde esos esfuerzos renovados, el más importante materializado es la Sociedad de Naciones.

3.1. La Sociedad de Naciones (1920)

Terminada la I Guerra Mundial, entre las condiciones para la paz quedó establecida la necesidad de crear un organismo internacional que asegurase el cum-

plimiento de los tratados de paz y velase por el respeto de las fronteras diseñadas por éstos, limitando los armamentos disponibles por las naciones y mediando en los conflictos entre ellas. Este proyecto de una Liga de Naciones se publicó el 14 de febrero de 1919. Alemania presentó un contraproyecto, y tras duros debates entre unas naciones y otras, el *Pacto de la Sociedad de Naciones*[1] se aprobó por los representantes de las potencias aliadas el 28 de abril de 1919[2], añadiéndose como Pacto al Tratado de Versalles que puso fin a la I Guerra Mundial[3].

Los primeros párrafos del *Pacto de la Sociedad de Naciones* hablan por sí solos sobre el espíritu que le da origen y su finalidad fundamental:

> "Las Altas Partes Contratantes: Considerando que para fomentar la cooperación entre las naciones y para garantizarles la paz y la seguridad, importa:

[1] El texto íntegro de este Pacto puede encontrarse en varias obras. En nuestra bibliografía se mencionan dos de ellas. Por un lado, la obra de José Luis Neila editada en 1997 bajo el título *La Sociedad de Naciones* (Madrid, Arco Libros) en sus páginas de la 84 a la 91. Por otro, la de F.P. Walters, *Historia de la Sociedad de Naciones* (Madrid, Tecnos), cuya versión castellana data de 1971, en sus páginas 59 a 78. En esta última, el texto íntegro del Pacto se encuentra brillantemente comentado párrafo a párrafo, lo que la constituye en una obra esencial para acercarse al contenido del mismo.

[2] Es curioso destacar que sobre la fecha de creación de la Sociedad de Naciones se han encontrado divergencias en las fuentes consultadas, e incluso dentro de una misma fuente. Así, por ejemplo, Pérez-Bustamante indica en alguna parte de una de sus obras (1995: 28) que la creación es del 10 de enero de 1920, para páginas después señalar la fecha de 20 de abril de 1919 (1995: 35); Su contradicción aumenta cuando en su obra de 1997 escribe la fecha del 28 de abril de 1919 (1997: 45). La fecha que debemos dar por buena es esta última por cuanto es la que aparece en la obra de Walters, la que nos parece, a nuestro criterio, la más fiable.

[3] El *Tratado de Versalles* (EUI, 1927, tomo 68: 18-33) se empieza a negociar el mismo día del armisticio, el 11 de noviembre de 1918, y se firma el 28 de junio de 1919. El Tratado afecta exclusivamente a las potencias aliadas y sus asociados por un lado y a Alemania por otro. Para los restantes países que son perdedores en la guerra se hacen tratados especiales e independientes para cada uno de ellos. Entre las condiciones más relevantes, realmente insoportables para Alemania (tal y como se apunta incluso en documentos redactados por personas que tienen nacionalidad de algunos de los países aliados), destacan las siguientes: A) Territoriales: pérdida por parte de Alemania del Sarre –incluidas sus minas de carbón– que debe pasar a ser administrado por la Sociedad de Naciones durante 15 años para ser objeto posteriormente de un referéndum; pérdida de Alsacia y Lorena, que pasan a Francia; pérdida de otros territorios europeos, de menor extensión, que pasaron a Bélgica, Dinamarca, Checoslovaquia, Lituania, o Polonia según los casos; pérdida de todos sus territorios de ultramar (que cedió a los aliados); renuncia a los privilegios comerciales y aduaneros con territorios extra-europeos (por ejemplo China); reconocimiento de la independencia y las fronteras de países vecinos (Polonia, Checoslovaquia, etc.). B) Militares: desarme total de Alemania y de su infraestructura industrial destinada a la fabricación armamentística; cesión a los aliados de los buques de guerra alemanes así como de sus submarinos y carros de combate, salvo los que se estimen imprescindibles para la defensa alemana (estimándose para ello unas cifras realmente simbólicas: 6 acorazados, 6 cruceros, 12 destructores, 12 torpederos y ningún submarino); devolución de todos los aparatos aéreos alemanes a los aliados e impedimento de poseer fuerza aérea. C) Reparaciones económicas: considerada Alemania responsable única de la guerra, es la que debe pagar en exclusiva todos los gastos derivada de la misma, por lo que se la obliga a cubrir los gastos de los ejércitos aliados durante la misma y a sufragar los gastos de los ejércitos aliados desde el armisticio; se imponen indemnizaciones por los materiales perdidos y por los gastos derivados de la destrucción de infraestructuras, edificios, etc; se le hace responsable del pago de todo lo destruido por parte de los aliados de Alemania; se obliga al pago de la restauración del material de guerra que han perdido o se les ha deteriorado a las potencias aliadas vencedoras. D) Transporte: la navegación aérea, así como el tránsito por las vías fluviales y terrestres (férreas o por carretera) es libre para los aliados. Todas estas sanciones se hacen hasta tal punto insalvables para Alemania que se suavizan en el *Pacto de Locarno* (1925), impulsado básicamente por Gustav Streseman (Ministro de Asuntos Exteriores alemán) y Aristid Briand (Ministro de Asuntos Exteriores francés).

aceptar ciertos compromisos de no recurrir a la guerra;

mantener a la luz del día las relaciones internacionales, fundadas sobre la justicia y el honor;

observar rigurosamente las prescripciones del Derecho internacional, reconocidas de aquí en adelante como regla de conducta efectiva de los Gobiernos;

hacer que reine la justicia y respetar escrupulosamente todas las obligaciones de los tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados;

adoptan el presente Pacto, que constituye la Sociedad de Naciones"

(...)

Artículo 8°.

Los miembros de la Sociedad reconocen que el mantenimiento de la paz exige la reducción de los armamentos nacionales al mínimo compatible con la seguridad nacional y con la ejecución de las obligaciones internacionales impuestas por una acción común.

(...)

Artículo 10

Los miembros de la Sociedad se comprometen a respetar y a mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política presente de todos los miembros de la Sociedad. En caso de agresión, de amenaza o de peligro de agresión, el Consejo determinará los medios para asegurar el cumplimiento de esta obligación.

Para Frank P. Walters, que ha escrito una de las obras más profundas y extensas que se han encontrado sobre la Sociedad de Naciones (797 pp.), llegará a decir sobre ésta que se trata de "el primer movimiento eficaz hacia la organización de un orden político y social mundial, en el que los intereses comunes de la humanidad pedían ser observados y servidos por encima de las barreras de la tradición nacional, diferencia racial o distancia geográfica" (WALTERS, 1971: 19).

Se analizará a continuación, tratando de sintetizar lo que aparece al respecto tanto en las obras de Walters (1971) y Neila (1997) como en la EUI (1927, tomo 56: 1320-1324), el carácter de dicha organización, su composición y sede, su estructura orgánica y funcionamiento, y los fines para los que fue creada.

a) Carácter:

La Sociedad de Naciones representa un acuerdo entre estados soberanos que consienten en limitar en ciertos casos su libertad de acción para el mayor bien

de ellos mismos y el mundo en general, dejándolos libertad para retirarse de la sociedad. Alemania quería ir mucho más allá pero sus propuestas no fueron aceptadas. Deseaba, entre otras cosas, la creación de una especie de Tribunal Internacional y de un Parlamento Mundial.

b) Composición y sede:

Como el Pacto de la Sociedad de Naciones debía formar parte del *Tratado de Paz de Versalles,* se considera miembros originarios[4] a los *aliados* (32 miembros) y a sus países asociados: EEUU, Bélgica, Bolivia, Brasil, Imperio Británico (con Canadá, Australia, África del Sur, Nueva Zelanda y la India), China, Cuba, Ecuador, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Hedjaz, Honduras, Italia, Japón, Liberia, Nicaragua, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Rumanía, Siam, Checoslovaquia, Uruguay y Yugoslavia. Como estados *adheridos* (que fueron invitados a unirse a la Sociedad) figuraban: Argentina, Chile, Colombia, Dinamarca, España, Noruega, Paraguay, Países Bajos, Persia, El Salvador, Suecia, Suiza y Venezuela, esto es, todos los neutrales (Anexo I del *Pacto de la Sociedad de Naciones*).

A todos los demás estados libres se les deja abierta la posibilidad de ingresar en la Sociedad de Naciones pero, de momento, se les excluye de ella. Para solicitar la entrada, se establece que esos estados deben cumplir una serie de condiciones:

- Garantizar su sincera intención de observar los compromisos internacionales.
- Aceptar el reglamento establecido por la Sociedad de Naciones respecto a fuerzas militares y navales.
- Que la admisión sea acordada por dos tercios de la Asamblea.

En el tema de la composición es curioso detenerse en los países que fueron excluidos en un principio. Una de las ausencias más notables es la de Alemania, ya que al no admitirse sus propuestas no se creyó oportuno su ingreso. Quizá es ésta una de las claves del fracaso de la Sociedad de Naciones, señalado incluso como uno de los factores históricos, entre otros muchos, que condujeron a la II Guerra Mundial. No obstante, tras la firma del *Tratado de Locarno*

[4] Artículo 1°.
Serán miembros originarios de la Sociedad de Naciones aquellos de los firmantes cuyos nombres figuren en el anexo del presente Pacto, así como los Estados igualmente nombrados en el anexo que se hayan adherido al presente Pacto sin ninguna reserva, por una declaración depositada en la Secretaría, dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor del Pacto, y de la cual se hará la correspondiente notificación a los demás miembros de la Sociedad.

(1925)[5] que suaviza las condiciones del *Tratado de Versalles,* Alemania entró a formar parte de la Sociedad de Naciones en septiembre de 1926. Rusia tampoco formó parte de la Sociedad de Naciones en su origen. Y en lo que respecta a EE.UU., aunque éste es uno de los países originarios del Tratado, el rechazo por parte del Congreso Americano a la ratificación del mismo el 20 de noviembre de 1919, hizo que su entrada no fuera efectiva. Otro país excluido fue la Santa Sede.

Quizá todas esas ausencias puedan ser uno de los factores que llevaron a la ineficacia y al fracaso a la Sociedad de Naciones, aunque a dicho fracaso nos referiremos más tarde y es entonces para cuando reservamos el análisis de sus causas.

Con respecto a la sede de la Sociedad de Naciones, cabe decir que ésta se estableció en Ginebra, de conformidad con el artículo 7 del *Pacto*[6].

c) Estructura orgánica y funcionamiento:

Las instituciones que articulan la Sociedad de Naciones, tal y como se establecieron al principio son las siguientes[7]:

- Asamblea: es el órgano democrático por excelencia de la Sociedad de Naciones. Asume junto con el Consejo la capacidad ejecutiva y ejerce la potestad legislativa (en virtud del artículo 26 por vía de enmiendas), la función electiva en la admisión de los nuevos miembros de la Sociedad y la composición del Consejo, y la capacidad deliberatoria para adoptar resoluciones (NEILA, 1997: 34-41). Todos los Estados están representados en ella. Los delegados representantes de cada Estado no pueden ser más de tres, pero, en cualquier caso, cada país tiene un solo voto. Las decisiones se deben tomar por unanimidad salvo algunas específicas que se toman por mayoría (sobre todo las relativas a cuestiones procedimentales). La primera reunión de la Asamblea tuvo lugar el 15 de noviembre de 1920 (artículo 3 del Pacto de la Sociedad de Naciones).

[5] El *Pacto de Locarno* se realiza para intentar suavizar las cargas sobre Alemania, a petición de la propia Alemania y se firma el 16 de octubre 1925. Es importante destacar que se obliga a Alemania a integrarse en la Sociedad de Naciones, hecho que sucede en 1926. Los principales artífices del Pacto son el Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Gustav Streseman, y el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Aristid Briand. El contenido completo del Pacto puede encontrarse en CARPENTIER y LEBRUN (1994: 555-557).

[6] Artículo 7°.
La residencia de la Sociedad se establecerá en Ginebra.
El Consejo podrá acordar en cualquier momento establecerla en otro lugar [...].

[7] Artículo 2°
La acción de la Sociedad, tal como queda definida en el presente Pacto, se ejercerá por una Asamblea y por un Consejo, auxiliados por una Secretaria Permanente.

- Consejo: es el órgano central. Se compone de una representación permanente y de países que pertenecen a él temporalmente. En un principio, la representación permanente estaba reservada a Inglaterra, Francia, EE.UU., Italia y Japón. Posteriormente, cuando entró Alemania en 1926, gracias al *Tratado de Locarno* (1925) también formó parte permanente del Consejo. Por su lado, EE.UU. al no suscribir el Tratado Fundacional, desaparece, obviamente, como miembro del Consejo permanente. En cuanto a los países que son miembros temporales del Consejo, cabe decir que éstos son elegidos por la Asamblea. Inicialmente se estimó que debían ser cuatro, luego seis y más tarde nueve. Además de los miembros permanentes y temporales, todo Estado miembro tenía reconocido su derecho a enviar un representante al Consejo cuando considerase que el tema le afecta particularmente. Todas las decisiones del Consejo debían ser tomadas por Unanimidad (artículo 4 del Pacto de la Sociedad de Naciones).

- Secretaría: la Secretaría Permanente tiene por finalidad auxiliar a la Asamblea y al Consejo para que éstos puedan ejercer la acción de la Sociedad (DE LA TORRE, 1977: 45-47). Hay un Secretario General[8] que lo es al mismo tiempo de la Asamblea y del Consejo. Es designado por el Consejo y tiene que ser aprobado por la mayoría de la Asamblea. Hay, además, otros secretarios (que actúan como subsecretarios) y personal funcionario y administrativo necesario (artículo 6 del Pacto de la Sociedad de Naciones). Hay que tener en cuenta que es la institución más novedosa y original de la Sociedad, y su filosofía organizativa ha perdurado en buena medida en otras experiencias supranacionales posteriores como por ejemplo la de las Naciones Unidas.

d) Fines y funciones:

Como fin general se señala el mantenimiento de la paz y la prevención de la guerra. Para Pérez-Bustamante, el objetivo fundamental era "procurar a todos los Estados, grandes y pequeños, garantías mutuas de independencia política e integridad territorial" (1997: 33-34).

Podemos desglosar este principio axiológico fundamental en una serie de intenciones más concretas, organizadas bajo cuatro epígrafes:

d.1) Prevención de la guerra: para hacerlo efectivo se establecen los medios siguientes:

[8] El primer Secretario General de la Sociedad de Naciones fue Sir Eric Drummond, quién creó una Secretaría estrictamente internacional en su estructura, en su espíritu y en su personal; este hecho demostró la viabilidad de algo que hasta ahora no se había llevado a cabo: una estructura multidisciplinar formada por miembros de más de treinta países, con diferentes lenguas y culturas, trabajando juntos como antes solamente se había logrado en una institución de carácter nacional.

- Limitación de armamentos.
- Garantía mutua del respeto a la integridad territorial de todos los miembros.
- Adopción de procedimientos para la solución pacífica de los conflictos que puedan surgir.

d.2) Nueva regulación de los Tratados Internacionales entre los socios, que tienen que quedar registrados en la Secretaría de la Sociedad de Naciones para el conocimiento de todos los miembros.

d.3) Régimen colonial de administración por parte de la Sociedad de Naciones de aquellos territorios que eran colonias de los vencidos en la I Guerra Mundial y que ahora han perdido (sobre todo Alemania y Turquía).

d.4) Administración internacional en tiempo de paz: son disposiciones relativas al trabajo y condiciones salariales, droga, prostitución, esclavitud, etc. Son un embrión de la filosofía de los Derechos Humanos.

Lamentablemente, la Sociedad de Naciones no cumplió muy eficazmente sus objetivos y tuvo una vida relativamente corta para las expectativas de vida que tuvo en su nacimiento. Dejó de existir oficialmente el 19 de abril de 1946. La disolución de la Sociedad se decidió en una última Asamblea de esta organización por el voto unánime (obligatorio en la toma de decisiones según el ar-tículo 5 del Pacto) de los 34 Miembros presentes.

Pero quizás se pueda decir que ya había dejado de existir cuando desistió de emprender una acción colectiva contra la guerra, aunque aún mantuviera ciertas funciones políticas, jurídicas, económicas, financieras o sociales incluso durante la Segunda Guerra Mundial. La disputa checo-germana fue el origen inmediato de su desaparición. Tal disputa no se llegó a discutir en el Consejo, puesto que la mayoría de los Estados Miembros no querían accionar una resistencia efectiva contra los agresores e incumplieron las obligaciones del Pacto en su artículo 16[9]. En la votación, tres cuartas partes de los Miembros retiraron su apoyo a llevar a cabo una acción conjunta de resistencia a la agresión. El Consejo y la Asamblea, dejaron de tener la menor autoridad política en este asunto.

[9] En el Artículo 16 se describe cómo ha de imputarse la "sanción" por los Estados Miembros hacia un Estado Miembro que dijera sí a la guerra violando el Pacto:

"Si un Miembro de la Sociedad recurriere a la guerra, a pesar de los compromisos contraídos en los artículos 12, 13 o 15, se le considerará *ipso facto* como si hubiese cometido un acto de guerra contra todos los demás Miembros de la Sociedad. Estos se comprometen a romper inmediatamente toda relación comercial o financiera con él, a prohibir toda relación de sus respectivos nacionales con los del Estado que haya quebrantado el Pacto y a hacer que cesen todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales entre los nacionales de dicho Estado y los de cualquier otro Estado, sea o no Miembro de la Sociedad.

Las señales de decadencia se reprodujeron a lo largo de los meses comprendidos entre octubre de 1938 y agosto de 1939. La Sociedad prosiguió sus actividades pero en asuntos de segundo orden. Cuando Hitler invadió Polonia, nadie creyó en la eficacia de la Sociedad para mediar en el problema.

En los siete primeros meses de la guerra, La Sociedad de Naciones aún mantuvo cierta actividad en Ginebra. El 16 de junio de 1940 Ginebra queda aislada en medio de la guerra entablada entre Francia, Inglaterra e Italia. Ciertos servicios técnicos abandonaron la sede, como la sección Económica y Financiera, que marchó a Princeton, donde se comenzaron a dar los primeros pasos hacia la creación de la Organización de las Naciones Unidas (DE LA TORRE, 1977: 144-148).

Ha sido unánimemente admitido que la Sociedad de Naciones no cumplió con las expectativas que despertó su creación como órgano que salvaguardase la paz. Muchos autores han hablado incluso del "fracaso" de la Sociedad de Naciones. Así, Neila en su obra ya mencionada *La Sociedad de Naciones* nos confirma que:

> "Un balance superficial y circunscrito estrictamente al largo cuarto de siglo de existencia de la Sociedad bien podría concluir que, considerando que el objetivo prioritario era construir las condiciones necesarias para la paz y su garantía, ésta fracasó en la medida en que no evitó una nueva guerra mundial" (NEILA,1997: 79-83).

En la misma línea se manifestó ya antes Pablo de Azcárate cuando en 1966 señalaba que:

> "Basta contemplar lo que ha ocurrido durante esos veinte años, y lo que está ocurriendo ante nuestros propios ojos actualmente, para comprender el gran error de quienes se empeñaban en ver en la Sociedad de Naciones el remedio absoluto y definitivo contra la guerra. Hoy salta a la vista de manera incontrovertible que un objetivo de tan inmenso alcance histórico no podrá ser obtenido de una vez y de golpe, sino que será resultado de un largo proceso lleno de alternativas, de avan-

En este caso, el Consejo tendrá el deber de recomendar a los diversos Gobiernos interesados los efectivos militares, navales o aéreos con que los Miembros de la Sociedad han de contribuir, respectivamente, a las fuerzas armadas destinadas a hacer respetar los compromisos de la Sociedad.

Los Miembros de la Sociedad convienen, además, en prestarse unos a otros mutuo apoyo en la aplicación de las medidas económicas y financieras que hayan de tomarse en virtud del presente artículo, para reducir al *mínimun* las pérdidas o los inconvenientes que puedan resultar. Se prestarán igualmente mutuo apoyo para resistir cualquier medida especial dirigida contra cualquiera de ellos por un Estado que haya infringido el Pacto, y tomarán las disposiciones necesarias para facilitar el paso a través de su territorio de las fuerzas de cualquier Miembro de la Sociedad que tome parte en una acción común para hacer respetar los compromisos de la Sociedad.

Todo Miembro que se haya hecho culpable de haber violado alguno de los compromisos de la Sociedad podrá ser excluido de ésta. La exclusión será acordada por el voto de los demás Miembros de la Sociedad representados en un Consejo".

ces y retrocesos, de éxitos y de fracasos, a lo largo del cual la guerra se irá eliminando de la vida internacional progresiva y paulatinamente" (citado en NEILA, 1997: 83).

Los motivos que se han aducido para justificar tal fracaso son diversos, pero entre ellos se pueden destacar dos: las ausencias de países importantes en su seno y el funcionamiento con el derecho de veto.

Cuando se instauró la Sociedad de Naciones se dejó fuera a Alemania, la perdedora de la I Guerra Mundial. Es, por tanto, una organización de vencedores, no de auténtica unión global. Este grave error fue luego subsanado mediante el *Tratado de Locarno,* pero la semilla de la desconfianza para los alemanes había germinado ya[10]. Por otra parte, la ausencia de las potencias soviética y americana, restaba mucha capacidad real a la Sociedad de Naciones, habida cuenta que la situación económica y militar de los países europeos (recién salidos de la I Guerra Mundial) era bastante penosa.

Además, la toma por unanimidad de las decisiones del Consejo, hacía que en la práctica los países contaran con derecho de veto. Eso, unido al hecho de que cualquier Estado podía estar presente en el Consejo si lo consideraba oportuno, porque algún tema del orden del día afectase sus intereses nacionales, significaba en la práctica que cualquier Estado tenía derecho de veto en cualquier reunión del Consejo. La ineficacia es, pues, total.

Al respecto del fracaso de la Sociedad de Naciones un punto de vista interesante lo arroja Henri Brugmans (1972: 49-54) al señalar como posibles causas de la ineficacia de la Sociedad de Naciones la difícil compatibilidad entre dos principios de formulación muy abstracta en que se basaba su funcionamiento: el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos por un lado, y la idea de un nuevo orden jurídico y constitucional a escala internacional por otro. Estos dos principios, a la hora de concretarse se convertían en contradictorios ya que se entrecruzaban los intereses nacionalistas con el establecimiento de un orden supranacional.

Uno de los autores españoles más críticos con la Sociedad de Naciones ha sido Ortega y Gasset. En su *Epílogo para ingleses,* escrito en 1938 como adenda para la edición en ese país de *La rebelión de las masas* señala, en uno de sus ácidos tonos característicos, lo siguiente (ORTEGA, 1981b: 217 y ss.):

"Es preciso que no vuelva a cometerse un error como fue la creación de las Sociedad de las Naciones" (ORTEGA, 1981b: 217).

[10] Astutamente, cuando en la Declaración Schuman (a la que nos referiremos en el cap. 4) el intento de una integración europea se hace efectivo, queda claro que si no se quiere fracasar, hay que contar también con los vencidos, en ese caso de la II Guerra Mundial, esto es, Alemania e Italia.

> "(...) no puede esperarse remedio alguno de la Sociedad de las Naciones, según lo que fue y sigue siendo, instituto antihistórico que un maldiciente podría suponer inventado en un club, cuyos miembros fuesen mister Pickwick, monsieur Homais y congéneres" (ORTEGA, 1981b: 226).

Pero al margen de su fracaso, innegable, y de las innumerables críticas recibidas por autores coetáneos a la Sociedad de Naciones y por historiadores que se han acercado posteriormente a su estudio, hay que admitir que, como señala Neila (1997: 79-83), el balance sobre la Sociedad de Naciones hay que hacerlo desde una amplia perspectiva histórica, y considerar las contribuciones de ésta a la sociedad internacional del siglo XX. Quizás la mayor aportación de ellas haya sido erigirse como una experiencia única en la construcción de la sociedad internacional contemporánea, dando luz al nacimiento de la organización internacional. Las Naciones Unidas se nutrió de los errores y aciertos de su predecesora, conservando similitudes en su estructura institucional y luchando por los mismos fines. También ayudó al impulso y consolidación de la codificación del Derecho Internacional y a la institucionalización de una diplomacia multilateral. Son méritos, pues, nada desdeñables.

3.2. El movimiento Pan-Europa del conde Coudenhove Kalergi (1923)

Sin ninguna duda uno de los nombres más destacadamente repetidos por muchos autores (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 29-30; RUIZ PÉREZ, 1998: 34; BESNÉ, CANEDO y PÉREZ, 1998: 22) como inspiradores del europeísmo tras la I Guerra Mundial es el conde austriaco Coudenhove Kalergi[11]. Para algunos, incluso, "la organización más espectacular en favor de Europa unida fue creada en 1923 en Viena por el conde Richard Coudenhove Kalergi: se trata del movimiento 'Pan-Europeo' (BRUGMANS, 1972: 63).

En gran parte, su espíritu internacionalista tiene que ver con su mezcla de orígenes y lo cosmopolita de su biografía. Kalergi (1894-1972) es hijo de una japonesa y un diplomático astro-húngaro. Su infancia la pasa en Bohemia de donde parte para Viena a realizar sus estudios en un colegio caracterizado por

[11] Nació el 16 de noviembre de 1894 en Tokio (Japón), donde su padre ejercía como diplomático de la monarquía astro-húngara. Coudenhove-Kalergi percibe el papel secundario de Europa en el orden mundial al término de la I Guerra Mundial. Esto le lleva a defender, inspirado en las teorías políticas de Leibniz y Kant, la unidad política de Europa como mejor forma de recuperar un papel activo en el concierto internacional. Para difundir sus ideas se decide, inicialmente, por la publicación de un manifiesto en 1923 titulado *Pan-Europa*, al que siguió la creación de una asociación con ese mismo nombre, que todavía hoy sigue existiendo, bajo la presidencia de Otto de Hausburgo. Además, promovió la edición periódica de una revista también titulada *Paneuropa*, que nació en 1924 y tuvo que interrumpirse con la II Guerra Mundial. Aunque falleció el 27 de julio de 1972, las ideas de Codenhove Kalergi aún siguen vivas (VALLE, 1999: 35).

la presencia de niños de numerosas nacionalidades, la Academia Theresiana (BRUGMANS, 1972: 63-64).

El inicio de la expresión de sus ideas europeístas se produce en los artículos que publica en algunos de los principales diarios de Europa a partir de 1922. Un año después, en 1923 aparece la obra que sintetiza todo su pensamiento a ese respecto: *Pan-Europa.* En ella intenta relanzar el espíritu de la unidad europea, proponiendo la creación de los Estados Unidos de Europa como la solución más lógica para evitar enfrentamientos entre las naciones europeas como el que se ha producido entre 1914 y 1918. Además, dicha unión permitiría la recuperación del liderazgo europeo perdido tras la guerra y la liberación de la dependencia económica que ahora tenía de los Estados Unidos de América. Por otra parte, permitiría también oponer un frente de resistencia a la posible extensión de la revolución bolchevique que había tenido lugar en Rusia en 1917. De hecho, Kalergi no cuenta con Rusia entre esos estados que se unirían en Pan-Europa debido, precisamente, al régimen totalitario que allí se ha instalado tras la revolución, a lo que añade el motivo de su geografía, según él más euroasiática que propiamente europea. Tampoco considera oportuna la inclusión de Gran Bretaña en la Unión por su naturaleza de imperio intercontinental [12 y 13].

Tanto Pérez-Bustamante (1995: 29-30) como Brugmans (1972: 66), entre otros, coinciden en señalar que uno de los estímulos para las ideas del conde Coudenhove-Kalergi podría venir de los movimientos Panamericanos que propugnaban la cooperación regional entre los países de América (muchos de ellos con su independencia recién adquirida) y que se pusieron de manifiesto en las Conferencias Interamericanas[14]. A este respecto hay que hacer algunas salvedades. Si bien es cierto que ya han tenido lugar algunas Conferencias Interamericanas e incluso ya se ha creado en el contexto de éstas la Oficina Internacional de Repúblicas Americanas (1901), para cuando Kalergi funda el movimiento denominado Pan-Europa, aún los países americanos no habían creado la Convención de la Unión Pan-Americana (1928), de lo que podría deducirse que la influencia ideológica sí pudo darse pero que, en todo caso, la influencia sobre la denominación de la idea es la contraria.

[12] De hecho, para cuando en 1961 el gobierno de Mac Millan presenta su candidatura británica para la adhesión a la ya constituida Comunidad Económica Europea, se le impuso como condición previa la desintegración del imperio británico (BRUGMANS, 1972: 67).

[13] Ya vimos en el capítulo anterior que estas ideas habían sido planteadas con anterioridad por Leroy-Beaulieu en el Congreso de Ciencias Políticas de 1900.

[14] Para Pérez-Bustamante (1995: 29-30), la primera Conferencia Interamericana se reunió en México en 1901 y en la sexta, celebrada en Cuba en 1928, se puso en vigor una Convención de la Unión Panamericana. Sin embargo, para la EUI (1927: tomo 41, p. 702-703) la primera Conferencia debe considerarse la que tiene lugar en Washington en 1889 por lo que la de Méjico en 1901 sería la segunda, aunque es cierto que es más importante que la de Washington porque en ella se firma el acuerdo mediante el que se crea la Oficina Internacional de Repúblicas Americanas.

En cualquier caso, lo que sí parece claro es que el modelo de creación de los Estados Unidos Europeos propuesto por Kalergi tiene, en lo que a estructura se refiere, una triple inspiración: la creación de los Estados Unidos de América en 1776, la unificación Suiza de 1848 y la formación del imperio Alemán de 1871 (BORCHARDT, 1995: 5).

El conde trata de sensibilizar a los medios políticos acerca de sus ideas en junio de 1924 mediante una carta abierta a los parlamentarios franceses, que sin duda ejerció mucha influencia en algunas personalidades del momento como en Herriot y en Briand (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 29-30) tal y como veremos más adelante.

Con el firme empeño de llevar a la práctica sus ideas, el siguiente paso emprendido por Kalergi fue la creación de la "Unión Pan-Europea" mediante un Congreso fundacional que tuvo lugar en 1926 en Viena, donde quedó instalada la sede central a la que se añadieron secciones diversas en diferentes países de Europa. A "Pan-Europa" pronto se adhieren numerosos intelectuales y políticos del momento[15]. El objetivo primordial de la asociación es la reivindicación activa de la creación real de los Estados Unidos de Europa.

La Unión Pan-Europea avanza un nuevo peldaño cuando el 25 de febrero de 1930 realiza un proyecto de Pacto Europeo (en Berlín) mediante el que se proponía la creación de los Estados Federales de Europa, cuyo primer principio formulaba la idea de dejar intacta la soberanía absoluta de los Estados Europeos y preveía la Constitución de algunos órganos federales: en primer lugar, un Consejo Federal o Cámara Alta, compuesta por los representantes de los Estados, o bien una Asamblea Federal, con delegados de los Parlamentos nacionales; además, una Corte de Justicia Federal; y, por último, una Cancillería Federal. La federación tendría su propio sistema financiero, y los ciudadanos de los Estados serían al mismo tiempo ciudadanos Europeos[16] (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 33).

Brugmans ha señalado que "la reconciliación franco-alemana era el centro de todas las preocupaciones de Pan-Europa; el movimiento, creado durante la

[15] Entre los políticos, y sin el menor ánimo de exhaustividad, pueden mencionarse los siguientes como especialmente relevantes: Aristid Briand –que fue nombrado presidente de honor del movimiento en 1927–, y cuyo discurso posterior ante la Sociedad de Naciones en el año 1929 –que veremos más tarde– es un hito esencial en la construcción europea; Konrad Adenauer –posterior Canciller alemán en el momento de la firma de los *Tratados Fundacionales de París y Roma;* Paul Loebe –a la sazón presidente del *Reichstag*–; Francesco Nitti - antiguo Presidente del Consejo Italiano; e Ignaz Seipel– Canciller de Austria. Y entre los intelectuales, los españoles Miguel de Unamuno, Salvador de Madariaga y Ortega y Gasset (a los que nos dedicaremos en breve), y otros de diferentes nacionalidades como Albert Einstein, Sigmund Freud, Rainer María Rilke, Paul Valery, etc.

[16] A partir del *Tratado de Maastricht* la idea de *ciudadanía europea* ha quedado instalada en el acervo legal de la Unión Europea con una significación política real, lo que deja claro la influencia del conde Coundehove Kalergi en los pasos que luego ha ido dando el proceso de integración europea.

ocupación del Ruhr, afirmaba que el porvenir de Alemania, y de rechazo de Europa, dependía de Francia. La unión sólo se podría establecer en torno a esta reconciliación" (1972: 63-64). Esta idea es especialmente significativa, porque cuando posteriormente (como veremos) el *Plan Schuman* comienza a tomar forma, la principal preocupación de sus ideólogos es precisamente esa: la reconciliación franco-alemana y en ella está, sin duda, la clave del éxito de las propuestas que luego dieron materialización efectiva a la firma de los Tratados Constituyentes de París en 1951 y Roma en 1957.

Cuando Europa se ve abocada a la II Guerra Mundial, Kalergi tiene que emigrar a EE.UU. y allí prepara nuevos argumentos con los que reaparecerá en favor del europeísmo al término de ésta (volveremos sobre su actividad cuando abordemos ese periodo histórico en el siguiente capítulo).

3.3. Otros europeístas del período de entreguerras

Pero Kalergi no es el único europeísta de esa época. Entre el final de la I Guerra Mundial y el inicio de la II, hay también otras numerosas aportaciones ideológicas a la idea de la integración de Europa. Son tantas que sólo pueden destacarse aquí las que se presumen más significativas por ser las que más se repiten en las diferentes fuentes consultadas.

Luigi Einaudi (Carrú, Italia, 1874 – Roma, 1961), que en 1948 llegaría a ser el primer presidente de la República Italiana, publica el 5 de enero de 1918 una carta en el *Corriere della Sera* en la que ya pone en tela de juicio la Sociedad de Naciones, aún no materializada pero de la que ya se empiezan a filtrar proyectos en los círculos periodísticos de la época. Las tesis de Einaudi acusan la ineficacia de la Sociedad de Naciones con el argumento de que si los Estados siguen conservando soberanía no habrá solución real a los problemas comunes. Él propone como única opción realista la federación, "la transformación de los Estados soberanos preexistentes en provincias de un sólo y más amplio estado soberano" (citado en BRUGMANS, 1972: 52-53)[17].

Poco después, **Sir Arthur Salter** (Londres, 1859-Londres, 1928), el 10 de mayo de 1919, publica un informe cuya propuesta consiste en orientar progresivamente la política internacional hacia un mecanismo intergubernamental de toma de decisiones. El sistema consiste en consultarse los estados entre sí antes de tomar decisiones que afecten a más de uno. Pocos días antes del famoso discurso de Briand (al que se hará referencia más adelante), a primeros

[17] Hay que hacer notar el error encontrado en la obra de Brugmans al referirse a este autor, cuya elección como presidente de la República italiana la sitúa en el año 1946 y no en el 1948 como es lo correcto.

de septiembre de 1929, da a conocer su propuesta sobre la necesidad de un único *Zollverein*[18]. No obstante, señala Salter, la unión aduanera no será posible sin una autoridad política que la respalde. Considera que dicha autoridad no podría ser supranacional. Por el contrario propone una asociación mediante Consejos de Ministros (la fórmula fue muy parecida a la que luego realmente usaron las instituciones de la Unión Europea). Acabó publicando la mayoría de los documentos en los que había reflejado sus ideas europeístas en una obra titulada *Los Estados Unidos de Europa y otros artículos*, publicada en Londres en 1933 (BRUGMANS, 1972: 56-57). Con motivo de la propuesta hecha en el discurso de Briand, el 30 de mayo de 1930 envía una nota a su gobierno (inglés) aconsejando que acceda a tal propuesta, aunque a la postre no sería tomada en consideración (BRUGMANS, 1972: 75).

Sin duda influido por el conde Kalergi, al que ya se hizo referencia, **Edouard Herriot** (Troyes, Francia 1872-Lyons, Francia 1957), Presidente del Consejo Francés después de 1924, realiza un discurso ante el Senado, el 25 de enero de 1925 en el que afirmaba "mi más gran deseo es contemplar algún día la creación de los Estados Unidos de Europa". Poco tiempo después, en 1930, publicó un libro titulado *Europa* en el que propone una Entente Europea dentro del cuadro de la Sociedad de Naciones. Dicha Entente tendría un brazo económico –supresión de barreras aduaneras– y un brazo político –Unión de Estados Soberanos– (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 30-31).

De la misma época data la aportación del economista **Charles Guide** que funda en 1926 una organización, la Asociación para la Unión Económica Europea, que propugna una verdadera unión económica entre los estados de Europa (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 37).

Al doctor danés **Heerfordt** se debe el proyecto escandinavo de "Los Estados Unidos de las Naciones Europeas" sugerido en una obra suya publicada en Copenhague bajo el título *Una Europa nueva, primer ensayo* (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 37), con una idea claramente confederal.

Emile Borel (Saint Affrique, Aveyron, Francia 1871- París, 1956) crea en febrero de 1927 el Comité Francés para la Cooperación Europea, dirigido a los medios parlamentarios franceses, surgiendo a su vez otros Comités Europeos.

[18] La palabra alemana es compuesta, y proviene de *zoll*, cuya traducción al castellano es "aduana" y *verein* que puede traducirse por "unión" o "sociedad". Por tanto el significado en nuestra lengua sería algo así como "sociedad aduanera única".

El industrial **Emile Maytisch** (Eich, Luxemburgo, 1862-1928), originario de Luxemburgo, organiza el Comité franco-alemán, ante la internacionalización del mercado del acero, reuniendo a importantes industriales, escritores y políticos en el llamado *Círculo de Colpach*[19].

El 12 de marzo de 1925 se constituye una *Unión Aduanera Europea* (UDE), dirigida en gran medida por **Yves Le Trocquer**, Presidente del Comité Francés. Tiene como fin constituir un mercado libre, abierto a la circulación de mercancías, capitales y hombres[20] (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 37).

En 1930, **Gastón Riaou** escribe su libro *Europa, mi patria* en el que desarrolla su idea de una Federación Continental. En la misma fecha, **Bertrand de Jouvenel** (Paris, 1903-1987) publica *Hacia los Estados Unidos de Europa* y dos años más tarde **Julian Bel** nos presenta sus *Discursos a la nación europea* (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 38).

Uno de los estudios más importantes que sobre este tema realiza la izquierda europea se debe a **Vladimir Woytinsky** (San Petersburgo, 1885-Washington, 1960), que escribe en 1927 una obra titulada *Los Estados Unidos de Europa*, publicada por la editorial oficial del partido obrero belga. Partiendo de un retrato de la economía europea que le provoca angustia, concluye que el lastre, ya histórico, de divisiones en Europa es el que impide alzar el vuelo a su economía y propone deshacerlo mediante uniones económicas progresivas. Puede considerarse el antepasado espiritual de la Comunidad Económica Europea, empezando por una unión aduanera europea (tal y como luego se hizo en realidad) (BRUGMANS, 1972: 61-61)

El conde **Carlo Sforza** (Montignoso, Italia, 1872 – Italia 1952), de origen italiano, exiliado por Musolini, escribe en 1929 una obra con el mismo título: *Los Estados Unidos de Europa* (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 31).

Por su parte, **Jules Romains** (1885-1972) (TRUYOL y SERRA 1999: 158) publica en 1930 en la revista *Europe* un ensayo titulado *Pour que l'Europe soit* en favor del proyecto de una unión europea.

Pueden citarse también a **Benedetto Croce** (Pescasseroli, Abruzzi, Italia 1866-Napoles, 1952), que entiende la obligación moral de sobrepasar los limitadores sentimientos nacionales o a **Louise Weiss** (Arras, 1893 – París, 1893) que, en

[19] Participaron industriales tales como Laurent, Duchemin, Gillet, Bosch, Thyssen, Warburg, Pierre Vienot y Wladimir d'Omerson; el Obispo de Berlín, Msr. Schreiber, el burgomaestre católico Konrad Adenauer y diversos profesores universitarios.

[20] A este proyecto se adhirieron personajes como Aristid Briand, Joseph Boncour, Clémentel, Edouard Herriot y Louis Loucheur.

su semanario *L'Europe Novelle,* difunde ideas sobre la necesidad de la cooperación intercultural europea (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 38).

Justo antes de la II Guerra Mundial se alza la figura de **Emil Ludwig** (Breslau, Polonia 1881- Moscia, Suiza 1948). Anticipándose a una guerra que ya se sabe próxima, publica en Estrasburgo, durante en el verano de 1938, un folleto titulado *Die neue heilige Allianz, Über Gründe und Abwehr des drohenden Krieges (La nueva Santa Alianza; sobre los motivos y rechazos de la nueva fuerza que nos amenaza).* Como única salida a la subida del Führer alemán y para evitar los riesgos de la guerra plantea la unión de las naciones libres de Europa frente al nazismo. Llega a formular un lema que posteriormente muchos socialistas contemporáneos han hecho suyo: "El socialismo en el interior, los Estados Unidos de Europa en el exterior" (BRUGMANS, 1972: 77).

3.4. El discurso de Aristid Briand (1929)

Pero a pesar de esas aportaciones hay una que, junto a la del conde Kalergi, sobresale por encima de todas ellas. Sin duda, una de las propuestas más audaces del período de entreguerras se debe a **Aristid Briand**[21] (Nantes 1862-Paris 1932), quien realizó a este respecto "la iniciativa más espectacular de la época" según Besné, Canedo y Pérez (1998: 22) o "la acción más notable en pro del proyecto europeo" en palabras de Pérez-Bustamante (1997: 38).

El grupo de presión que políticos e intelectuales constituían en torno a la idea de la integración europea mediante el movimiento *Pan-Europa* del conde Coundenhove-Kalergi buscaba una ocasión para lanzar sus ideas en un foro político de alta repercusión internacional. Como ya se dijo, Aristid Briand formaba parte de ese movimiento (en 1927 fue su Presidente de Honor) y éste vio una inmejorable ocasión el 9 de septiembre de 1929 en un discurso que, como Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, daría ante la Sociedad de Naciones (WALTERS, 1971: 421-424 y BRUGMANS, 1972: 68)[22].

[21] Nació en Nantes en 1862. Estudió derecho y se afilió al partido socialista. Colaboró en la fundación del periódico *L'Humanité.* Inicia su carrera política en 1902 cuando es elegido diputado. En ella, ejerce numerosos cargos ministeriales entre los que destacan el de Ministro de Educación y el de Ministro de Exteriores. Como Ministro de Educación jugó un papel importante en la legislación que separaba a la Iglesia del Estado en cuestiones de instrucción pública. Como Ministro de Asuntos Exteriores consiguió la firma del *Tratado de Locarno* (firmado el 16 de octubre de 1925 y que consigue la entrada de Alemania en la Sociedad de Naciones, la suavización de sus indemnizaciones de guerra y el reconocimiento por parte de ésta de las fronteras trazadas en el Pacto de Versalles que puso fin a la I Guerra Mundial). Este Tratado le valió el premio Nobel de la Paz junto con su homólogo alemán Stresemann. También protagonizó el *Tratado de Briand-Kellog* (firmado en Paris el 27 de agosto de 1928) mediante el cual EE.UU., Francia, Reino Unido (y los países de la *Commonwealth* y sus colonias), Italia, Japón, Polonia y Checoslovaquia se comprometen a resolver sus conflictos sin apelar a la fuerza de las armas (GER: 1972: tomo 4, pp. 526-527).

[22] Hay que señalar que en la mayoría de las fuentes consultadas (PÉREZ BUSTAMANTE, 1995: 31 y 1997: 38; BESNÉ, CANEDO Y PÉREZ, 1998: 22; BORCHARDT, 1995: 5) la fecha que se indica es la del 5 de septiembre.

Hacía tiempo que Aristid Briand se planteaba la reconstrucción europea mediante la plena cooperación internacional, que consideraba imprescindible. En esa cooperación resultaban ineludibles según su criterio tanto un acercamiento a Alemania como una revisión del *Tratado de Versalles,* cuyas consecuencias para éste país habían sido nefastas. Ese acercamiento lo inició él mismo como Ministro de Asuntos Exteriores mediante la firma del *Tratado de Locarno* con su homólogo alemán Gustav Stresemann[23] (ya se ha hecho referencia a todo ello cuando se habló de la Sociedad de Naciones). Sin embargo, Briand consideraba que estos pasos eran todavía insuficientes. Arropado intelectualmente por los pensadores del movimiento Pan-Europa, Briand se lanzó a la proclamación del citado discurso ante la Sociedad de Naciones, dando un paso más en el proceso de integración europea. Dejémosle que hable por sí sólo.

> "No se me disimulan las dificultades de tal empresa, y no dejo de ver los inconvenientes que puede haber para un hombre de Estado en lanzarse a lo que se llamaría de buena gana una aventura. Pero pienso que en todos los actos del hombre, incluso en los más importantes hay siempre un grano de locura o de temeridad. Por ello me he dado de antemano la absolución y he dado el paso. Lo he hecho con prudencia. Me di cuenta que la improvisación sería temible, y no se me oculta que el problema cae fuera del programa de la Sociedad de Naciones; tiene relación con ella, sin embargo, pues desde el Pacto la Sociedad nunca ha dejado de preconizar el acercamiento de los pueblos y las uniones regionales..." (citado en BRUGMANS, 1972: 70)

> "Pienso que entre los Pueblos que están geográficamente agrupados, como los de Europa, debe existir una suerte de lazo federal. Estos Pueblos deben tener la posibilidad en todo momento de entrar en contacto, de discutir sus intereses, de tomar

No obstante, la más fiable de las fuentes, por ser monográfica sobre la Sociedad de Naciones, la de Walters, indica que el discurso se pronunció el 9 de septiembre (WALTERS, 1971: 421).

[23] Merece la pena detenerse en el papel jugado por Stresemann (Berlín, 1878 - 1929) en la construcción europea. Como presidente del Partido populista llego a ser Canciller de Alemania en 1923 al tiempo que Ministro de Asuntos Extranjeros. Aunque pronto dejó la Cancillería, como Ministro de Asuntos Exteriores, cargo que conservó, fue artífice del *Tratado de Locarno* (1925) –que trataba de suavizar las condiciones impuestas a Alemania por la I Guerra Mundial establecidas en el *Tratado de Versalles* (1920)– y, en consecuencia, cumpliendo uno de los requisitos de dicho Tratado, fue el impulsor de la entrada de Alemania en la Sociedad de Naciones. Cuando se fundó el movimiento Pan-Europeo del conde Coudenhove-Kalergi él entró a formar parte del mismo y siempre apoyó la idea de una Europa unida. Su más decidido impulso al proyecto se vio cuando apoyó sin reservas la propuesta de su homólogo Aristid Briand presentada ante la Sociedad de Naciones al respecto de la creación de una Federación de Pueblos Europeos. Para la EUI "comprendió que la salvación de Alemania estaba en la paz y en la colaboración con las demás naciones y al hacer pensar a los alemanes en europeo les hizo mayor bien que si hubiera sido el idealista que sus enemigos le reprochaban no ser. Con la persona de Stresemann perdió Alemania su mejor figura política de su tiempo y Europa entera uno de los hombres en quienes se basaban las esperanzas de un porvenir pacífico" (1933, apéndice 9: 1502).

> resoluciones comunes, de establecer entre ellos un lazo de solidaridad que les permita hacer frente en cada momento a las circunstancias graves que pudieran sobrevenir. Este es el lazo que yo querría esforzarme en establecer. Evidentemente, la asociación actuará sobre todo en el dominio económico, que es la cuestión más premiante [sic], pero estoy seguro que también sobre el punto de vista político o el punto de vista social, el lazo federal, sin tocar la soberanía común de las naciones, podría configurar aquella asociación que estaría bien hecha" (citado en PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 39).

La propuesta fue, en principio, bien acogida. Uno de sus mayores valedores fue el Ministro de Asuntos Exteriores alemán Gustav Stresemann (Berlin, 1878-1929), con quien Briand había firmado ya el mencionado *Tratado de Locarno*. Además, recibió apoyos significativos no sólo desde el ámbito político. Éstos llegaron también, por ejemplo, del mundo de la economía. Quizá el más destacable es el del conocido economista John Maynard Keynes (Cambrindge, Inglaterra 1883-Sussex, Inglaterra 1946), quien felicitó a Briand por su idea ya que consideraba que los límites impuestos por los costos aduaneros, multiplicados en poco espacio por la cantidad de naciones existentes, imposibilitaban o, al menos, hacían muy difícil el intercambio comercial entre los diferentes países de Europa y, por tanto, el renacimiento de la economía europea.

Tras la pronunciación del discurso, los 27 estados miembros de la Sociedad de Naciones, encargan a su autor que elabore un informe en el que especifique con mayor concreción sus ideas. Que lo remita a todas las cancillerías europeas y, habiendo recogido sus sugerencias, presente un *memorandum* con las conclusiones al respecto de la idea, para que pudieran ser debatidas en la siguiente Asamblea de la Sociedad de Naciones. El primer informe se hizo público en mayo del 1930[24] y, tras enviarlo a las cancillerías europeas y recoger las sugerencias al respecto, se presentó el *memorandum* de conclusiones finales en un discurso ante la Asamblea de la Sociedad de Naciones el 8 de septiembre de 1930[25].

En el *memorandum* final de septiembre de 1930 se propone un mayor acento en lo político que en lo económico:

> "Toda posibilidad de progreso en el camino de la Unión Económica está rigurosamente determinado por la cuestión de la Seguridad y esta cuestión está íntimamente ligada a la de realizar un progreso en el camino de Unión política. Es sobre

[24] El día 1 según Pérez-Bustamante (1997: 39) y el día 17 según Brugmans (1972: 71).

[25] En la elaboración del discurso colabora Alexis Leger (1887-1975), el poeta que sería posteriormente premio Nobel en 1960, bajo el seudónimo Saint John Perse y que en aquel momento ejercía como Secretario General del Quai D'Orsay.

el plan político que debe ser realizado el esfuerzo constructor, tendente a dar a Europa su estructura orgánica" (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 39).

"*Nunca ha sido la hora tan propicia ni tan apremiante para la inauguración de una* obra constructiva en Europa. (...). Unirse para vivir y prosperar, ésta es la estricta necesidad ante la que se encuentran, desde ahora, los Estados de Europa. El sentir de los pueblos ya se ha manifestado a este propósito. A los gobiernos corresponde hoy asumir sus responsabilidades" (EUI, 1931, apéndice: tomo 2: 566).

La estructura organizacional de la nueva institución que propone Briand en el *memorandum* final, se compone de tres órganos en lo que se refiere al ámbito político:

a) *Conferencia Europea:* compuesta por representantes de todos los gobiernos europeos, miembros de la Sociedad de Naciones, vinculado directamente a ésta y que constituiría el órgano director y esencial de la Unión Europea, con carácter deliberativo.

b) *Comité Político:* que haría las veces de órgano ejecutivo y sería además organismo de estudio y formación. Estaría compuesto por una serie de miembros.

c) *Secretariado:* que ejercería las funciones de la gestión diaria necesaria para el funcionamiento de las otras instancias.

En lo relativo a lo económico, lo que se sugiere es el acercamiento de las Comunidades Europeas bajo la responsabilidad política de los gobiernos (desde un principio de permanente cooperación y solidaridad) y el establecimiento de un "mercado común para elevar al máximo el nivel de bienestar humano sobre el conjunto de los territorios de la Comunidad Europea". Es muy de destacar que esta referencia pasó textualmente a formar parte del preámbulo del *Tratado de Roma* que, firmado en marzo de 1957, fue constitutivo de la Comunidad Económica Europea (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 39-40). Al inicio, la propuesta de Briand no fue acogida con rechazo, pero sí con cierta tibieza. Poco a poco el proyecto va cayendo en el olvido. Autores como Pérez-Bustamante (1997: 40-41) y Brugmans (1972: 71-77) han señalado una serie de posibles factores:

1) Los dos máximos defensores de la propuesta Briand, en el terreno de la política, Stresseman y el propio Briand, pronto desaparecen de la escena en sus respectivos países. Por un lado, Stresemann muere poco después del discurso del 8 de septiembre de 1930[26] y en Alemania la propuesta, sin él, se queda sin apoyos. Por otra parte, Briand queda relegado de la política acti-

[26] Para Pérez-Bustamante (1997: 41) la fecha de la muerte es marzo de 1932. Para la EUI (1933, apéndice 9: 1501) Streseman muere el 3 de octubre de 1929.

va de su país cuando fue derrotado por Paul Doumer en su aspiración a ser Presidente de la República.

2) El problema de la soberanía nacional no quedaba resuelto en la propuesta. ¿El lazo federal suponía pérdida de soberanía o no? En caso afirmativo, las potencias no estaban de acuerdo. En caso negativo, una federación sin pérdida de soberanía parece poco viable o dicho de otro modo "la cuadratura del círculo". Aún no se vislumbraba una solución real a ese problema.

3) Reticencias por parte de algunos países de la Sociedad de Naciones a los que se les había propuesto el *memorando,* basadas, sobre todo, en la indefinición del proyecto. Especial oposición se encontró en Gran Bretaña. Siempre intentó impedir que el proyecto se llevase a cabo y en caso de que fructificase, no participaría. Rusia y EE.UU. tampoco veían la propuesta con buenos ojos.

4) La crisis económica iniciada el miércoles 23 de octubre de 1929[27] y que supuso que los países tuvieran pánico a la unificación comercial y aduanera. Así, lejos de la idea de la propuesta de Briand de reducir tarifas aduaneras, las incrementaron en una postura proteccionista hacia sus propios mercados nacionales que asegurase la protección de sus economías domésticas. Sin duda, la profundidad de la crisis económica hace que los países se retrotraigan sobre sí mismos para intentar resolver sus propios problemas monetarios y coloca la prioridad política de las naciones en la resolución de ese tipo de problemas haciendo que las otras cuestiones se releguen a un segundo plano.

5) Nacionalismo general y en particular el nacionalismo fascista de los alemanes y los italianos que, lejos de pensar en federarse junto a otros estados de Europa, están ya iniciando sus "movimientos de guerra"(BRUGMANS,1972: 72-76).

Al margen de los factores señalados por estos autores, creo que hay otros que parecen dignos de mención:

1) El foro en el que se expresa la idea no es el adecuado. La Sociedad de Naciones no sólo contiene países europeos y este es un asunto que sólo les

[27] Esta fecha, la del desmoronamiento bursátil en Wall Street, se considera emblemáticamente la fecha del inicio de la crisis, pero es sólo la fecha en que ésta se hace explícita. La caída de la bolsa es el síntoma final del hundimiento global de la economía. Los factores aludidos para explicar una crisis de tal magnitud son complejos. Por un lado, la debilidad de las economías europeas. Por otro, los efectos de las deudas interaliadas y de sus pagos, así como los pagos de las deudas de guerra por parte de los perdedores. El equilibrio financiero mantenido entre Estados Unidos, Alemania y Francia se rompe con esta crisis. Sus consecuencias asolan Europa, que se ve azotada por una ola de paro que perturba el ritmo normal de las relaciones internacionales y de las economías nacionales.

concierne a ellos. Querer hacer un "club" europeo dentro de la Sociedad de Naciones fue un error estratégico.

2) El momento histórico en el que se expresa la idea no es propicio. Aunque imprevisible, la mala fortuna de la crisis económica que surge poco después del primer discurso de Briand y el auge de los fascismos totalitarios en Alemania e Italia hace que el proyecto quede totalmente vacío de sentido.

A pesar de todos los inconvenientes que se le pusieron al proyecto, los esfuerzos por la paz y la unificación europea llevados a cabo por Briand fueron recompensados de forma pública cuando consiguió, junto con Stresemann, el premio Nobel de la paz en 1926 (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 34).

Todos estos esfuerzos de integración que tienen lugar en el período de entreguerras caen ante la aparición de los nacionalismos europeos propios de los años 30 y de los imperialismos de la época, que acabarían con el conflicto mundial de la II Guerra Mundial (1939-1945).

Como ya se indicó, la Sociedad de Naciones se mostró realmente ineficaz para resolver lo problemas derivados de la I Guerra Mundial y cicatrizar las heridas que ésta había provocado entre los estados de Europa. En 1939 un nuevo conflicto bélico de dimensiones continentales, provocado por el ansia expansionista de la Alemania nazi de Hitler, sumió otra vez a Europa en la guerra[28].

[28] El 1 de septiembre de1939 Hitler invade Polonia sin previo aviso. Francia e Inglaterra, que hasta ahora se habían mantenido expectantes ante el afán imperialista del Tercer Reich, declaran la guerra a este régimen dos días después. Italia se convierte en aliada de Alemania a la que después se le suma Japón, formando el llamado Eje Roma-Berlín-Tokio. A través de la guerra relámpago o *Blitzkrieg* y empleando para ello el ejército del aire, obtuvo en una primera etapa Noruega, Dinamarca, Bélgica, Luxemburgo y Holanda. Después de doblegar al ejército inglés en las playas de Dunquerque, se hizo con el norte de Francia, haciendo que ésta firmase el armisticio.

Italia y Alemania ocuparon en 1940 Yugoslavia, Grecia y Creta. Después empezaron con el Este, invadiendo Rusia con el objetivo de conseguir Leningrado, Ucrania y Moscú. Sin embargo, Rusia planteó una fuerte resistencia apoyada por el gran potencial de su ejército y el frío invierno.

En 1942 comenzó a dar resultados la contraofensiva del frente aliado. Esto se debe en gran parte a la entrada de Estados Unidos en la guerra cuando el 8 de diciembre de 1941 la aviación japonesa destruyó a la escuadra norteamericana del Pacífico, fondeada en la bahía de Pearl Harbour (Hawai). La potencia estadounidense aportó gran parte de su capacidad armamentística que hizo posible la inclinación de la balanza hacia el bando aliado. En este punto, la intervención de Jean Monnet fue decisiva para conseguir implicar a EE.UU. en la intervención en el continente europeo.

Por otro lado, Rusia consigue encerrar en Stalingrado al ejército alemán, rindiéndose éste en enero de 1943. Por último, en el Norte de África, el ejército inglés, al mando del general Montgomery, derrota a las tropas del general alemán Rommel.

En aguas del Pacífico la marina estadounidense frena al bando japonés en la batalla de Guadalcanal, impidiéndoles avanzar hacia Australia y la India.

En Europa el desembarco de Normandía en junio de 1944 y la ocupación de Berlín, en mayo de 1945, provocan la rendición definitiva del ejército alemán el 8 de mayo de 1945. En el Pacífico, los japoneses resistían los ataques estadounidenses hasta que los días 6 y 9 de agosto se lanzó una bomba atómica en Hiroshima y otra en Nagasaki provocando miles de muertos y forzando la rendición incondicional de Japón (RUBIO, 2000: 253-255).

3.5. El Europeísmo en algunos pensadores españoles de la primera mitad del siglo XX

El movimiento Pan-Europeo del conde Richard Coudenhove-Kalergi (Tokio, Japón 1894-Schurns, Austria 1973) y las propuestas del discurso de Aristid Briand, así como las tesis europeístas en su conjunto, lograron el apoyo de distinguidos pensadores españoles de la primera mitad del siglo XX que, de una u otra forma, hacían manifestaciones explícitas de su europeísmo y lo reflejaban significativamente en sus obras. Algunos autores se han acercado a esta cuestión de forma sistemática y certera. Uno de los trabajos más significativos al respecto es el de José María Beneyto, titulado *Tragedia y razón en Europa. Europa en el pensamiento español del siglo XX* (Taurus, 1999)[29]. Antonio Robles Egea trata también este asunto (ROBLES EGEA, 1995) y concluye que los pensadores españoles del primer tercio de siglo no pueden abstraerse del "desastre nacional"[30], por lo que una nota constitutiva de su europeísmo es la visión de Europa como solución a los problemas nacionales. "España como problema, Europa como solución" es el epígrafe que emplea para definir la situación y refleja la cuestión de forma bastante nítida (ROBLES EGEA, 1995: 28)[31].

Entre los muchos autores españoles de corte europeísta que pueden mencionarse[32] hay dos que resultan especialmente significativos por la lucidez de sus ideas respecto al tema europeo y por la impronta que éstas dejaron en otros pensadores de nuestro país: José Ortega y Gasset y Salvador de Madariaga (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 31).

[29] La cita completa se encuentra en la bibliografía. En su trabajo, Beneyto pasa revista al europeísmo de Joaquín Costa, Ángel Ganivet, Miguel de Unamuno, José Ortega y Gasset, Salvador de Madariaga, Pedro Laín Entralgo, Julián Marías y María Zambrano, mediante un análisis pormenorizado de sus obras y un repaso brillante a la significación que éstas tuvieron en la forja de un sentimiento europeísta en nuestro país.

[30] La pérdida de Cuba, última colonia española, supone una crisis ideológica en España que certifica "el fin del imperio" y deja al pensamiento español sumido en un pesimismo derrotista del que tardará mucho tiempo en recuperarse.

[31] También pueden consultarse al respecto algunos interesantes artículos publicados en 1988 dentro del número monográfico que la revista Sistema dedicó a ese asunto, tales como los siguientes:

ABELLAN, J.L. (1988): El significado de la idea de Europa en la política y en la historia de España. *Sistema*, nº 86-87 (Madrid), pp. 31-45).

MARICHAL, J. (1988): La europeización de España 1898-1936, Sistema, nº 86-87 (Madrid), pp. 53-60.

[32] Aunque la lista sería muy extensa no queremos dejar de mencionar en esta nota a Joaquín Costa (Monzón, Huesca, 1846-Graus, Huesca, 1911) porque supuso un ejemplo del regeneracionismo europeísta del pensamiento español de finales del siglo XIX e inicios del XX y porque su obra *Reconstitución y europeización de España* supuso un espaldarazo europeísta que motivó a los autores de principio del siglo XX que abordaremos en este epígrafe. Decía Costa: "Queremos respirar aire de Europa; que España transforme rápidamente su medio africano en medio europeo (...) ni Europa debe consentir prendida a ella una tribu medieval, en estado de fósil, estorbo en el camino de la civilización (...) Españoles, sí, pero europeos". En COSTA, J. (1900): *Reconstitución y europeización de España* (Madrid, San Francisco de Sales / Directorio de la Liga Nacional de Productores), P. 160.

El primero de ellos, **José Ortega y Gasset** (Madrid, 1883-Madrid 1955)[33], es en palabras de Robles Egea "el más importante defensor de la europeización de España y el más imaginativo baluarte de la unificación de Europa en el país" (1995: 31)[34]. Ortega tiene una gran cantidad de escritos referidos a Europa y al europeísmo[35], pero sistematiza su pensamiento al respecto en la *Meditación de Europa* (1949)[36]. Por eso nos centraremos básicamente en el análisis de esa obra, apoyándonos también en algunas de las tesis tanto de José M. Sevilla (2001) como de Beneyto (1999) y de Sebastián (1994), dejando que las palabras del propio Ortega hablen junto con las nuestras.

Una idea fundamental sustenta el europeísmo de Ortega: en cada uno de los pueblos y naciones de Europa conviven, a modo de dualidad, dos sustratos de civilización. Uno es la civilización europea, común a todos ellos; y otro es el sustrato particular de cada uno de esos pueblos o naciones:

[33] Después de estudiar con los jesuitas en Málaga y cursar Filosofía y Letras en Madrid, se doctoró en 1904. En 1905 viaja a Alemania donde estudió como discípulo de Hermann Cohen, un neokantiano que ejerció una gran influencia sobre su formación. Obtuvo la Cátedra de Metafísica en la Universidad Complutense en 1910 y desde ese momento desarrolla una intensa actividad intelectual desde las aulas y desde el periódico de su padre, *El Imparcial*, tomando parte muy activamente en los debates intelectuales de su tiempo. Participa también intensamente en la "Liga para la Educación Política" y en su órgano de expresión, el semanario *España*. En 1923 funda la *Revista de Occidente* para dar a conocer en España las principales corrientes del pensamiento filosófico europeo en general y la filosofía alemana en particular.

Elegido diputado por León en 1931, renuncia a su escaño en 1933 y se exilia en 1936, con el advenimiento de la Guerra Civil. Regresa a Madrid en 1945 pero renuncia a ocupar de nuevo su cátedra. En 1948 funda, junto con su discípulo Julián Marías, el Instituto de Humanidades donde siguió ejerciendo la docencia.

[34] Buenos análisis al respecto del europeísmo de Ortega pueden encontrarse en el artículo de Jesús J. Sebastián Lorente titulado "la idea de Europa en el pensamiento político de Ortega y Gasset" (SEBASTIÁN, 1994) y, más recientemente, en el de José M. Sevilla que lleva por título "Ortega y Gasset y la idea de Europa" (SEVILLA, 2001).

[35] Un somero análisis de sus obras completas (Madrid, Alianza Editorial, 1983) nos lleva a mencionar, al menos, los siguientes epígrafes: "Unamuno y Europa, fábula" (tomo I); "España y Europa; Eugenia de Montijo" (tomo III); "Libros del siglo XXI: Guizot y la 'Historia de la civilización europea'" (tomo V); "A 'Una punta de Europa' de Victoriano García Martí" (tomo VI); "Meditación de Europa" (tomo IX); "La sociedad europea" (tomo IX); "La declinación de Europa" (tomo XII). Todos ellos sin contar referencias importantísimas de su pensamiento europeísta que pueden encontrarse en otras obras suyas sin un epígrafe relacionado directamente con Europa, como es el caso, por ejemplo, del "Prólogo para franceses" o el "Epílogo para ingleses" de su libro *La rebelión de las masas*.

Un libro que sirve como recopilación de casi toda la obra orteguiana sobre Europa y el europeísmo es el editado por Alianza Editorial bajo el título *Europa y la idea de nación*, publicado como tomo 26 dentro de la colección de sus *Obras Completas* en la edición 1985. En él se incluyen, por ejemplo, aparte de *Meditación sobre Europa*, ya mencionado, ensayos tales como "De nación a provincia de Europa" o "¿Hay hoy una conciencia cultural europea?", que recoge una de sus conferencias de 1953 en Munich.

[36] No obstante, mucho antes de la publicación de esa obra ya había reflejado sus concepciones acerca del europeísmo en varios ensayos y artículos (por ejemplo, en el "Prólogo para franceses", un añadido a su obra *La rebelión de las masas* (1930) que preparó para su edición de 1937). De hecho, el libro *Meditación de Europa* es el fruto de la conferencia pronunciada bajo el mismo título el 7 de septiembre de 1949 en la Universidad Libre de Berlín. En gran parte, esa conferencia es la recapitulación en un solo texto de esas ideas que tenía diseminadas en otros muchos. Pueden encontrarse párrafos literales, por ejemplo, del mencionado "Prólogo para franceses" en *Meditación de Europa*.

"Este enjambre de pueblos occidentales que partió a volar sobre la historia desde las ruinas del mundo antiguo se ha caracterizado siempre por una forma dual de vida. Pues ha acontecido que conforme cada uno iba poco a poco formando su genio peculiar, entre ellos o sobre ellos se iba creando un repertorio común de ideas, maneras y entusiasmos. Más aún: este destino que les hacía, a la par, progresivamente homogéneos y progresivamente diversos ha de entenderse con cierto superlativo de paradoja. Porque en ellos la homogeneidad no fue ajena a la diversidad. Al contrario, cada nuevo principio uniforme fertilizaba la diversificación. La idea cristiana engendra las iglesias nacionales; el recuerdo del imperio romano inspira las diversas formas del Estado; la «restauración de las letras clásicas» en el siglo XV dispara las literaturas divergentes; la ciencia y el principio unitario del hombre como «razón pura» crean los distintos estilos intelectuales que modelan diferencialmente hasta las extremas abstracciones de la obra matemática. En fin, y para colmo, hasta la extravagante idea del siglo XVIII según la cual todos los pueblos han de tener una constitución idéntica produce el efecto de despertar románticamente la conciencia diferencial de las nacionalidades, que viene a ser como incitar a cada uno hacia su particular vocación.

Y es que para estos pueblos llamados europeos vivir ha sido siempre –claramente desde el siglo XI, desde Otón III– moverse y actuar en un espacio o ámbito común" (ORTEGA, 1960: 32-33).

De hecho, según Ortega, la historia de los europeos transita simultáneamente por dos planos sociales. Uno es el particular de cada nación. Otro es el referido a la interacción de todas esas naciones en un marco social común, inspirado en una cultura compartida. Ambos planos no se excluyen, sino que el primero está incluido en el segundo. Este último, presente desde siempre, permite hablar de Europa como una realidad no de futuro sino de pasado y de presente:

"La historia de Europa, señores, que es la historia de la germinación, desarrollo y plenitud de las naciones occidentales, no se puede entender si no se parte de este hecho radical: que el hombre europeo ha vivido siempre, a la vez, en dos espacios históricos, en dos sociedades, una menos densa, pero más amplia Europa; otra más densa, pero territorialmente más reducida, el área de cada nación o de las angostas comarcas y regiones que precedieron, como formas peculiares de sociedad, a las actuales grandes naciones.

(...)

Es, pues, un estricto error pensar que Europa es una figura utópica que acaso en el futuro se logre realizar. No; Europa no es sólo ni tanto futuro como algo que está ahí ya desde un remoto pasado; más aún, que existe con anterioridad a las naciones hoy tan claramente perfiladas. Lo que sí será preciso es dar a esa realidad tan vetusta una nueva forma" (ORTEGA, 1960: 36).

Lo que, expresado de forma metafórica pero muy directa, le lleva a afirmar que "Las naciones de Occidente son pueblos que flotan como ludiones dentro del único espacio social que es Europa; «en él se mueven, viven y son»" (ORTEGA, 1960: 98).

Esa dualidad consustancial al europeo justifica un "Estado" europeo que, por otra parte, ha existido ya de forma implícita a lo largo de la historia de Europa:

> "Ahora bien, es incuestionable que todos los pueblos de Occidente han vivido siempre sumergidos en un ámbito –Europa– donde existió siempre una opinión pública europea. Y si ésta existía no podía menos de existir también un poder público europeo que sin cesar ha ejercitado su presión sobre cada pueblo. En este sentido, que es el auténtico y riguroso, una cierta forma de Estado europeo ha existido siempre y no hay pueblo que no haya sentido su presión, a veces terrible. Sólo que ese estado supernacional o ultranacional ha tenido figuras muy distintas de las que ha adoptado el estado nacional." [subrayado nuestro] (ORTEGA, 1960: 84).

Dicho de otra forma, la unidad de Europa es algo ineludible, no ya porque se esté caminando hacia ella, sino porque desde siempre ha existido una suerte de unidad entre los europeos de tal forma que ese hecho resulta incuestionable para Ortega:

> "La unidad de Europa no es una fantasía, sino que es la realidad misma, y la fantasía es precisamente lo otro: la creencia de que Francia, Alemania, Italia o España son realidades sustantivas, por tanto, completas e independientes" (ORTEGA, 1960: 86).

> "No es posible mirar bien las naciones de Occidente sin tropezar con la unidad tras ellas operante ni es posible observar esta unidad europea concretamente, y no sólo en mera frase, sin descubrir dentro de ella la perpetua agitación de su interno plural: las naciones. Esta incesante dinámica entre la unidad y la pluralidad constituye, a mi parecer, la verdadera óptica bajo cuya perspectiva hay que definir los destinos de cualquiera nación Occidental" (ORTEGA, 1960: 124).

Pero si importante es la unidad para Ortega no lo es menos la pluralidad, como queda manifiesto en la cita anterior. Y es que, en efecto, un aspecto esencial de esa unidad es que puede ser, a la vez, diversa, dada la dualidad de los pueblos europeos. Y además, el equilibrio entre la unidad y la diversidad es lo que enriquece la historia de Europa como conjunto y hace progresar a sus pueblos como elementos particulares: "Ese carácter unitario de la magnífica pluralidad europea es lo que yo llamaría la buena homogeneidad, la que es fecunda y deseable" (ORTEGA, 1960: 87).

La unidad en la diversidad es lo que le conducirá a decir de Europa la siguiente metáfora: "Europa es, en efecto, enjambre: muchas abejas y un solo vuelo"

(ORTEGA, 1960: 86). Ese *único vuelo* tendrá que concretarse, de alguna manera, en una estructura supranacional capaz de dotar explícitamente a los europeos de lo que implícitamente ha estado siempre presente en su historia: una política común. Y esa estructura bien podrían ser *Los Estados Unidos de Europa*. Así lo expresa en su "Prólogo para franceses" escrito en 1937 como añadido a una edición de *La rebelión de las masas:*

> "Por esto recomiendo al lector que ahorre la malignidad de una sonrisa al encontrar que en los últimos capítulos de este volumen [refiriéndose, claro está, a *La rebelión de las masas*] se hace con cierto denuedo, frente al cariz opuesto de las apariencias actuales, la afirmación de una pasión, de una probable unidad estatal de Europa. No niego que los Estados Unidos de Europa son una de las fantasías más módicas que existen, y no me hago solidario de lo que otros han pensado bajo estos signos verbales. Mas, por otra parte, es sumamente improbable que una sociedad, una colectividad tan madura como la que ya forman los pueblos europeos, no ande cerca de crearse su artefacto estatal mediante la cual formalice el ejercicio del poder público europeo ya existente. No es, pues, debilidad ante las solicitaciones de la fantasía ni propensión a un «idealismo» que detesto, y contra el cual he combatido toda mi vida, lo que me lleva a pensar así. Ha sido el realismo histórico el que me ha enseñando a ver que la unidad de Europa como sociedad no es un «ideal» sino un hecho y de muy vieja cotidianeidad. Ahora bien: una vez que se ha visto esto, la probabilidad de un estado general europeo se impone necesariamente. La ocasión que lleve súbitamente a término el proceso puede ser cualquiera: por ejemplo, la coleta de un chino que asome por los Urales o bien una sacudida del gran magma islámico" [subrayado nuestro] (ORTEGA, 1981a: 40).

Ortega ve en la construcción de ese supuesto estado supranacional europeo la mejor salida, quizá la única, para que los pueblos de Europa recuperasen ese papel que habían jugado durante gran parte de la humanidad y gracias al cual habían sido los promotores de grandes avances para el conjunto de la especie. Papel que está en riesgo dado el contexto internacional que vive Europa durante la primera mitad del siglo y del que Ortega es avezado observador: las Guerras Mundiales, la Revolución Rusa, el ascenso del fascismo y el nazismo, el nacimiento de la cultura de masas, la pérdida de liderazgo cultural e ideológico de Europa en beneficio de los EE.UU., etc. Duroselle lo expresa muy certeramente cuando afirma que, según Ortega, "Sólo la decisión de construir una gran nación con el grupo de los pueblos continentales volvería a entonar la pulsación de Europa" (DUROSELLE, 1990: 10). Los Estados Unidos de Europa son para Ortega la única salida de Europa para volver a ser ella misma y emerger de la decadencia en la que se halla inmersa.

Pero ese carácter "salvador" de la idea europeísta no afecta sólo al continente como conjunto, no se termina en Europa misma. Para España, como elemento nacional dentro de esos *Estados Unidos de Europa,* el europeísmo puede ser el mejor referente para superar la crisis en que se encuentra profundamente sumida desde el "desastre del 98".

Algunos aspectos de la idea de Ortega sobre Europa pueden apreciarse también en su coetáneo **Salvador de Madariaga** (La Coruña, 1886-Locarno, 1978)[37]. El europeísmo de Madariaga se forja a partir de una educación plurinacional[38], se plasma en su obra y se pone de manifiesto durante su intensa vida diplomática, desarrollada en la Sociedad de Naciones y en diversas embajadas españolas. Pero donde más explícitamente se hace patente es en su participación en numerosos Congresos de Federalistas Europeos, como el de La Haya de 1948 o el de Munich de 1962[39].

Un pequeño fragmento de su discurso en el Congreso de La Haya de 1948 ya nos ofrece un testimonio directo y claro de su pasión europea:

> "Ante todo, amemos a Europa, nuestra Europa sonora de las carcajadas de Rabelais, luminosa de la sonrisa de Erasmo, chispeante del ingenio de Voltaire, en cuyos cielos mentales brillan los ojos fogosos de Dante, los claros ojos de Shakespeare, los ojos serenos de Goethe, los ojos atormentados de Dostoievski; esta Europa a la que siempre sonríe la Gioconda, y en la que Moisés y David surgen a la vida perenne del mármol de Miguel Ángel, y el genio de Bach se alza espontáneamente en los aires de la melodía para quedar captado en su geometría intelectual; donde Hamlet busca en el pensamiento el misterio de su inacción y Fausto busca en la acción consuelo al vacío de la mujer que nunca encuentra, y Don Quijote, lanza en ristre, galopa para obligar a la realidad a alzarse sobre sí misma; esta Europa en donde Newton y Leibniz miden lo infinitesimal, y las catedrales, como dijo inmortalmente Musset, rezan de rodillas en sus trajes de piedra; donde

[37] Salvador de Madariaga nació en la Coruña el día 23 de julio de 1886. Estudió el bachillerato en Madrid y París, tras lo cual cursó la carrera de ingeniería de minas en la *Ecole Polytechnique* de esa ciudad. Fue ingeniero aunque pronto abandonó esta profesión para dedicarse a las letras. En 1916 se trasladó a Londres como crítico literario del *Times*. Esa triple experiencia nacional le lleva a consolidar su pensamiento europeísta. En 1921 ingresó en la Secretaría de la Sociedad de las Naciones, encargado de la Dirección del Desarme. En 1928 dimitió para ocupar la cátedra de Literatura española en la Universidad de Oxford. Ocupó muy diversos cargos públicos, dentro y fuera de España, entre ellos el de Embajador en Washington y representante de España en el Consejo de la Sociedad de Naciones. También fue maestro en Artes por la Universidad de Oxford. En 1936 fue elegido miembro de la Real Academia Española de la Lengua. Permaneció exiliado durante el régimen franquista. Participó activamente en los Congresos de Federalistas Europeos que se celebraron en La Haya en 1948 y en Munich en 1969. En 1973 se le concedió el premio Carlomagno como reconocimiento a una vida dedicada a Europa. Murió en Locarno (Suiza) el 14 de diciembre de 1978.

[38] Recuérdese que su bachillerato transcurrió entre España y Francia y que toda su carrera de ingeniero la hizo en este último país.

[39] Una buena síntesis del pensamiento europeísta de Madariaga puede encontrarse en el capítulo titulado "Salvador de Madariaga: La ciudadanía europea", dentro de la obra de Beneyto ya mencionada (1999).

> los ríos, hilos de plata, hacen rosarios de ciudades, joyeles cincelados en el cristal del espacio por el buril del tiempo... Esta Europa tiene que nacer. Y nacerá cuando los españoles digan «nuestro Chartres», y los ingleses «nuestra Cracovia», y los italianos «nuestra Copenhague»; y cuando los alemanes digan «nuestra Brujas» y retrocedan de horror a la mera idea de poner sobre ella manos asesinas. Entonces Europa vivirá, porque entonces, el Espíritu que guía la Historia habrá pronunciado las palabras creadoras: *Fiat Europa*" (MADARIAGA, 1980: 212).

Pero quizá la obra donde Madariaga presenta sus ideas sobre Europa de una forma más sistemática es *Bosquejo de Europa* (1951)[40]. En ella afirma que para construir Europa, primero es necesario que exista una auténtica conciencia europea y el punto de partida para hacerlo es:

> "volver a pensar, sentir y escribir su historia; no, por cierto, para blanquear de cal hipócrita lo que en su historia hay de negro –que no es poco– sino para colocar cada hecho en su sitio y darle su significación no ya nacional sino europea de conjunto" Esta revisión de la historia ha de hacerse desde la comprensión del otro libre de prejuicios y el respeto de los "matices que impone la existencia de los tipos nacionales, verdadero tesoro de Europa" (MADARIAGA, 1980: 212).

Esos "tipos nacionales"[41] son, en efecto, un tesoro, como lo es toda la rica variedad cultural que presenta Europa. Una variedad cultural que se expresa en lenguajes diferentes y en expresiones artísticas muy diversas, pero todas ellas complementarias de una civilización europea común. Para Madariaga, el verdadero espíritu de Europa muestra, al igual que pensaba Ortega, una dualidad entre la unidad y la diversidad. Así, la unidad europea late bajo la variedad de las dos docenas de naciones europeas: "Dos docenas por su variedad, europeas por su unidad, todas, a pesar de sus vigorosas diferencias, tienen ese aire de familia que absorbe y resuelve los matices y acentos nacionales en una unidad neta y clara" (MADARIAGA, 1980: 215).

Como ejemplo, nos remite a la película *Ghost gone west,* en la que un millonario estadounidense transplanta un castillo escocés a su tierra y lo combina con un canal veneciano para "darle el ambiente europeo" (MADARIAGA, 1980: 215).

Madariaga describe al hombre, tanto en lo físico como en lo espiritual, como un árbol "que se ha metido en el tronco las raíces y la tierra y ha echado a andar" (MADARIAGA, 1980: 220).

[40] También hay claras referencias al europeísmo en otros escritos suyos como *Ingleses, franceses, españoles* o *Arceval* y los *ingleses*. La editorial Espasa-Calpe ha editado esas tres obras reunidas en un solo volumen bajo el título global de *Carácter y destino en Europa* (citado en la bibliografía) y a esa edición nos referiremos en las citas que usemos aquí.

[41] Madariaga los conoce bien desde su experiencia directa y escribe sobre ellos acertadas reflexiones en la obra *Ingleses, franceses, españoles.*

Con su descripción nos ayuda a comprender su exposición de Europa como "una selva de árboles del espíritu –árboles en cuyo vigoroso tronco se yerguen la mente y la voluntad–"(MADARIAGA, 1980: 223). El espíritu de Europa queda, pues, simbolizado por un árbol en el que la unidad se representa por unas raíces comunes, que dan lugar a un tronco cuyo desarrollo desemboca en las ramas, expresión de sus diversas naciones, y en el que la manifestación individual se muestra en sus flores, cada una con matices únicos de color y aroma.

Así, cada continente tiene su modo peculiar de producir "árboles humanos", y el "árbol humano" que representa al europeo es el que se define fundamentalmente desde dos parámetros, lo socrático y lo cristiano:

> "Europa (...) es fuerte sobre todo en el tronco del árbol humano, es decir, en aquella parte del ser que sirve de soporte a toda la estructura como unidad vital distinta de las demás, o sea, en la mente consciente y en la voluntad.
>
> (...)
>
> Cristiana en su corazón, es Europa socrática en su cerebro.
>
> (...)
>
> (...) el ideal del europeo (...) es el de ser una unidad consciente de vida espiritual que avanza por los senderos del saber con pies de plomo y duda socrática, y por los senderos de la acción resueltamente y con un espíritu de amor cristiano.
>
> (...)
>
> "Los europeos son inventores del individualismo –síntesis de las tradiciones socrática y cristiana–; [un individualismo que debe] amoldarse a consideraciones sociales (...) mediante instituciones" (MADARIAGA, 1980: 223-226).

En su obra *Bosquejo de Europa* concluye: "Esta es, pues, Europa. País de calidad más que de cantidad, rico de matices y tensiones, en donde el hombre toma claros perfiles no sólo individuales sino nacionales (...)" [subrayado nuestro] (MADARIAGA, 1980: 335). La preocupación de Madariaga sobre el fenómeno del europeísmo se centra en su convicción de que Europa necesita una conciencia y aún no la tiene. Dirá: "Europa es ya un cuerpo; es un alma también; no es todavía una conciencia" (MADARIAGA, 1980: 211). Y la búsqueda de esa conciencia es, según él, la tarea primordial de los europeístas. En esa búsqueda de la conciencia europea, Madariaga no se queda sólo en el terreno teórico, sino que trabaja desde algunas interesantes obras concretas. Entre ellas cabe destacar ser uno de los más activos inspiradores del Colegio de Europa, en Brujas[42].

[42] El Colegio de Europa, de Brujas, se crea por el impulso decidido de algunos destacados pensadores que participan en el Congreso de la Haya de 1948, entre quienes cobra un protagonismo estelar Salvador de Madariaga. Como a dicho Congreso se hará referencia en el próximo capítulo, relegamos para entonces una nota sobre este centro educativo, difusor del pensamiento europeísta entre los graduados universitarios.

Contrapunto ineludible a los dos autores anteriores es **Miguel de Unamuno** (Bilbao, 1864-Salamanca, 1936)[43]. Algo anterior a Ortega y a Madariaga, influye en ambos y convive con ellos suficientemente como para provocarles reacciones muy diferentes y motivarles a interesantes debates sobre Europa, de los que el prolijo intercambio de artículos en periódicos de la época son claro testimonio. Ortega se opondrá a Unamuno pública y enérgicamente[44]. Sin embargo, Madariaga le hace objeto de gran aprecio[45].

Como su propia persona y su obra misma, la posición de Unamuno sobre Europa es mudable y se hace contradictoria. No existe unanimidad sobre su europeísmo. Para algunos, Unamuno es un europeísta convencido[46]. Para otros, es el ejemplo más claro del antieuropeísmo español[47]. La posición que se adopte depende, en gran parte, de qué obras se analicen.

Uno de los ensayos más clarificadores al respecto es el capítulo titulado "Miguel de Unamuno: La tesis de la irreductibilidad de lo español a Europa", de la obra de Beneyto ya mencionada (1999: 93-123). Su autor concluye que

[43] Nace en Bilbao en 1864. Cursó filosofía y letras en la Universidad de Madrid y obtuvo la Cátedra de Lengua y Literatura griegas en la Universidad de Salamanca (1891), de la que fue nombrado rector en 1911. Estuvo perseguido por sus ideas políticas favorables al Régimen Republicano y combatió la dictadura presidida por Primo de Rivera, motivo por el cual fue deportado a Fuerteventura, desde donde huyó a Francia. Regresó a España en 1930 y se convirtió en diputado de las Cortes Constituyentes. La República le nombra "Ciudadano de Honor de la República" y Rector Perpetuo de la Universidad de Salamanca (1934). El giro de los acontecimientos en la España de los meses previos a la Guerra Civil hace que no se opusiera inicialmente al levantamiento de los Nacionales en 1936, llegando incluso a aceptar ser Concejal en el primer Ayuntamiento franquista de Salamanca. Sin embargo, los horrores de la guerra y, muy especialmente, el fusilamiento de Lorca, le hacen romper públicamente con los Nacionales en un discurso en la Universidad de Salamanca delante de la cúpula del gobierno de Franco. Desde entonces, es recluido en su casa hasta que muere en ella, meses más tarde.

El pensamiento de Unamuno dista de ser sistemático, y se halla expuesto en numerosos ensayos y artículos sobre crítica, filosofía y política. La preocupación por la realidad española, común a todos los miembros de la «generación del 98», de la que fue uno de los más destacados representantes, domina gran parte de su producción.

La lectura de autores alemanes, como Schopenhauer y, sobre todo, de Kierkegaard, alejaron a Unamuno del racionalismo y le llevaron a posturas que se han relacionado con el existencialismo. Las contradicciones de la fe y el problema de la inmortalidad son temas centrales en su producción.

[44] Baste como ejemplo suficiente el insulto reiterado de "energúmeno" que Ortega dedica a Unamuno en tres ocasiones en las escasas seis páginas de su artículo "Unamuno y Europa, fábula", publicado en *El Imparcial* el 27 de septiembre de 1909. Se puede encontrar en ORTEGA Y GASSET, J. (1981): *Ensayos sobre la generación del 98* (Madrid, Alianza editorial), pp. 36-41.

[45] Así lo demuestra el hecho de que cuando Madariaga es nombrado Ministro de Instrucción Pública por Lerroux, cargo en el que sólo permanecería algo más de ocho semanas (del 3 de marzo de 1934 al 29 de abril del mismo año), instaura la concesión de la Ciudadanía de Honor de la República y tiene previsto que el primero que reciba tal concesión sea el propio Unamuno.

[46] Charles Moeller se ocupa de Unamuno en su obra *Litterature du XX^e siécle et Christianisme* (1954) y dice de éste que se trata de "el más «español» de los escritores de su generación y el más europeo, o mejor, el más universal". Citado en *Eco de la vida y pensamiento de Unamuno en la Europa Católica* de Angel Benito de Durán, artículo recogido en las Actas del Congreso Internacional "Cincuentenario de Unamuno", edición a cargo de Dolores Gómez Molleda (pp. 401-404).

[47] El propio Ortega lo reitera en el artículo "Unamuno y Europa, fábula" (ya mencionado).

Unamuno mantiene dos posturas distintas frente a Europa, correspondientes respectivamente a dos etapas de su vida bien diferenciadas.

En la primera, Unamuno forma parte de la corriente regeneracionista-europeísta de la que Joaquín Costa (Monzón, Huesca 1846 – Grains, Huesca 1911) es el más claro exponente. Obra ejemplar de esta primera etapa sería *En torno al casticismo* (1897). En este período, Europa será para Unamuno la posibilidad del otro yo de España. Así, en la europeización se encuentra la vía para el reencuentro de España consigo misma. En palabras del propio Unamuno en esa obra:

> "(...) el porvenir de la sociedad española espera dentro de nuestra sociedad histórica, en la intra-historia, en el pueblo desconocido, y no surgirá potente hasta que le despierten vientos o ventarrones del ambiente europeo (...) España está por descubrir, y sólo la descubrirán españoles europeizados" (citado en BENEYTO, 1999: 115)

Y será Europa también la vía de reencuentro para el resto de los pueblos de Europa. Hasta ahora, la construcción de entidades nacionales ha supuesto demasiado sufrimiento para sus ciudadanos. Un sufrimiento inútil la mayoría de las veces por tratarse de nacionalismos artificiales. Sobre ese espíritu nacionalista que hace sufrir dice Unamuno lo siguiente en su artículo *"Sobre la división del trabajo II"*:

> "Los esfuerzos, las penalidades, los trastornos que ha costado la labor de hacer las nacionalidades han dejado a la pobre Europa fatigada y anémica, y a esta crisis se deba acaso más que a nada el exacerbamiento de la cuestión social. Para crear las patrias grandes, tan artificiales a menudo y casi siempre en provecho de los terratenientes y todo su ejército y secuela que la explotan, se ha llenado de pobres el mercado de hombres" (Publicado en *Eco de Bilbao,* 4-02-1894; citado en NÚÑEZ y RIBAS, 1992: 42).

En la segunda etapa, tras la censura de 1897 y la agudización de su conciencia trágica en los años siguientes, Unamuno cambia su sentido europeísta y propondrá la *españolización de Europa*. Lo que representa para algunos un giro hacia el antieuropeísmo, se trata en realidad de dotar a su europeísmo de una dimensión diferente, que incluya a España, porque Unamuno discrepa de reducir el europeísmo a la cultura de las naciones de Europa central. Para representar esta tesis podrían citarse *Vida de Don Quijote y Sancho* (1905) y, sobre todo, *Del sentimiento trágico en los hombres y en los pueblos* (1912).

Unamuno llega al convencimiento de que la realidad sustantiva de Europa no puede alcanzarse prescindiendo de la realidad española. No abandona el europeísmo, lo cambia de signo:

> "Tengo la profunda convicción, por arbitraria que sea –tanto más profunda cuanto más arbitraria, pues así pasa con las verdades de fe–; tengo la profunda convicción de que la verdadera y honda europeización de España, es decir, nuestra digestión de aquella parte de espíritu nuestro, no empezará hasta que tratemos de imponernos en el orden espiritual de Europa, de hacerles tragar lo nuestro, lo genuinamente nuestro, a cambio de lo suyo; hasta que tratemos de españolizar a Europa." (UNAMUNO, 1945:906)

Porque el europeísmo ciego, ese que no tiene en cuenta la realidad sustantiva española, no cabe en España. Si nuestra nación lo asume, dejará de ser España sin llegar a ser nunca Europa: "Nos empeñamos (...) en deformar su espíritu [el español] conforme a un patrón de fuera, y no conseguimos ni hacernos como aquellos a quienes pretendemos remedar ni ser nosotros mismos" (UNAMUNO, 1945:901).

Unamuno reivindica, pues, la verdadera posición de España en Europa, oponiéndose a un europeísmo centralista que deja en la periferia el sentir cultural y nacional de quienes se alejan del epicentro geográfico del continente:

> "¡Europa! Esta noción primitiva e inmediatamente geográfica nos la han convertido, por arte mágica, en una categoría casi metafísica. ¿Quién sabe hoy ya, en España por lo menos, lo que es Europa? Yo sólo sé que es un *chibolete* (v. *Mis Tres Ensayos*). Y cuando me pongo a escudriñar lo que llaman Europa nuestros europeizantes, paréceme a las veces que queda fuera de ella mucho de lo periférico –España, desde luego, Inglaterra, Italia, Escandinavia, Rusia–, y que se reduce a lo central, a Franco-Alemania, con sus anejos y dependencias" (UNAMUNO, 1986:272).

Y así, llega a reclamar que el denominado "ser europeo" y "ser moderno" si se definen a espaldas de los valores que caracterizan la tradición cultural española, no podrán ser nunca asunciones de los españoles, quedando para ellos como conceptos vagos y vacíos de sentido:

> "El término europeo expresa una idea vaga, muy vaga, excesivamente vaga; pero es mucho más vaga la idea que se expresa con el término moderno. Y si la juntamos, parece como que dos vaguedades deben concretarse y limitarse mutuamente, y que la expresión «europeo moderno» ha de ser más clara que cualquiera de los dos términos que la componen; pero acaso sea en el fondo más vaga que ellas"
>
> (...)
>
> "Vuelvo a mí mismo al cabo de los años, después de haber peregrinado por diversos campos de la moderna cultura europea, y me pregunto a solas con mi conciencia: «¿soy europeo? ¿soy moderno?» Y mi conciencia me responde: «No; no eres europeo, eso que se llama ser europeo; no; no eres moderno, eso que se llama ser moderno.» Y vuelvo a preguntarme: «¿Y eso de no sentirte ni europeo ni moder-

no, ¿arranca acaso de ser tú español? ¿Somos los españoles, en el fondo, irreducibles a la europeización y a la modernización? Y en caso de serlo, ¿no tenemos salvación? ¿no hay otra vida que la vida moderna y europea? ¿no hay otra cultura, o como quiera llamársela?» (...) Cuanto más en ello medito, más descubro la íntima repugnancia que mi espíritu siente hacia todo lo que pasa por principios directores del espíritu europeo moderno, hacia la ortodoxia científica de hoy, hacia sus métodos, hacia sus tendencias" (UNAMUNO, 1945:889-90)

Hasta tal punto, que habrá que renegar de esa cultura así definida, excluyendo el aporte que a ella le hace lo español:

"¿No será cierto que, en efecto, somos los españoles, en lo espiritual, refractarios a eso que se llama cultura europea moderna? Y si así fuera, ¿habríamos de acongojarnos por ello? ¿Es que no se puede vivir y morir, sobre todo morir, morir bien, fuera de esa dichosa cultura?" (UNAMUNO, 1945:894)

En definitiva, Unamuno llega a la conclusión de que "europeizar España es lo mismo que españolizar a Europa", es decir, que el verdadero europeísmo consiste en una compenetración –un penetrarse mutuamente– en la búsqueda de la compresión bidireccional (FIGUERO, 1997: 262-263). Esta idea se desarrolla más extensamente en su ensayo titulado *Sobre la Europeización* (diciembre de 1906).

No obstante, las dos etapas que aquí se han sintetizado son, en realidad, "parte del mismo proceso de muerte y resurrección, de destrucción y creación, que componen la sinfonía trágica unamuniana" (BENEYTO, 1999: 113).

No cabe duda que el de Unamuno es un europeísmo complejo. Y que fue (y sigue siendo) difícil de entender (¡cuánto más de explicar!). En un alarde de ingenio e imaginación, Javier Figuero, en su obra la *España de la rabia y de la idea. Conversación política exclusiva con la generación del 98* (1997), reconstruye hipotéticas entrevistas con autores de esa generación, entre ellos Unamuno. Y al respecto de nuestro tema le pregunta "¿Tiene sentido hablar del espíritu europeo?". Sirva su respuesta de síntesis final:

"Lo primero que se me presenta al juicio es si hay o no un espíritu europeo y si esta Europa, de la que queremos hacer una categoría intelectual y no geográfica, no es un campo de batalla de los espíritus más discordes y aún contradictorios... Todo poder espiritual que ha tratado de unificar la vida europea ha fracasado...la esencia de lo que yo llamaría la 'europeidad' es la contradicción (...) Conforme a la dialéctica de las contradicciones, de las tesis, de las antítesis y de las síntesis, llegué (...) a comprender que europeizar a España es lo mismo que españolizar a Europa, que toda compenetración, hasta la de una parte con su todo, es mutua; llegué a comprender que el español que ansíe hacer europeos a sus compatriotas tiene que tra-

bajar en hacer españoles espiritualmente a los europeos (...) pero recientemente he visto que se quería dar a ese lema de españolizar a Europa, un sentido –¡Dios me valga!– fajista. No, no no; nada de españolismo de navaja. Y menos de navaja policíaca y miliciana" (FIGUERO, 1997: 262-263).

CAPÍTULO 4

La Unión Europea: génesis

La Unión Europea: génesis

4.1. El nuevo contexto tras la II Guerra Mundial

Los aliados habían mantenido encuentros ya durante los últimos años de la guerra[1]. Estos contactos se hacen más intensos, siendo más numerosos e incluyendo en la agenda temas de mayor calado, a medida que el final de la guerra se acerca, cuando la victoria aliada se ve ya como una posibilidad.

Así, pocos meses antes de la rendición alemana, los aliados se reúnen en Yalta del 4 al 11 de febrero de 1945. La agenda incluye el debate sobre el destino político de los países liberados y de los vencidos después de la guerra, así como el diseño de las nuevas líneas fronterizas. En cuanto al primer objetivo, en la ***Declaración de Yalta*** se llega a la determinación de que será cada país quien elija su tipo de gobierno por medio de la convocatoria de elecciones libres. Sin embargo, no se define aún claramente cuál será el destino de Alemania ni el nuevo trazado de fronteras.

La razón del fracaso se explica si se analizan los puntos de desacuerdo entre los aliados. Por un lado, el dibujo de la Europa balcánica, donde no coinciden la postura de Roosevelt y el "reparto de influencia" elaborado por Churchill y Stalin en un encuentro mantenido en Moscú en octubre de 1944. Por otro, el caso de Polonia, aún más conflictivo, ya que se decide sobre si la URSS, uno de los vértices de la alianza, gana la territorialidad que defendía el estadista inglés Curzón en 1920. Éste había delimitado los territorios puramente polacos y aquellos en que las poblaciones eran ucranianas o bielorrusas. Los polacos, *sin embargo, no estaban de acuerdo con esta línea que según ellos amputaba* regiones "históricamente" polacas. Stalin, por su parte, ofrece la posibilidad de concederle a Polonia territorios alemanes, desplazándola hacia el oeste. Final-

[1] Por ejemplo, la "gran alianza" (EEUU, Reino Unido y Unión Soviética) se da cita en Teherán del 26 de noviembre al 1 de diciembre de 1943.

mente se optó por convertir el río Oder en frontera natural entre Alemania y Polonia. Esta decisión trasladó la problemática hacia la frontera sur, en donde el Oder se bifurcaba en dos afluentes, concediendo toda Silesia, vieja región alemana, a la nueva Polonia y provocando la expulsión de la mayor parte de la población alemana del lugar (CARPENTIER y LEBRUN, 1994: 597-601).

Después se celebró la **Conferencia de Postdam,** del 17 de julio al 2 de agosto de 1945, ya con el ejército alemán derrotado y con el final absoluto de la II Guerra Mundial en puertas[2]. Sus protagonistas: Harry Truman, Clement Attlee y Stalin[3].

El *Tratado de Postdam* concede a Alemania los sudetes y permite el regreso de las diferentes comunidades alemanas dispersas por Europa Central. En él, los aliados determinan ocupar cada uno una parte de Alemania de manera temporal en espera de la firma de un tratado de paz y de la devolución del control del país a los alemanes. Sin embargo, la rápida sovietización de la zona ocupada por Moscú eliminó toda esperanza, dividiendo a ésta en dos zonas antagónicas (CARPENTIER y LEBRUN, 1994: 599-600).

Menos de un año después de terminada la guerra, el 5 de marzo de 1946, Winston Churchill definirá la situación con una expresión que ha pasado a la historia "De Stettin en el Báltico a Trieste en el Adriático, un «telón de acero» ha caído sobre el continente" [subrayado nuestro] (citado en CARPENTIER y LEBRUN, 1994: 600).

4.2. El discurso de Churchill y el Congreso de Herstein (1946)

El nuevo orden mundial, surgido tras la Segunda Guerra Mundial, que acaba en 1945 con una Europa destruida y arruinada, coloca la cuestión de la integración en el primer plano de la agenda política internacional.

En palabras de Borchardt:

[2] Berlín es asaltada por las tropas de la Unión Soviética en abril de 1945. Hitler se suicida el día 30 de ese mes. El almirante Doenitz, sucesor de Hitler, firma la rendición incondicional de Alemania el 7 de mayo de 1945. Todavía quedaba abierta la lucha entre EEUU y Japón, no resuelta hasta unos meses más tarde. El 6 de agosto de ese mismo año el ejército americano lanza la bomba atómica que aniquila Hiroshima y tres días después la que devasta Nagasaki. El 2 de septiembre de 1945 el Emperador de Japón firma la rendición de su país, ante el general MacArthur, a bordo del USS Missouri, anclado en la bahía de Tokyo.

[3] Por parte de Rusia, Stalin se mantiene al frente del gobierno, pero los interlocutores por parte de los otros países han cambiado desde la conferencia de Yalta. Truman es el nuevo presidente de Estados Unidos a la muerte de Roosevelt en abril de 1945. Y Attlee es el representante ahora de Gran Bretaña al haber ganado a Churchill en las últimas elecciones.

"Europa tuvo que verse reducida a cenizas una vez más antes de que se reconociera cuán funestas eran las continuas rivalidades entre los Estados europeos. Sólo el total derrumbamiento de Europa y el hundimiento político y económico de los Estados Europeos, con sus obsoletas estructuras nacionales, constituyeron las condiciones necesarias para un nuevo comienzo y presionaron hacia una idea mucho más radical en lo que respecta a una nueva configuración de Europa" (1995: 5).

Según él mismo sigue diciendo, el nuevo impulso a la idea de la integración europea se ve favorecido por tres factores esenciales (1995: 5-6). En primer lugar la clara debilidad en la que ahora se encuentra sumida Europa, que pierde su hegemonía histórica como potencia económica y colonial, dando paso a la URSS y, sobre todo, a los EEUU[4] Además, la traumática experiencia de la *guerra más salvaje de la historia de la humanidad, con datos escalofriantes* sobre la cifra de muertos, heridos, desplazados, etc.[5], lo que despierta, quizá nunca antes más que ahora, un profundo deseo de *"no más guerras"*. Por último, se percibe necesaria una alianza firme entre países que confían en la democracia como sistema legal que ordene la convivencia de los pueblos, puesto que allí donde ha faltado (la Alemania nazi o la Italia fascista) las consecuencias han sido desastrosas. A este último fenómeno se une el temor de que el régimen totalitario de los comunistas soviéticos se extienda hacia la parte occidental europea (como más tarde, efectivamente, sucediera).

Aparte de la resistencia a la guerra y a los totalitarismos, tanto fascistas (que habían ocasionado la II Guerra Mundial) como comunistas (que podían ocasionar una nueva confrontación bélica en el futuro inmediato) el contexto político obliga a apostar por la democracia y sobre todo a replantearse la necesidad de revisar el papel de Europa en el nuevo orden mundial surgido tras la II Guerra Mundial y que se caracteriza por una época de política de bloques (EEUU *versus* Rusia), guerra fría y descolonización. Es el momento en el que para Morín comienza a gestarse un "destino común" (1987: 143).

[4] Para algunos autores, el único país de los aliados realmente vencedor de la II Guerra Mundial es EEUU, ya que "Gran Bretaña y Europa estaban en la quiebra y la Rusia europea en ruinas. Sólo EEUU, cuyo dinero e industrias habían sostenido y acrecentado la economía de guerra de sus aliados mediante el 'préstamo-arriendo', parecía el inmediato y real vencedor" (AVILÉS, 1996, tomo 6: 273).

[5] Señalamos ya algunos datos al respecto cuando en el primer apartado del capítulo segundo nos referimos a la II Guerra Mundial al hablar de Hitler como un intento unificador por la fuerza. Sin contar los efectos económicos o los referidos a las pérdidas artísticas y culturales provocadas por la destrucción masiva de ciudadades, y centrándonos sólo en los efectos sobre las personas, "Unos 100 millones de hombres y mujeres fueron movilizados para combatir. Se ha estimado la mortandad en 15 millones de militares y 35 millones de civiles (20 millones de ciudadanos soviéticos, 6 millones de judíos, 4,5 millones de polacos)" (AVILÉS, 1995, tomo 6: 273). Respecto a los heridos, ya se mencionó en aquel apartado la cifra de 70 millones de personas. Las cifras deben considerarse, no obstante, orientativas, porque, como ha señalado Mammarella (1996: 26): "sobre el monto de las pérdidas humanas como consecuencia de las acciones bélicas en el campo no faltan los desacuerdos importantes..."

A partir de ese contexto se multiplican los partidarios de una Europa unida que exponen públicamente sus ideas. También proliferan las formaciones internacionales tanto europeas como mundiales (es el caso de la Organización de Naciones Unidas, ONU). Sería imposible hacer referencia a todas ellas, por mínima que fuera, sin alcanzar una extensión impropia y que desbordaría los objetivos de esta parte de la tesis[6]. Por ese motivo, sólo es posible detenerse aquí en las aportaciones, teóricas o consumadas que se han considerado realmente significativas para la Unión Europea tal y como la concebimos hoy (lo que no excluye que en ocasiones se hagan referencias puntuales a otras aportaciones más colaterales). Por otra parte, el análisis lineal de estas aportaciones es harto complejo, porque en muchas ocasiones se van solapando los momentos en que se ubican esas aportaciones, bien personales o institucionales. En efecto, muchas veces la "vida" de estos organismos, atendiendo a su fecha de creación y de disolución, se superpone de unas a otras. No obstante, se intentará en lo posible seguir un orden cronológico en su exposición.

Suiza, país neutral durante la guerra y lugar de encuentro de numerosos pensadores europeístas del momento, se convierte en el foco desde el que se expresan las primeras ideas favorables a una unión de los estados de Europa que surgen tras la guerra.

Una de esas expresiones primigenias hay que situarla en el famoso discurso que **Winston Churchill**[7] pronuncia en la Universidad de Zurich el 19 de sep-

[6] Pueden encontrarse algunas referencias al respecto, más o menos extensas según los casos, en las obras:

DIEZ DE VELASCO, M. (1999): *Las organizaciones internacionales* (Madrid, Tecnos).

MEDINA, M. (1976): *Organizaciones internacionales* (Madrid, Alianza).

REUTER, P. (1967): *Organizaciones europeas* (Barcelona, Bosch)

[7] Sir Winston Leonard Spencer nace en Oxfordshire (Inglaterra) en 1874. Como oficial del ejército actuó de observador en la guerra de Cuba. Durante un largo período ejerció como corresponsal de guerra acercándose poco a poco al mundo de la política. En 1908 fue elegido diputado y se le nombró Ministro de Comercio e Industria. Después pasó a ocupar el Ministerio del Interior (1910-1911) y el Ministerio de Marina (1911).

Durante la I Guerra Mundial, en 1915, impulsa la expedición de las tropas franco-británicas a Dardanelos, durante la cual se produce el desembarco de Gallipoli, con gran multitud de pérdidas humanas debido a la falta de preparación de las tropas. Asumiendo la responsabilidad del fracaso, dimite de su cargo en el gobierno a finales de 1915.

Sin embargo, a partir de 1917 ocupa de nuevo sucesivos cargos ministeriales: Ministro de Municiones (1917), Ministro de la Guerra y del Aire (1919) y Ministro de las Colonias en 1921.

Posteriormente, en el período de entreguerras Churchill vislumbra la amenaza que supone las intenciones expansionistas de Hitler y propone cauces de cooperación con Francia con el fin de evitarlo.

Durante la II Guerra Mundial realiza un importante papel diplomático y político como mediador entre Francia y EEUU, que será decisivo para aunar los esfuerzos de estas naciones y consumar la alianza que hizo posible la derrota del nazismo.

Tras la II Guerra Mundial se suceden numerosos discursos de Churchill en favor de una Europa Unida que evite la repetición de una catástrofe como la recientemente ocurrida, tales como el de l9 de mayo de 1946 en la Haya, el de la Universidad de Zurich del 19 de septiembre de ese mismo año, o el del 9 de mayo de 1948 en Amsterdam.

En abril de 1955 cedió la dirección de su partido a Anthony Eden, aunque su escaño lo conservaría hasta 1964, un año antes de su muerte. Muere en Londres en 1965 (BLANCO y VALLE, 2000: 40).

tiembre de 1946. Su intervención ha sido considerada por muchos autores como una de las más trascendentales de esta época, tanto por iniciar una nueva etapa como por su repercusión para las ideas europeístas posteriores (BRUGMANS, 1972: 126; GOMIS, 1994a: 6-7 y TRUYOL Y SERRA, 1999: 38). Hay quien le ha llegado a calificar como el "principal abanderado" del europeísmo de postguerra (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 60-61).

Según las propias palabras de Churchill, el discurso se refiere a "la gran tragedia de Europa"[8]. Tiene una estructura clara y hace gala de la elocuencia habitual del gran estadista británico. En primer lugar, ensalza Europa como un tronco histórico y cultural común de gran relevancia para todos los hombres:

> "Este noble continente, que abarca las regiones más privilegiadas y cultivadas de la tierra, que disfruta de un clima benigno y uniforme, es el seno de todas las razas originarias del mundo. Es la cuna de la fe y de la ética cristianas. Es el origen de casi todas las culturas, artes, filosofías y ciencias, tanto de los tiempos modernos como de los antiguos".

A continuación acusa al continente de una división constante en numerosos estados enfrentados entre sí desde unos planteamientos nacionalistas que han dado origen a las contiendas más horribles que ha sufrido el planeta, cuyas consecuencias han dejado a las gentes de Europa sumidas en un desastre que parece irremediable:

> "Y sin embargo, es desde Europa de donde han surgido y se han desarrollado esta serie de horribles guerras nacionalistas (...) en grandes áreas, una masa trémula de atormentados, hambrientos, desposeídos y aturdidos seres humanos se encuentran ante las ruinas de sus ciudades y sus hogares y escudriñan los oscuros horizontes, temiendo un nuevo peligro, tiranía o terror. Entre los vencedores hay una gran confusión de voces agitadas; entre los vencidos el sombrío silencio de la desesperación. Eso es lo que han conseguido los europeos, agrupados en tantos antiguos estados y naciones (...) Destrozándose unos a otros, en pedazos, y propagando estragos por todas partes".

No obstante esa situación calamitosa que señala, parece existir un claro remedío: la unión firme y decidída de los pueblos de Europa:

> "A pesar de todo, aún hay un remedio que si se adoptara de una manera general y espontánea podría cambiar todo el panorama como por ensalmo, y en pocos años

[8] El texto íntegro del discurso en su idioma original (inglés) puede localizarse en *The Times* del 20 de septiembre de 1946. Existen algunas versiones íntegras traducidas al castellano. Un ejemplo se encuentra en las páginas 367-371 de la obra de Brugmans (1972). Otro puede hallarse en las páginas 163-166 del libro de Truyol y Serra (1999), si bien en esta última, curiosamente, se omite la frase final del discurso: "Por eso os digo: ¡levantemos Europa!".

> podría convertir a Europa, o a la mayor parte de ella, en algo tan libre y feliz como es Suiza. ¿Cuál es ese eficaz remedio? Es volver a crear la familia europea, o al menos todo lo que se pueda de ella, y dotarla de una estructura bajo la cual pueda vivir en paz, seguridad y libertad".

Para Churchill, "Si Europa se uniera, compartiendo su herencia común, la felicidad, prosperidad y gloria que disfrutarían sus tres o cuatrocientos millones de habitantes no tendría límites". Por eso su propuesta es determinante: "Tenemos que construir una especie de Estados Unidos de Europa, y sólo de esta manera cientos de millones de trabajadores serán capaces de recuperar las sencillas alegrías y esperanzas que hacen que valga la pena vivir la vida". Y termina alentando a esa unidad diciendo "¡Levantemos Europa!"

Pero la indispensable resurrección pasa, necesariamente, como ya planteara Arístid Briand en su discurso ante la Liga de Naciones en 1929, por la colaboración franco-alemana, por el perdón y la reconciliación entre vencedores y vencidos:

> "El primer paso en la recreación de la familia europea debe ser una asociación entre Francia y Alemania. (...) No puede haber un renacimiento de Europa sin una Francia grande espiritualmente y sin una Alemania grande espiritualmente. La estructura de los Estados Unidos de Europa, si se construyen bien y de verdad, será de tal manera que haga menos importante la fuerza material de un estado. Las pequeñas naciones contarán tanto como las grandes y ganarán su honor por su contribución a la causa común".

El discurso de Churchill pretende dejar constancia de que la necesidad de la unión es apremiante, de que lo dramático de la situación no permite ni vacilación ni dilaciones: "pero tengo que hacerles una advertencia: el tiempo se nos puede echar encima (...) Si queremos construir los Estados Unidos de Europa, cualquiera que sean el nombre y la forma que tomen, debemos empezar ahora."

La trascendencia de esa declaración no debe eclipsar la importancia de otro evento que, simultáneo en el tiempo, es determinante para las ideas europeístas. Nos estamos refiriendo a lo que ocurrió en la ciudad suiza de Hersntein: el **Primer Congreso Federalista Europeo.** Para Brugmans fue "La primera manifestación federalista posterior a la guerra" (1972: 122). El congreso tuvo lugar del 15 al 22 de septiembre de 1946, convocado por la "Unión Europea de Suiza"[9]. Al término del Congreso se redactó una declaración que pretende ser

[9] Dicha unión se había constituido en 1932 como una organización de carácter popular, distinto del que atribuían a la asociación Pan-Europa de Coudenhove Kalergi, a la que consideraban algo aristocrática (su fundador era conde y contaba en sus filas con numerosos miembros de la aristocracia europea) y bastante elitista (la mayoría de sus simpatizantes eran hombres de estado, parlamentarios, políticos e intelectuales de reconocido prestigio).

un auténtico programa de acción para proclamar la Federación Europea. La propuesta, "*abierta a todos los pueblos que apelan a un carácter europeo*" se concreta en una "Comunidad europea, concebida sobre bases federativas" y en la cual sus miembros "trasladan una parte de sus derechos soberanos, económicos, políticos y militares a la Federación que constituyen". Esa comunidad europea se integraría en la ONU y sería el primer paso para una Unión Mundial[10].

Cierto es que ambas aportaciones coinciden en el país de celebración y en el tiempo. Pero resulta muy interesante un análisis más profundo de las semejanzas y diferencias entre ambas propuestas, puesto que van a definir los dos modelos diferentes que, desde entonces, van a proponerse para construir la unidad europea y de los cuales, ya lo veremos, sólo uno triunfaría.

La propuesta de los miembros de la Unión Europea de Suiza es muy concreta, pero es también muy utópica. Expresan su programa en términos de federación, pretenden incluir a todos los países de Europa y proponen una unión mundial a la postre. La propuesta de Churchill, sin embargo, con ser más vaga, es también mucho más realista. Él nunca pensó en los países del Este ni en Rusia. Había participado en las conferencias de Teherán y Yalta y sabía que la postura de los gobiernos comunistas sería contraria a la unión con los países capitalistas. La brecha entre una y otra ideología hacía utópico, en aquel momento, ese planteamiento. En segundo lugar, nunca pensó en incluir a su propio país. Su carácter extra continental y las posesiones coloniales de la *Commonwealth* hacían que para Inglaterra fuese más interesante potenciar las relaciones (tanto geo-estratégicas como comerciales) con los países de su imperio. Además, el mecanismo propuesto por Churchill para llevar a cabo la unión no estaba perfilado, pero no apuntó abiertamente a una federación. Era consciente que se partía de una realidad existente, los estados ya configurados, que era muy difícil deshacer. Más bien se inclinaba por la cooperación intergubernamental. Y, por último, nunca estimó que desde Europa pudiese generarse una conciencia mundial que terminara en una federación planetaria. Los hechos han demostrado con el tiempo que el "modelo" de Churchill era más viable[11].

[10] El original integro de la propuesta puede verse publicado en la obra de Brugmans (1972: 371-372), que fue uno de sus redactores.

[11] Como veremos más adelante, las tesis de Churchill han prevalecido a la hora de constituir la actual Unión Europea, ya que ésta no tiene, en definitiva, un esquema federal, sino que funciona con el mecanismo de intergubernamentalidad; en un principio no contó ni con los países del Este ni con Rusia (aunque hoy se piensa en la ampliación al Este, el tema de Rusia sigue siendo un pequeño "tabú"); cuando se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951 (embrión de la actual Unión Europea) Inglaterra no fue país fundador, etc.

4.3. La eclosión de movimientos europeístas

A partir de esas dos aportaciones trascendentales producidas en Suiza a finales de septiembre de 1946, las asociaciones de corte europeísta proliferan desde entonces en muchos países de Europa y la actividad en favor de una federación Europea se vuelve frenética en los meses siguientes.

En la misma reunión de Herstein se materializó un movimiento que ya había comenzado a gestarse tiempo antes, en mayo de 1945 en la ciudad de Ginebra, y que se funda oficialmente el 17 de diciembre de 1946 en París. Se trata de la **Unión Federalista Europea**. Asumió como lema la expresión "Una Europa en un mundo unido" y nombró primer presidente a Henry Brugmans, posterior Rector del Colegio Europeo de Brujas.

Este grupo realiza su primer congreso en Montreux, del 27 al 31 de agosto de 1947, y en la declaración final del mismo se señala que "ningún gobierno nacional es ya capaz de asegurar la libertad, la prosperidad y la paz a las masas"; y también que "Los Estados, pretendidamente soberanos, son impotentes para resolver sus problemas, y al buscar soluciones puramente nacionales, sólo han conseguido sumir a sus pueblos en la miseria, hacer perder a sus ciudadanos sus libertades personales y crear de este modo una situación peligrosa que pueda llevar en cada instante a una catástrofe terrible y quizá definitiva". Por ello, estima la Unión Federalista Europea que sólo existe como posible solución "la unión de los pueblos en torno a un poder federal eficaz" (citado en BRUGMANS, 1972, 125).

El texto completo de la declaración final del congreso de Montreux puede encontrarse en Truyol y Serra (1999: 168-170) y de él extraemos estos párrafos que reflejan el planteamiento de la federación propuesta por la Unión de Federalistas Europeos:

> "La gravedad de la situación en la que Europa se encuentra, exige el comienzo de realización federal allí donde pueda ser intentada, allí donde los pueblos disponen todavía de cierta libertad de movimiento y de decisión, allí donde la opinión pública puede actuar eficazmente sobre la acción gubernamental. (...), los federalistas deben declarar que lo que hay que reducir es la soberanía absoluta de los Estados, una parte de esa soberanía debe confiarse a una autoridad federal asistida por todos los organismos funcionales útiles en orden al cumplimiento [sic] de las tareas económicas o culturales, parciales o totales en el plano federal, autoridad que posea esencialmente:
>
> 1. Un gobierno responsable ante los individuos y los grupos y no ante los Estados federados;

2. Un Tribunal Supremo capaz de dirimir las controversias eventuales entre los Estados miembros de la Federación;

3. Una fuerza armada de policía, colocada bajo sus órdenes y encargada de hacer respetar, sin perjuicio de una organización mundial de la seguridad, las decisiones federales.

Al margen de estas condiciones, todo intento de llegar a uniones de carácter exclusivamente económico o cultural está condenado al fracaso".

La Unión Federalista Europea tuvo, no obstante, muy difícil la definición de ese "poder federal", ya que en su seno se daban cita personalidades de muy diversa ideología. Ello hizo que sucesivas escisiones fuesen dejando "vacío" a este movimiento.

Pero la Unión de Federalistas Europeos no fue, ni mucho menos, la única asociación europeísta significativa. Ya en las fechas del congreso de Montreux existían algunas de cierta relevancia. En ciertos casos se trata de grupos asociados según la línea ideológica. El 1 de junio de 1947 en Lieja se habían constituido, por ejemplo, los **Nuevos Equipos Internacionales,** fruto de un acuerdo entre los partidos demócrata-cristianos de Francia, Italia y Alemania. Esta asociación se convirtió en 1965 en la Unión Europea de Demócratas Cristianos. Otro ejemplo que puede mencionarse como réplica de la izquierda es el **Movimiento para los Estados Unidos Socialistas de Europa**[12], creado en Londres sólo dos días después, el 3 de junio.

En otros casos se trata de asociaciones que agrupan en cada país a los partidarios de la idea de integración europea (sea cual sea la fórmula elegida y el color político de sus ideas). En Inglaterra, bajo el impulso del propio Churchill, se crea el 14 de mayo de 1947 el ***United Europe Movement*** (del que ya se había constituido un Comité provisional en enero). El 20 de junio de 1947 un grupo de alemanes funda la ***Europa Bund.*** También en junio aparece en Francia el **Consejo Francés para la Europa Unida**, creado por René Courtin. Francés es también el grupo ***La Fédération***, con pretensiones federalistas no sólo para Europa, sino también para el mundo. En Italia, por ejemplo, se encuentra el **Movimiento Federalista Europeo Italiano**, promovido por Altiero Spinelli y que contaba entre sus filas con Ernesto Rossi. Este movimiento proclamaba la unión federal de Europa mediante la creación de un nuevo tipo de organización política que fuese "inmune a los fetiches nacionales y a las limitaciones de las ideologías tradicionales". La primera de las pretensiones de este grupo era la con-

[12] Se reconvirtió a fines de 1948 en el Movimiento Socialista para los Estados Unidos de Europa y más tarde, en 1961, acabó denominándose Izquierda Europea.

vocatoria de una Asamblea Constituyente[13]. Por su parte, los belgas se organizan en torno a un antiguo primer ministro y ex-ministro de asuntos exteriores llamado Paul Van Zeeland, quien funda la **Liga Independiente de Cooperación Económica**[14].

Simultáneamente, con el europeísmo en esta ebullición, reaparece en el escenario europeo un consagrado europeísta, el conde Coudenhove Kalergi. Regresa a Europa a mediados de 1947, procedente de Estados Unidos, donde se había exiliado durante la Segunda Guerra Mundial. En una conferencia de Prensa convocada en Berna deja ver las líneas maestras de su nuevo pensamiento: hay que buscar la soberanía allí donde se encuentra y por eso hay que contar con los parlamentos nacionales y, más concretamente, con sus parlamentarios. La idea le ha venido de una encuesta que él mismo ha promovido en la que consultó a numerosos diputados de los parlamentos nacionales de diversos países de Europa sobre su actitud hacia una posible federación de los estados de Europa, encontrándose con una respuesta, según él, muy favorable[15]. Así, da por terminada la época de su Pan-Europa y crea la **Unión Parlamentaria Europea**, cuyo primer congreso tuvo lugar en Gastaad durante el verano de 1947. La llama de europeísmo que enciende Coudenhove Kalergi todavía ilumina a muchos europeos. En efecto, la asociación heredera de sus planteamientos, la Unión Paneuropea Internacional[16], presidida por Otto de Habsburgo[17], está actualmente activa en 27 países[18] con un buen número de socios y una agenda muy dinámica de actividades pro europeístas (conferencias, participaciones en foros y debates sobre los trabajos de la *Convención para el Futuro de Europa,* colaboraciones con actos universitarios, etc.).

[13] La página electrónica dedicada a la vida y el trabajo de Altiero Spinelli y gestionada por la organización federalista *Eurplace* recoge abundante información sobre este movimiento y una interesante recopilación de los textos de Spinelli referidos al mismo (http://www.eurplace.org/federal/spinelen.htm#mfe). Igualmente, la *Biblioteca de Estudios Federales "Altieri Spinelli"* cuenta con un fondo documental extenso sobre la obra de Spinelli (http://www.eurplace.org/italy/biblioteca.html).

[14] Actualmente es la Liga Europea de Cooperación Económica, con sede en Bruselas. Puede consultarse su página digital en la dirección electrónica http://www.leceonline.org.

[15] Según Brugmans (1972: 127), se encuestaron a 3.500 diputados y senadores (no comunistas) de los que respondieron 2000, el 97% de los cuales se mostró partidario de una federación. Sin embargo, para Pérez-Bustamante (1997:63) las cifras son diferentes: 4.256 personas interrogadas, 1.818 respuestas, de las cuales son afirmativas 1.766. A pesar de que Kalergi colige de esta encuesta que habrá un eco favorable a sus propuestas de federación parlamentarista, su expectativa es optimista en exceso si tenemos en cuenta que un gran número de parlamentarios no contestaron y que, según las cifras de Pérez-Bustamante, sólo el 41% del total de los encuestados se mostraron explícitamente partidarios de la propuesta del aristócrata.

[16] Su página electrónica oficial puede consultarse en el sitio digital http://www.paneuropa.org.

[17] Archiduque de Austria, sucesor de la corona de Habsburgo y descendiente de la familia imperial alemana.

[18] Existe una sección española de esta asociación. Reúne en su seno personalidades destacadas de la política internacional de ámbito democristiano. Entre sus filas se encuentran, por ejemplo, el europarlamentario y ex Presidente de la Xunta de Galicia, Gerardo Fernández Albor; el eurodiputado Iñigo Méndez de Vigo (que ha participado en ambas Convenciones de la Unión Europea, tanto la que dio origen a la *Carta Europea de Derechos* como la que ha presentado el proyecto de *Constitución Europea*); o el ex Ministro de Asuntos Exteriores Abel Matutes.

4.4. El Congreso Europeo (La Haya, 1948)

Como puede apreciarse, es mucha la diversidad de movimientos europeístas de este tipo que han ido surgiendo en menos de dos años. Con la finalidad de canalizar los esfuerzos de todos ellos en una sola dirección se establece un Comité de Coordinación Internacional de Movimientos para la Unificación Europea, que se conoció también por la denominación **Comité Internacional para la Europa Unida**. Presidido por Duncan Sandys, surge en diciembre de 1947 y en él se integran casi todas las formaciones europeístas que coexisten por entonces, salvo algunas pocas. Entre las ausencias hay que mencionar la de la Unión Parlamentaria Europea del conde Coudenhove Kalergi, que prefiere mantener su independencia.

Una de las primeras acciones del recién creado Comité, y de enorme trascendencia, es la organización del denominado **Congreso de La Haya de 1948**, también conocido como *Congreso de Europa,* considerado el primer congreso de verdadera repercusión en materia de integración europea debido a lo amplio de su representatividad. A todas las organizaciones integradas en el Comité se añadieron otras que, aún desde su independencia, querían estar presentes en el congreso y apoyar la idea, tales como la Unión Parlamentaria Europea de Coudenhove Kalergi (que también colabora en la organización del Congreso). Además, se unieron al congreso numerosas personalidades, bien representando a sus respectivas instituciones (partidos políticos, industriales, sindicatos, entidades profesionales y bancarias...) o bien a título personal. En definitiva, el congreso contó con una asistencia de 800 personas.

El congreso transcurrió entre los días 7 y 10 de mayo. Su inauguración tuvo lugar en la "Sala de los Caballeros" (*Ridderzaal*) del parlamento holandés y el discurso de apertura corrió a cargo de Wiston Churchill, su presidente de honor, con un contenido muy similar al que casi dos años antes había pronunciado en la universidad de Zurich.

El Congreso de La Haya dio frutos de gran trascendencia para el europeísmo posterior. Y no sólo en el ámbito ideológico o político, sino también en el terreno de las instituciones educativas. Del Congreso de la Haya surgió, por ejemplo, el Colegio de Europa, de Brujas, al que se hizo mención en el capítulo anterior, cuando se habló de Salvador de Madariaga como uno de sus inspiradores más protagonistas. El Colegio de Europa se creó en 1949[19], a partir de la idea de algunos pensadores participantes en el Congreso, entre los que Madariaga tuvo un destacado papel. El objetivo de la idea era reunir, en un centro educativo de ámbito superior, a graduados europeos de diferentes nacionalidades

[19] Puede encontrarse amplia información sobre el mismo en su página electrónica oficial (http://www.coleurop.be).

con el ánimo de crear una comunidad de estudios y de vida que propiciara un espíritu europeísta. Es lo que se denominó "el espíritu de Brujas"[20].

El plan de estudios del Colegio se articula en torno a cursos cuyo denominador común es el proceso de integración europeo desde distintos ámbitos del conocimiento: la política, la historia, la economía, la sociología, etc. Los elevados niveles de calidad exigidos a los profesores y a los alumnos, la diversidad de nacionalidades de los mismos, que crea un clima realmente intercultural, donde el respeto a la diversidad es escrupulosamente ejercido; el bilingüismo de sus clases (inglés y francés); su independencia intelectual; o la variedad y flexibilidad de los programas que se ofrecen, son sólo algunas de las variables que permiten entender porqué el Colegio de Europa de Brujas es considerado un epicentro de excelencia dentro de los focos del europeísmo universitario.

En el terreno intelectual, el congreso de la Haya también obtuvo prolíficos resultados. Entre otros, una serie de documentos fruto de su trabajo, de los que resulta de gran interés la *Resolución de la Comisión Política del Congreso de Europa*[21]. Pero, tal vez, el más significativo de todos ellos sea el *Mensaje a los Europeos*, también denominado ***Manifiesto por la Unión Europea***, cuya redacción corrió a cargo del historiador Denis de Rougemont[22]. Partiendo de la división de Europa como una de sus mayores amenazas, el manifiesto termina con la proposición de 5 artículos:

> "Queremos una Europa unida, devuelta en toda su extensión a la libre circulación de hombres, de ideas y de bienes.
>
> Queremos una Carta de los derechos del hombre, que garantice las libertades de pensamiento, de reunión y de expresión, así como el libre ejercicio de una oposición política.
>
> Queremos un Tribunal de Justicia, capaz de aplicar las sanciones necesarias para que sea respetada la Carta.
>
> Queremos una Asamblea europea en la que estén representadas las fuerzas vivas de todas nuestras naciones.
>
> Y aceptamos de buena fe el compromiso de apoyar con todas nuestras fuerzas, en nuestros hogares y en público, en nuestros partidos, en nuestras iglesias, en nuestros ambientes profesionales y sindicales, a los hombres y a los gobiernos que trabajen en esta obra de salvación pública, suprema posibilidad de la paz y prueba de un gran porvenir para esta generación y las venideras" (BRUGMANS, 1972: 375-376).

[20] En la forja de ese espíritu tuvo mucho que ver su primer Rector, Henri Brugmans, que lo fue de 1950 a 1972.

[21] Puede consultarse completo, en versión castellana, en la obra de Truyol y Serra (1999: 170-172).

[22] Una versión en castellano del texto integro puede encontrarse en la obra de Brugmans (1972:375- 376).

Además, en el ayuntamiento de Bruselas, el 10 de octubre de 1948, cinco meses después de tan significativo evento, su organizador, el Comité Internacional para la Europa Unida, se constituyó bajo el epígrafe de **Movimiento Europeo** como un Consejo Nacional de los movimientos europeístas de cada país[23]. Dicho movimiento, organizó en 1953, tan solo cinco años después del congreso de La Haya, un segundo congreso, pero ya su repercusión no sería la misma. Entre otras, porque la construcción "real" de la integración europea ya estaba en marcha. Como veremos en el quinto capítulo, el *Tratado de París,* que supone la primera piedra, está fechado en 1951. Sin embargo, a dicho Movimiento Europeo le cabe la atribución histórica de propiciar la creación del Consejo de Europa, lo que veremos en el epígrafe siguiente.

4.5. Algunas organizaciones Internacionales de postguerra: OCEE, BENELUX y Consejo de Europa

Al tiempo que las ideas europeístas florecen en pensadores y estadistas de todas las naciones de Europa, los propios gobiernos inician una intensa actividad diplomática orientada a materializar en lo posible las ideas de cooperación internacional en el espíritu de salvaguardar la democracia y fortalecer la economía europea.

Una de las primeras iniciativas en este sentido es el **Plan Marshall**. La situación económica de los países europeos, ya precaria al término de la II Guerra Mundial, era cada vez peor. El déficit global que acusaba Europa a finales de 1946 era de 7.000. millones de dólares (MAMMARELLA, 1996: 132). Los créditos que de forma bilateral estaba concediendo EEUU no eran suficientes para remontar la bancarrota producida por la guerra y amenazaban la propia economía norteamericana. En ese contexto, el Secretario de Estado Norteamericano, George Catlett Marshall (Pensilvania, USA,1880-Whasington, USA, 1959) anuncia en un discurso ofrecido en la Universidad de Harvard el 5 de junio de 1947 la intención de promover un plan global que procurase la salvación económica de los países europeos. El plan se denominó oficialmente *Economic Recovery Program* (ERP), pero fue popularmente conocido por su inspirador, de tal forma que se le bautizó como *Plan Marshall*[24].

[23] Los presidentes de Honor iniciales fueron: Leon Blum (Paris 1872-Jouy en Josas, Francia, 1950) que murió en el mismo año de 1948 y fue sustituido por Robert Schuman (Luxemburgo 1886-Scy Chazelles, Francia, 1963), Winston Churchill, Alcide de Gasperi (Pieve Tesino, Trento, Italia, 1881-Sella di Valsuga, Italia, 1954) y Paul-Henry Spaak (1899-1972).

[24] Al margen de las fuentes bibliográficas e historiográficas habituales, la página electrónica oficial de la Fundación Marshall ofrece un completísimo archivo documental sobre este plan, incluyendo el discurso de su inspirador en la Universidad de Harvard el 5 de junio de 1947, reflexiones al respecto, bibliografía, etc. (http://www.loc.gov/ exhibits/ marshall/).

La justificación y el sentido del plan se comprenden de forma clara al leer el siguiente párrafo del discurso de Marshall:

> "Es lógico que los Estados Unidos hagan todo lo que les sea posible para favorecer la vuelta del mundo a una salud económica normal, sin la cual no puede haber ni estabilidad política ni paz asegurada. Nuestra política no está dirigida contra ningún país ni doctrina, sino contra el hambre, la pobreza, la desesperación y el caos. Su fin deberá ser el restablecimiento de una economía mundial sana, de manera que permita la vuelta a las condiciones políticas y sociales en las cuales puedan existir instituciones libres. Tal asistencia, yo estoy convencido, no puede ser establecida sobre una base fragmentaria a medida que aparece tal o cual crisis. (...) Es ya evidente que, antes de que el Gobierno americano pueda progresar en sus esfuerzos para mejorar la situación y ayudar a los europeos sobre la vía de la reconstrucción, debe existir un acuerdo entre los países europeos sobre las necesidades de la situación y sobre cómo estos países aceptarán la acción de nuestro propio Gobierno. No sería ni conveniente ni eficaz el poner en aplicación unilateralmente por nuestra parte un programa destinado a restablecer Europa sobre sus bases, económicamente. Eso es asunto de los europeos. La iniciativa, en mi opinión, debe venir de Europa. El papel de nuestro país deberá consistir en ayudar a los europeos a elaborar tal programa, y seguidamente a aplicarlo, en la medida en que nosotros podamos hacerlo. El programa deberá ser aceptado por la mayoría, si no la totalidad, de las naciones europeas" (en DUROSELLE, 1990:386).

La propuesta de Marshall se materializó en la firma de la *Foreign Assistance Act* (Ley de Ayuda Exterior), el 3 de abril de 1948 por parte del Presidente de EEUU Harry S. Truman (1884-1972).

El plan incluía a la mayoría de los países de Europa Occidental que no estaban bajo el bloque económico soviético[25]. Lógicamente, el trasfondo anti ruso del plan era obvio. Ello desató muchas críticas del Kremlim y comenzó a sembrar la semilla de la "Guerra Fría". Pero las críticas no sólo venían del exterior. Dentro de los propios países implicados surgían voces discrepantes con la filosofía del plan, sobre todo desde los partidos de izquierda.

Para coordinar la estrategia general del plan y gestionar los fondos del mismo, se creó el 16 de abril de 1948 la **Organización para la Cooperación Económica Europea** (OCEE) y entró en vigor el 24 de julio de ese mismo año[26].

[25] Entraron a formar parte del plan: Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Federal de Alemania, Suecia, Suiza y Turquía. También participó la zona libre de Trieste, mientras estaba bajo la ocupación de los aliados pero al incorporarse de nuevo a la soberanía italiana, dejó de contar como país miembro. España, a pesar de no estar bajo la influencia soviética, quedó excluida del plan por estar sometida a la dictadura del General Franco.

[26] El texto íntegro en castellano de la Convención por la que se establece la OECE puede encontrarse en las pp. 23–32 de la obra editada por Taurus en 1960 bajo el título Instituciones y textos europeos (citada en la bibliografía).

Los principios que la inspiraron fueron los siguientes:

a) Promover la cooperación entre los países miembros y sus respectivos programas nacionales de reconstrucción.

b) Desarrollar un Mercado intra-europeo reduciendo las tarifas aduaneras y estudiar la posibilidad de una unión aduanera que abriera un área de libre comercio.

c) Buscar nuevas fórmulas de pago, más flexibles, para los intercambios comerciales.

d) Conseguir mejores condiciones para sacar mayor rendimiento a la fuerza laboral.

Los representantes de los países miembros constituían el Consejo, donde las decisiones debían tomarse por unanimidad. El Consejo constituyó un Comité Ejecutivo, de siete miembros, elegidos anualmente por el Consejo, y una serie de Comités Técnicos (hasta un total de 15) que se ocupaban de asuntos sectoriales.

A medida que la recuperación económica de Europa se iba consolidando la OCEE se convirtió, en septiembre de 1961, en la **Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE)**[27]. En aquel momento amplió sus objetivos y se hizo de ámbito mundial, llegando a un total actual de 30 socios[28].

El año 1948 fue testigo también de la entrada en vigor de los acuerdos que constituyeron otra organización económica de trascendental importancia para Europa. Se trata del **BENELUX**, la unión aduanera y comercial de Bélgica, Holanda y Luxemburgo[29]. Esta unión tiene su origen mucho antes, cuando en 1921, Luxemburgo, habiéndose separado de la *Unión Aduanera Alemana (Zollverein)*, decide crear una Unión Económica con Bélgica. En 1932, estos dos países firman junto con Holanda la *Convención de Ouchy* por la que se suprimen las barreras aduaneras entre ellos. No obstante, el acuerdo queda suspendido por la presión de las grandes potencias. La ocupación de Bélgica y Luxemburgo por las tropas del *Tercer Reich* en 1940 impone la disolución de esta unión (LAGUNA, 1991: 38). Pero en el exilio londinense se sigue trabajando por la idea y el 21 de octubre de 1943 se da un paso más mediante la firma de la *Convención Monetaria* por parte de los tres países. El 5 de septiembre de 1944 estas tres

[27] Actualmente, la página electrónica de la OCDE ofrece amplísima información sobre su historia, objetivos, actividades, etc. (http://www.oecd.org/).

[28] Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Korea, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza, Turquía.

[29] Amplia información puede encontrarse hoy referente a esta organización en su página electrónica (http://www.bmb-bbm.org/gb/pages/index.html).

naciones, mediante sus gobiernos aún en el exilio de Londres, firman una *Convención Aduanera.*

Sin embargo, hubo que esperar a la liberación total de los territorios de esos tres países y a la recuperación en ellos de las estructuras democráticas de gobierno para hacer realidad el proyecto que se rubricó en la *Convención Aduanera,* cuya entrada en vigor se demoró hasta el 1 de enero de 1948 (LAGUNA, 1991: 38; TAURUS EDICIONES, 1960: 347).

A los dos acuerdos, *Convención Monetaria* y *Convención Aduanera,* se les agrupa en lo que se va a denominar *Convención del Benelux.* En definitiva, el BENELUX supone

> "Unión económica de Bélgica, Holanda y Luxemburgo, firmada en Londres en 1944 y ratificada en la Conferencia de la Haya de 1946, si bien no entró en aplicación hasta el 1 de enero de 1948. Sus objetivos eran la total libertad de comercio entre los tres países y la unificación de tarifas aduaneras respecto a terceros" (GARCÍA DE CORTÁZAR y LORENZO ESPINOSA, 1991: p. 465).

A partir de entonces, se dan cuatro etapas de desarrollo de esta unión (BRUNET, 1999: 123):

1) Unión aduanera.
2) Supresión de las barreras cuantitativas y del control de cambios (hasta el 31 de diciembre de 1957: antes del Mercado común).
3) Libertad de circulación de capital (1954) y fuerza de trabajo (1956).
4) Unión económica, establecida por el *Tratado de la Haya* de 3 de febrero de 1958, vigente desde el 1 de noviembre de 1960, que es una simple codificación de los acuerdos y prácticas ya vigentes.

Aunque pudiera parecer una unión sin demasiado potencial económico, la riqueza en materias primas, minerales y piedras preciosas de las posesiones coloniales de los países miembros del BENELUX en esos momentos convertían a la unión en un gigante comercial[30].

Las instituciones que se crean con el fin de gestionar esta unión son: el Comité de los Ministros, el Consejo de la Unión Económica, el Consejo Interparlamentario, el Comité Económico y Social y el Colegio Arbitral (BRUNET, 1999: 123-124).

[30] Bélgica disponía por entonces del riquísimo Congo Belga, una inmensiad de tierra fértil a ambos lados del río Congo, con toda clase de minerales y con amplias zonas diamantíferas. Por su parte, Holanda tenía territorios del ultramar en las Indias Orientales y en Asia (Surinam, Las Antillas y Las Guayanas).

Según Knoppers[31] (citado en LAGUNA, 1991: 36), el BENELUX fue "una planta-piloto experimental para Europa" de lo que fue posteriormente el Mercado Común Europeo.

Una de las organizaciones más hermanadas con la posterior Unión Europea fue el **Consejo de Europa**[32]. En realidad, muchos autores ven el origen de esta organización en las ideas que surgen del *Congreso Europeo* de La Haya que tuvo lugar en mayo de 1948 y al que ya hemos hecho extensa referencia páginas antes en el epígrafe inmediatamente anterior. Por ejemplo, Brugmans señala que "Estrasburgo surgió directamente de La Haya" (1972: 140), refiriéndose, claro está, al congreso que tuvo allí lugar. De hecho, fueron los líderes de aquel Congreso, luego constituidos en el Movimiento Europeo, como ya se ha indicado, los que impulsaron su creación[33].

Apenas transcurridos dos meses de la celebración del Congreso, el 20 de julio de 1948[34], el Movimiento Europeo convoca una Conferencia en La Haya, esta vez con representantes de los gobiernos de Francia, Inglaterra, Holanda, Bélgica y Luxemburgo (estos tres últimos ya estaban empezando a funcionar como BENELUX). Georges Bidault (Moulins, Francia 1899-Cambo Les Bains 1983) anuncia: "Es un momento único en la historia, en el que parece posible construir Europa. Es preciso, por tanto, que los gobiernos respalden este movimiento y asuman las aspiraciones que el mismo representa". Seguidamente, Bidault plantea la creación de una unión aduanera entre los países participantes, que estaría abierta al ingreso del resto de naciones europeas, y el establecimiento de una Asamblea Europea en la que estarían representados las naciones miembro (citado en DUROSELLE, 1990:384).

Más tarde, el 8 de octubre de 1948, el Movimiento Europa presenta al mundo político un *memorandum* que se constituyó como documento de base para los futuros debates. Éstos transcurrieron relativamente deprisa. El 28 de enero se firma un acuerdo para la creación de un organismo intergubernamental y el 5 de mayo de 1949, exactamente un año después del Congreso de la Haya, nació el Consejo de Europa[35], mediante la firma de su Estatuto[36], en el Palacio St. James

[31] Mr. Antoine Knoppers fue presidente de la "Merk Sharp & Dome International".

[32] Muestra de ese hermanamiento es el hecho de que hoy en día ambas organizaciones lucen la misma bandera de fondo azul con doce estrellas amarillas.

[33] Las conexiones directas entre el Congreso de La Haya de 1948 y el Consejo de Europa, y todo el proceso mediante el cual lo uno dio lugar a lo otro, puede encontrarse en el libro *European Movement and the Council of Europe*, publicado en Londres en 1949 bajo el sello editorial Hutchinson.

[34] Para Duroselle (1990: 384) esta fecha se puede considerar como el punto de partida en la construcción de Europa. Ya que "era la primera vez que, a nivel de gobierno, se proponía oficialmente el proyecto de «hacer Europa»".

[35] Toda la información oficial de este organismo puede encontrarse hoy en día en su página electrónica (http://www.coe.int/portalT.asp).

[36] El texto íntegro en castellano del estatuto del Consejo de Europa puede encontrarse en las pp. 33-48 de la obra editada por Taurus en 1960 bajo el título *Instituciones y textos europeos* (citada en la bibliografía).

de Londres. La primera sesión de la Asamblea tuvo lugar el verano de ese mismo año, en Estrasburgo.

La finalidad fundamental de este organismo es desarrollar la integración europea sobre los supuestos democráticos, descartando cualquier tipo de objetivo militar o de defensa.

Los principios básicos que fundamentan la doctrina del Consejo de Europa son los siguientes:

a) La cooperación internacional es un presupuesto para la paz.

b) Los Derechos Humanos son inalienables y deben hacerse respetar.

c) Los principios democráticos son los únicos que pueden garantizar un estado de Derecho. Se denuncian, pues, todos los regímenes autoritarios y dictatoriales.

d) El progreso socioeconómico de Europa está en función de las coordinaciones necesarias y uniones efectivas que establezcan entre sí los países europeos.

Los signatarios iniciales del *Estatuto del Consejo de Europa* fueron el BENELUX, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Reino Unido y Suecia. Es un organismo abierto a cualquier país europeo siempre y cuando se rija por un régimen político democrático. Hoy en día está compuesto por 45 Estados miembros y algunos observadores[37].

Los órganos que se constituyen para regir el Consejo de Europa son:

a) El Comité de Ministros. Cada Estado miembro tiene un representante y cada representante dispone de un voto. Es el órgano competente para represen-

[37] Estados Miembros:

Fundadores signatarios del Estatuto (05.05.99):

Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido y Suecia.

Sucesivas incorporaciones por orden de ingreso:

Grecia (09.08.1949), Turquía (09.08.1949), Islandia (09.03.1950), Alemania (13.07.1950), Austria (16.04.1956), Chipre (24.05.1961), Suiza (06.05.1963), Malta (29.04.1965), Portugal (22.09.1976), España (24.11.1977), Liechtenstein (23.11.1978), San Marino (16.11.1988), Finlandia (05.05.1989), Hungría (06.11.1990), Polonia (29.11.1991), Bulgaria (07.05.1992), Eslovenia (14.05.1993), Estonia (14.05.1993), Lituania (14.05.1993), Eslovaquia (30.06.1993), República Checa (30.06.1993), Rumania (07.10.1993), Andorra (10.10.1994), Letonia (10.02.1995), Albania (13.07.1995), Moldavia (13.07.1995), Ucrania (09.11.1995), Macedonia (09.11.1995), Federación Rusa (28.02.1996), Croacia (06.11.1996), Georgia (27.04.1999), Armenia (25.01.2001), Azerbaiján (25.01.2001), Bosnia-Herzegovina (24.04.2002) y Serbia-Montenegro (03.04.2003).

Observadores (por orden de ingreso):

Del Comité de Ministros:

Santa Sede (07.03.1970), EEUU (10.01.1996), Canadá (29.05.1996), Japón (20.11.1996) y México (01.12.1999).

De la Asamblea:

Israel (02.12.1957) Canadá, (28.05.1997) y México (04.11.1999).

tar al Consejo de Europa y quien toma las decisiones a partir de las deliberaciones tomadas en la Asamblea.

b) La Asamblea Consultiva Europea. Cada país elige a sus representantes en ella. Sus reuniones son públicas y dirigidas por un orden del día fijado por el Comité de Ministros. En la celebración de la primera sesión la distribución de escaños en esa Asamblea fue la siguiente: Francia, Gran Bretaña e Italia, con 18 escaños cada uno; Bélgica, Holanda y Suecia, con 6 escaños; Dinamarca, Irlanda y Noruega, con 4, y Luxemburgo, con 3 (DUROSELLE,1990: 396). Esa primera sesión se celebra en Estrasburgo, Francia, entre los días 8 y 10 de agosto de 1949 y en ella los miembros federalistas solicitaron la creación de una autoridad política europea.

Al margen de las organizaciones que se han mencionado hasta ahora, aparecen algunas otras en este mismo contexto posterior a la II Guerra Mundial, pero su objetivo desborda nuestro interés. Es el caso por ejemplo de la *Organización de Naciones Unidas*[38] o de la *Organización para el Tratado del Atlántico Norte*[39]. La primera tiene un ámbito muy superior al europeo y la segunda tiene un sentido no tanto de integración cuanto de defensa militar, e incluye, además, a los EEUU.

Dejando esas organizaciones al margen, y ciñéndonos a las que se mueven en el ámbito de nuestro interés (movimientos europeístas de integración –pacíficos–) hay que decir que todas ellas pueden categorizarse en modelos, según la propuesta de integración que hagan.

Para Besné, Canedo y Pérez (1998: 24-25) un primer grupo de organizaciones apuesta por la ***cooperación***, es decir, por crear estructuras intergubernamentales de colaboración mutua entre los estados europeos sin que ninguno de éstos pierda nada de su independencia. Es el modelo al que ya se adelantaba el discurso de Churchill del año 1946. Otro grupo es el de las organizaciones que pretenden la verdadera ***integración***, es decir, que apuestan por una cesión parcial de soberanía hacia una autoridad común, de carácter superior y dotada de competencias.

Sin embargo, según Pérez-Bustamante (1997: 62) y también Brugmans (1972: 109 y ss. 139-140) los grupos pueden categorizarse en Unionistas y Federalistas. Los ***Unionistas*** son partidarios de una cooperación europea a nivel exclusivamente intergubernamental y, por tanto, sin creación de estructuras supranacionales ni pérdida alguna de soberanía por parte de los estados miembros. Los Federalistas están próximos a la cesión de soberanía en algunos

[38] Su página electrónica oficial ofrece toda la información al respecto de esta organización (http://www.un.org).

[39] Su página electrónica oficial ofrece toda la información al respecto de esta organización (http://www.nato.int).

aspectos concretos de su política nacional a ciertas instancias –de tipo federal o confederal–.

En definitiva, se trata de dos corrientes que se distinguen en la apuesta por una fórmula u otra de integración. La primera, más propia del Derecho Internacional, trata simplemente de llegar a acuerdos mediante tratados internacionales entre Estados que permitan la cooperación intergubernamental. La segunda trata de crear algún tipo de estructura que trascienda a los propios Estados, más de corte federal.

Al final, frente a estos dos modelos, que parecen antagónicos, surge la idea de la Unión Europea que se caracteriza porque, sin llegar a constituirse en federación, los estados renuncian a parte de su soberanía para cederla a una instancia supranacional, donde los representados son los estados (y no los ciudadanos en principio). Se trata del concepto de ***supranacionalidad,*** a caballo entre una mera cooperación intergubernamental y un estado confederal o federal. Una ingeniosa fórmula intermedia, ideada por Robert Schuman, que hizo posible que los países se embarcaran al proyecto sin recelos. Una fórmula exclusivamente de cooperación intergubernamental no resolvería nada, porque no habría capacidad de decisión ni forma de someter a un estado a las decisiones que todo el resto acordase como beneficiosas para el común de ellos (la Sociedad de Naciones ya había demostrado el fracaso de un intento en esa línea). La fórmula de una progresiva federalización de Europa asustaba porque implicaba pérdida de soberanía y de independencia. Por ello, como ha indicado Brugmans, "el método del funcionalismo supranacional que Robert Schuman iba a inaugurar (...) Quizá convenía mejor a la situación de Europa, en la que se consolidaban los Estados nacionales" (1972: 140).

4.6. La Declaración Schuman (1950)

Ya se ha comentado al principio de este capítulo la situación en la que queda Europa tras la II Guerra Mundial. Entre 1945 y 1950, fecha esta última en que se produce la *Declaración Schuman*, la división entre las potencias aliadas se había acrecentado. La cuestión alemana era el centro de la polémica Este-Oeste y objeto de los debates de la política internacional europea de finales de los 40. El 24 de abril de 1947 fracasa la *Conferencia de Moscú* en la que los cuatro aliados vencedores de la II Guerra Mundial debían ponerse de acuerdo sobre el futuro de Alemania. A partir de entonces, los tres aliados occidentales (Francia, Reino Unido y EEUU) ven en la Unión Soviética un enemigo potencial para las democracias occidentales. Ese hecho motivará, entre otras cosas, el establecimiento del *Plan Marshall* y la creación posterior de la OCEE (más tarde OCDE) a la que ya se hizo referencia. Como respuesta, los soviéticos

crean el *Kominformn*[40] el 30 de septiembre de 1947. Las relaciones se hacen cada vez más tensas y se rompen del todo con el *Golpe de Praga*, el 27 de febrero de 1948, mediante el cual los comunistas se hacen con el gobierno de Checoslovaquia. La escalada de tensión, lejos de detenerse, aumenta con el bloqueo de Berlín por parte de los soviéticos el 24 de junio de 1948. Así las cosas, los tres aliados occidentales potencian el *Estatuto de Alemania Federal* y la *Ley Fundamental*[41] que crea la República Federal Alemana en la zona de Alemania controlada por Francia, EEUU y el Reino Unido y le permite dirigir por sí misma su política interior. Rusia crea la República Democrática Alemana en el territorio alemán bajo su control. La división se había consumado. Aún se haría más patente cuando en septiembre de 1949 se hacen las primeras pruebas atómicas por parte de la URSS.

Por un lado, existía la amenaza soviética, consistente en la posibilidad de que la URSS se extendiera por el continente. Desde esa perspectiva podría justificarse un rearme alemán. Tal era la postura que proponían EEUU y el Reino Unido. Por otra parte, Francia era muy reticente al rearme alemán porque seguía viendo en la propia Alemania un enemigo potencial. Sobre todo para las zonas que habían estado en conflicto durante la I y II Guerras Mundiales. Además, el exceso de producción de acero y la escasez de su demanda hacían temer un descenso de los precios de esta materia prima esencial y un empeoramiento de la situación económica europea.

Ante este escenario, estadounidenses y británicos proponen a los franceses que estudien posibles planes para integrar a Alemania en el concierto internacional occidental de forma que fuesen compatibles las visiones de todas las partes: de un lado la de Alemania Federal, que necesita estar segura frente a una posible absorción por parte de la Unión Soviética; de otra parte, la de Francia que no quiere ver a Alemania rearmada de nuevo; y, por último, la de EEUU y el Reino Unido, que quieren tener a Alemania defendida del riesgo soviético. La tarea no era fácil. Había que integrar Alemania con los aliados occidentales o Rusia podría hacerse con ella. Pero a la vez no había que darle posibilidades de iniciar otra nueva guerra.

[40] Supone la unión de todos los países comunistas del mundo. También se crearía más tarde el COMECOM (Consejo de Asistencia Económica Mutua) con la intención de establecer un cauce institucional de cooperación económica entre los países de gobiernos comunistas.

[41] Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 23 de mayo de 1949, enmendada por la Ley de 26 de noviembre de 2001. Puede consultarse íntegra en castellano en la página electrónica del Parlamento Alemán (http://www.bundesregierung.de).

El gobierno francés comienza a estudiar distintas alternativas y al Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman[42], se le encarga redactar una propuesta en cuya elaboración colabora Jean Monnet[43] y su equipo de asesores (Étienne Hirsch, Paul Reuter y Pierre Uri). Para Monnet, la solución pasaba por un modelo de integración que potenciara la reconciliación entre los propios europeos. La división de Europa (Francia / Alemania) les hacía vulnerables ante las dos grandes potencias (URSS / EEUU) que veían en Europa un preciado botín para sus intereses económicos. La solución pasaba por la autodefensa y ésta por la colaboración intergubernamental entre franceses y alemanes. Para Jean Monnet, la Guerra Fría era consecuencia de la competencia de los dos grandes de Europa. Favoreciendo la unidad europea se reduciría la tensión. El objetivo de la iniciativa debía ser la distensión en Europa, gracias al papel eficaz desempeñado por una Europa reconstruida y reconciliada.

Jean Monnet había seguido de cerca y con ilusión los distintos intentos de integración realizados sin éxito desde que el *Congreso Europeo* (La Haya, 1948)

[42] Robert Schuman nació en 1886 en Clausen (Luxemburgo). En 1912 se doctoró en Derecho Alemán por la Universidad de Estrasburgo. En 1919 entra como miembro en la Asamblea Nacional de Francia. En 1946 obtiene el cargo de Ministro de Hacienda y ocupa el cargo de Jefe de Gobierno durante 1947 y 1948. Su papel más destacado en la construcción de la Unión Europea lo desempeñó mientras ocupa el puesto de Ministro de Asuntos Exteriores de Francia al elaborar, en íntima colaboración con Jean Monnet, la denominada *Declaración Schuman.*

En 1958, Robert Schuman es elegido por unanimidad Primer Presidente de la Asamblea de las Comunidades Europeas. Muere en Metz en 1963 (RELINQUE y VALLE, 1999a: 43).

Existe hoy en día una fundación que lleva su nombre (http://www.robert-schuman.org/) dedicada a difundir sus ideales europeístas y convertida en foro del europeísmo en todo el mundo. En su página electrónica puede encontrarse una amplia biografía de este personaje histórico para la construcción de Europa, el texto íntegro de la *Declaración Schuman*, una completísima bibliografía sobre el tema, etc.

[43] Jean Monnet (1888-1979) nació el 4 de noviembre de 1888 en Cognac (Francia). En la I Guerra Mundial colabora como diplomático con los aliados coordinando sus servicios de producción y avituallamiento, organizando estructuras de aprovisionamiento comunes. Cuando se instauró la paz, fue nombrado Secretario General Adjunto de la recién creada Sociedad de Naciones. Durante la II Guerra Mundial trata de establecer una unión federal entre Francia e Inglaterra, que, aunque no se materializó, permitió crear estructuras de participación entre ambos gobiernos que contribuyeron sobremanera al éxito de los aliados frente a los alemanes. De hecho, trabajó al servicio del presidente Roosevelt, que lo tuvo entre sus asesores más influyentes, siendo artífice del *Victory Program* que promovió el aumento de la producción militar americana para garantizar la superioridad militar de los aliados sobre las fuerzas del Eje. Terminada la guerra, De Gaulle le encarga que se ocupe del *Plan global de modernización y desarrollo económico*, orientado a la reconstrucción de la economía francesa. Para superar las rivalidades entre Francia y Alemania se propone idear una fórmula que permita la supervisión por parte de una autoridad intergubernamental de la producción del carbón y el acero en ambos países, materializándose en la *Declaración Schuman* que da origen, a su vez, a la firma del *Tratado de París*, constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Fue el primer Presidente de dicha Comunidad y, desde ella, colaboró en el impulso necesario para la creación de las demás instituciones que constituyen hoy la Unión Europea: La Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) (RELINQUE y VALLE, 1999b: 43).

Se ha creado una fundación con su nombre. En su página electrónica (http://www.jean-monnet.ch/) puede encontrarse su biografía acompañada de numerosos documentos escritos y audiovisuales sobre su vida y una detallada bibliografía que incluye sus obras, escritos sobre él y numerosos títulos sobre la integración europea.

No obstante, la mejor fuente para su biografía se encuentra en sus propias memorias. La primera versión de las mismas, en lengua francesa aparece en 1976. Existe una versión castellana: MONNET, J. (1985): *Memorias* (Madrid, Siglo XXI / Asociación de Periodistas Europeos / Banco Hispano Americano).

hubiera pedido solemnemente la unión del continente. Ni la OCEE ni el Consejo de Europa solucionarían los problemas. La OCEE sólo tenía poderes de coordinación económica y no permitía que nada se hiciera fuera de las economías nacionales. El Consejo de Europa ponía de manifiesto que los gobiernos no estaban dispuestos a ceder prerrogativas. La Asamblea sólo tenía carácter deliberativo y cada una de sus resoluciones, que debían ser aprobadas por dos tercios, podía ser vetada por el Comité de Ministros.

Esas experiencias institucionales previas dejaban claro que era ilusorio y arriesgado elaborar una estructura institucional que demandara mucha cesión de soberanía nacional. Las susceptibilidades franco-alemanas eran todavía grandes por los resquemores que despertaban aún las heridas sin cicatrizar de la II Guerra Mundial. Monnet descartó la opción federalista. Pensó que era mejor crear estructuras de discusión conjunta sobre sectores concretos de política, básicamente de política económica y más concretamente del sector de la economía en aquel momento más preocupante: el carbón y el acero –las materias primas fundamentales para el desarrollo de la industria en general y de la industria armamentística en particular–.

Monnet en sus memorias[44] describe la idea originaria con sencillez:

> "(..) si (...) vencedores y vencidos se pusieran de acuerdo para ejercerla [la soberanía] en común sobre una parte de su riqueza conjunta, ¡qué sólido sería el vínculo que se crearía entre ellos, qué ancha la vía abierta a nuevas fusiones, qué ejemplo se daría a los demás pueblos europeos!
>
> La riqueza conjunta era, en primer lugar, el carbón y el acero, cuyas cuencas naturales, (...) Francia y Alemania compartían de forma desigual pero complementaria."
>
> (...)
>
> Europa no se hará de golpe ni mediante una construcción global: se hará mediante realizaciones concretas que creen primero una solidaridad de hecho" (MONNET, 1985: 288-295)

La idea, por sencilla que parezca, era simplemente genial: poner en común la soberanía de algo primordial para el desarrollo: el carbón y el acero. A partir de esa comunalidad, ir creando vínculos pequeños pero concretos, lazos que poco a poco, pensaba Monnet, se harían intensos. Y tuvo razón. La brillantez de la idea no admite discusión: de hecho, es el modelo que ha funcionado, dando origen a lo que es hoy la Unión Europea. Monnet en sus memorias afirma que "Los problemas concretos, lo sé por experiencia, jamás son insolubles cuando se abordan desde el punto de vista de una gran idea" (304). En este caso no le faltó razón.

[44] Todo el capítulo 13 de su libro se dedica a "La Conferencia del Plan Schuman" (MONNET, 1985: 311- pp.

Monnet utiliza el máximo secretismo a la hora de redactar su propuesta. Se encerró a solas con su equipo con el objetivo de poder redactar algo sin las presiones de los políticos o los burócratas. Incluso rehusó enseñar borradores a los servicios ministeriales competentes. Con ello consiguió un doble efecto: máxima posibilidad de creatividad "revolucionaria" y efecto "sorpresa".

Le pasó la propuesta a Robert Schuman y éste la asumió sin dilación y se arriesgó a presentarla, sabiendo lo innovador de la idea y siendo consciente de que si funcionaba pasarían a la Historia de Europa y si fracasaban sería el mayor de sus reveses políticos.

El 9 de mayo de 1950, a las 6 de la tarde, Robert Schuman lee, en el salón del reloj del *Quai d'Orsay*, la declaración que lleva su nombre. Antes, había consultado con el Consejo de Ministros de Francia y le había pedido opinión sobre la propuesta al propio Adenauer (el Primer Ministro Alemán). Nada más expresivo que dejar hablar al documento por sí solo para valorar su importancia[45]:

> "La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan.
>
> La contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas. Francia, defensora desde hace más de veinte años de una Europa unida, ha tenido siempre como objetivo esencial servir a la paz. Europa no se construyó y hubo la guerra.
>
> Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho. La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada, por lo que la acción emprendida debe afectar en primer lugar a Francia y Alemania.
>
> Con este fin, el Gobierno francés propone actuar de inmediato sobre un punto limitado, pero decisivo. El Gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa. La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea, y cambiará el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas.
>
> La solidaridad de producción que así se cree pondrá de manifiesto que cualquier guerra entre Francia y Alemania no sólo resulta impensable, sino materialmente

[45] El texto íntegro de la *Declaración Schuman* puede encontrarse en numerosas versiones de texto y, además, en la página electrónica oficial de la Unión Europea (http://europe.eu.int/abc/symbols/9-may/decl_es.htm). La versión de la traducción española utilizada en esta cita proviene de esta última fuente.

imposible. La creación de esa potente unidad de producción, abierta a todos los países que deseen participar en ella, proporcionará a todos los países a los que agrupe los elementos fundamentales de la producción industrial en las mismas condiciones y sentará los cimientos reales de su unificación económica.

Dicha producción se ofrecerá a todo el mundo sin distinción ni exclusión, para contribuir al aumento del nivel de vida y al progreso de las obras de paz".

El texto de la propuesta asombró a propios y extraños. Hasta tal punto que uno de los periodistas preguntó "Entonces, ¿se trata de un salto en lo desconocido?" Y Schuman respondió "eso es, un salto en el vacío" (MONNET, 1985:299).

La *Declaración Schuman* parte de una premisas fundamentales que toma como principios de base (FONTAINE, 1990:14):

a) Hay que integrar Europa empezando por superar la dicotomía vencedores y vencidos.

b) La oposición Francia / Alemania debe superarse.

c) La propuesta se abre a la participación activa de todos los países europeos.

d) La actuación debe ser inmediata pero debe concretarse en un sector limitado. Debe empezarse por pequeñas cosas.

e) El sector del carbón y el acero es el mejor sector por el que empezar, por que de su producción depende gran parte del progreso y porque su control permite el control de la industria armamentística.

f) Toda la producción alemana y francesa en este sector deberá considerarse conjunta y deberá someterse a una Alta Autoridad común.

g) La fusión de esta producción y su gestión por un único organismo contribuirá al aumento del nivel de vida en los dos países y a la creación de una comunidad económica.

h) Debe existir independencia de los órganos comunitarios: la Alta autoridad estará formada por personalidades independientes (no serán miembros del gobierno nacional) elegidas según criterios paritarios. La Alta Autoridad solo tenía que rendir cuentas a la Asamblea y no a los gobiernos nacionales.

i) Superioridad de las instituciones respecto a las naciones: Las decisiones de la Alta Autoridad común tendrán fuerza ejecutiva y serán vinculantes para los países que se sumen al proyecto.

j) Independencia financiera (las instituciones comunitarias recaudan sus presupuestos). No se trata de una financiación por cuotas como en otros organis-

mos, lo que dota de igualdad a todos los países en las decisiones, ya que no puede haber imposición de criterios según cuantía de las cuotas aportadas (como ocurre en algunos organismos internacionales en los que los países que más contribuyen a la financiación son los que exigen que sus decisiones se adopten bajo la amenaza de dejar de financiar el organismo correspondiente y su consecuente colapso económico).

Estos principios han sido la clave del éxito de la *Declaración Schuman*. Por primera vez se integra a vencedores y vencidos en condiciones de igualdad, sin posiciones ventajosas para aquellos ni humillantes para éstos. Además, la cesión de soberanía se hace sobre un aspecto muy concreto, el carbón y el acero, pero decisivo para la economía del momento y, sobre todo, para controlar la producción armamentística y, por tanto, la posibilidad de una nueva agresión mutua. El diseño de la Alta Autoridad común, competente sólo en una parcela muy específica, pero independiente de los gobiernos nacionales, dotaba de credibilidad a la idea.

Desde la perspectiva del Derecho Internacional la fórmula es novedosa. No se trata de una federación (no se "crea" un nuevo Estado) y el organismo que se crea no es propiamente intergubernamental (como la OCDE, la ONU o el Consejo de Europa) porque la Alta Autoridad es independiente de los gobiernos nacionales. Había nacido un nuevo concepto de Unidad Europea. Por fin los europeos habíamos encontrado la manera de viajar juntos hacia un destino común sin abandonar nuestros destinos como naciones independientes.

Fue un gesto de mano tendida, decisivo para superar las rivalidades históricas que se habían hecho más explícitas durante la II Guerra Mundial y una invitación a todos los países Europeos a participar en una nueva etapa en las relaciones internacionales europeas superando para siempre los particularismos conflictivos de Europa y trabajando por un futuro común que permitiera hacer frente a las dos superpotencias.

La propuesta, lógicamente, debía contar con Francia como promotora pero debía contar también con la aprobación alemana porque afectaba a su producción de carbón y acero. Monnet se ocupó de convencer a Adenauer, el Canciller alemán. Y no le fue fácil, porque tras años de arduas negociaciones entre franceses y alemanes y tras los dos tratados que pusieron fin respectivamente a la I y II Guerra Mundial, donde las condiciones habían sido humillantes para Alemania, una propuesta desde Francia que les tratara en pie de igualdad era poco creíble. Pero Monnet fue elocuente. Refiriéndose a su conversación con Adenauer nos relata:

"Queremos fundar las relaciones entre Francia y Alemania sobre una base completamente nueva, le dije y convertir lo que las dividia, sobre todo las industrias de guerra, en beneficio común que sea también un beneficio para Europa. Europa recuperará así el papel eminente que desempeñaba en el mundo y que sus divisiones le han quitado. Su unidad no atentará contra su diversidad, sino todo lo contrario: esta diversidad, que constituye su riqueza, beneficiará a la civilización, influirá en la evolución de las potencias como la propia Norteamérica" (MONNET, 1985: 303).

Además, todos los países europeos democráticos estaban desde el primer momento invitados a intervenir en la Alta Autoridad que controlaría la producción común de carbón y acero. Pronto el BENELUX se sumó al proyecto. Vio en éste una posibilidad de expansión de su propio mercado común. Italia también aceptó sumarse. Sin embargo, los ingleses vieron con mucho recelo la propuesta. Monnet pone en su boca las palabras del gobierno inglés al respecto de la idea:

"Hemos recibido su memorando. Debe entenderse que si el gobierno francés pretende insistir en el compromiso de poner en común los recursos y en crear una Alta Autoridad con poderes soberanos, y ello como condición previa a una participación en las conversaciones, el gobierno británico, sintiéndolo mucho, no podrá aceptar semejante condición. (...) Rechazamos cualquier forma de autoridad supranacional. Lo que necesitamos es un buen sistema internacional para promover acuerdos libremente negociados" (MONNET, 1985:305).

El propio Jean Monnet hace un análisis de los principios que inspiraban la política internacional de los británicos de aquel momento (que, recordemos, ya no contaban con Churchill al frente del gobierno sino con el laborista Attlee):

"No a cualquier modificación de las relaciones entre Gran Bretaña y Europa Occidental que debilitase su posición como centro neurálgico de la *Commonwealth* y banquero del área de la libra; y no a cualquier delegación de poder en una autoridad supranacional que pueda interferir en la experiencia británica. Había también esta *frase reveladora: Estamos más cerca de Australia y de Nueva Zelanda que de Europa*, por lengua, orígenes, costumbres, instituciones, ideas políticas e intereses" (MONNET, 1985: 307-308).

Además, los británicos no estaban muy convencidos de que desde el continente se tuviera la determinación real de enfrentar una posible invasión soviética. Preferían estar alejados de esa posibilidad y se encerraron en sus relaciones con EEUU, con quien se sentían más seguros.

Sea como fuere, el Plan Schuman fue aceptado por seis países (Francia, Alemania, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia). Los seis decidieron reunirse el 20 de junio de 1950 en París. Schuman abrió la reunión con estas palabras:

"Sabemos que no está permitido fracasar, abandonar sin concluir. Y, sin embargo, nunca los Estados han entregado, ni tan siquiera contemplado delegar en común una fracción de su soberanía a un organismo supranacional independiente" Y Monnet aportó las siguientes:

> "Estamos aquí para realizar una obra común, no para negociar ventajas, sino para buscar nuestras ventajas en la ventaja común. Sólo si eliminamos de nuestros debates todo sentimiento particularista podrá encontrarse una solución. En la medida en que, reunidos aquí, sepamos cambiar nuestros métodos, cambiará progresivamente el estado de ánimo de todos los europeos" (FONTAINE, 1999: 15).

En esa conferencia se empezó a pergeñar lo que sería el *Tratado de París* que creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, primer Tratado real de la actual Unión Europea. Pero es ya una historia que compete al próximo capítulo.

CAPÍTULO 5

Historia de la Unión Europea

Historia de la Unión Europea

5.1. Los tratados de París (1951) y Roma (1957)

Ya se indicó que la idea de la construcción europea tal y como se materializaría en la realidad se diseña desde la *Declaración Schuman*. Sin embargo, no es hasta la firma de los *Tratados de París* (1951) y *Roma* (1957) cuando esa idea se traslada a un documento jurídico reconocido por el Derecho Internacional. Por eso tales documentos son considerados como el verdadero inicio de la "historia" de la Unión Europea. Hasta ahora, todo lo demás ha sido su "pre-historia"[1].

Como se apuntó oportunamente, el 20 de junio de 1950 se convoca una Conferencia Intergubernamental de los seis países interesados en la Declaración Schuman. Los trabajos de esa conferencia darán como fruto, después de diez meses, las bases del primer Tratado. El 18 de Abril de 1951 tiene lugar la firma del ***Tratado de Constitución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero* (CECA)** por los representantes de los Estados: Robert Schuman (Ministro de Asuntos Exteriores de Francia), Konrad Adenauer (Canciller Federal y Ministro de Asuntos Exteriores), Paul Van Zeeland y Joseph Meurice (Ministros de Asuntos Exteriores y de Comercio, respectivamente, de Bélgica), Carlo Sforza (Ministro de Asuntos Exteriores de Italia), Joseph Bech (Ministro de Asuntos Exteriores de Luxemburgo) y Dirk Udo Stikker y Johannes Roelof María Van den Brink (Ministros de Asuntos Exteriores y de Asuntos Económicos, respectivamente, de los Países Bajos).

El documento se rubrica en París, capital del país que inspira el proyecto; de ahí que a este tratado se le conozca también con el sobrenombre de *Tratado de París*. Los Estados firmantes constituyen lo que más tarde se denominaría "*La Europa de los Seis*": por un lado, Francia, como promotora; por otro, los

[1] Tomo la idea del título de la obra de Achille Albonetti: *Préhistoire des Etats-Unis d'Europe* (París, 1963).

miembros del ya existente BENELUX (Bélgica, Holanda y Luxemburgo), tres naciones que ya habían constituido su propia unión aduanera, como ya se mencionó anteriormente; y además, las dos grandes perdedoras de la II Guerra Mundial, Italia y la República Federal de Alemania (fundada en 1949 sobre el territorio alemán gestionado por las tres potencias aliadas).

Los países miembros debían posteriormente ratificar el Tratado. Así se hizo progresivamente en cada uno de los parlamentos nacionales. Holanda el 31 de octubre de 1951; Francia, el 13 de diciembre de 1951; la R. F. de Alemania, el 11 de enero de 1952; Luxemburgo, el 15 de mayo de 1952; Bélgica el 12 de junio de 1952; y finalmente, Italia el 16 de julio de 1952. El Tratado entra en vigor el 23 de julio de 1952[2].

El espíritu de la *Declaración Schuman* se sigue tan fielmente que el Tratado conserva el objetivo fundamental de aquella: *garantizar la paz y la estabilidad en Europa*. Lo prioritario es crear un nuevo entramado político que hiciera imposible una nueva guerra y para ello se acude a una instancia económica, pero de vital importancia para la industria armamentística. Hasta tal punto existe paralelismo entre la *Declaración Schuman* y el *Tratado de París*[3], que los primeros párrafos de éste coinciden con los de aquélla:

> "CONSIDERANDO que la paz mundial sólo puede salvaguardarse mediante esfuerzos creadores proporcionados a los peligros que la amenazan,
>
> CONVENCIDOS de que la contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de relaciones pacíficas,
>
> CONSCIENTES de que Europa sólo se construirá mediante realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho, y mediante el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico,
>
> PREOCUPADOS por contribuir, mediante la expansión de sus producciones fundamentales, a la elevación del nivel de vida y al progreso de las acciones en favor de la paz,

[2] Es curioso señalar aquí que numerosas fuentes de reconocido prestigio señalan equivocadamente como fecha de entrada en vigor el 25 de julio y no el 23. Por ejemplo, Laguna (1991: 62), Pérez-Bustamante (1995: 89 y 1997: 94), Brunet (1999:125), Tamames y López (1999: 78) o incluso el propio sitio electrónico oficial del Parlamento Europeo (http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_1_1_es.htm), si bien en otros sitios electrónicos oficiales de la UE el dato se indica correctamente (http://europa.eu.int/abc/treaties_es.htm; http://europa.eu.int/ecsc/index_es.htm).

[3] Todos los Tratados íntegros de la Unión Europea pueden obtenerse en su página electrónica oficial (http://europa.eu.int/abc/treaties_es.htm). La versión en castellano que aquí se cita proviene de esa fuente.

Es interesante, no obstante, hacer notar que para analizar la estructura de las instituciones que los Tratados originales establecen conviene acudir a una fuente más antigua, por cuanto la versión de los tratados que se encuentra en la página electrónica de la UE es una versión consolidada de los mismos, esto es, la versión actualizada según las modificaciones que se han ido introduciendo a raíz de tratados posteriores y tras las nuevas condiciones al incluirse nuevos miembros. La mejor referencia si se quiere acudir a la versión original, no consolidada, en lengua castellana, es la del libro *Instituciones y textos europeos* (Taurus, 1960) que se cita de forma completa en la bibliografía.

RESUELTOS a sustituir las rivalidades seculares por una fusión de sus intereses esenciales, a poner, mediante la creación de una comunidad económica, los primeros cimientos de una comunidad más amplia y profunda entre pueblos tanto tiempo enfrentados por divisiones sangrientas, y a sentar las bases de instituciones capaces de orientar hacia un destino en adelante compartido,

HAN DECIDIDO crear una Comunidad Europea del Carbón y del Acero"

Para lograr los objetivos, quienes diseñaron el Tratado consideran imprescindible incluir a Alemania (aunque haya sido el principal país perdedor de la II Guerra Mundial y un "enemigo" en potencia) en esa organización común que es la *Comunidad Europea del Carbón y del Acero* (CECA), abierta a la participación de todos los demás países de Europa. Esta inclusión de Alemania e Italia, los países "perdedores" de la II Guerra Mundial, es precisamente una de las claves del éxito de este proceso de integración. Clave diferencial con respecto a materializaciones anteriores frustradas, como la ya mencionada de la Sociedad de Naciones, donde precisamente el fracaso radicó en la ausencia de esos países en su constitución.

Otra clave fue el propio objeto del Tratado: la producción del carbón y el acero. Estos materiales son materias primas fundamentales en la Europa de aquel momento. Y lo son por dos razones. Por una parte es la base de la producción militar y por otra es una producción clave en las zonas históricamente en litigio entre Francia y Alemania: Alsacia y Lorena. La importancia, pues, de estas materias explica que en la integración europea se empezara por ellas.

Cierto es que este origen de la Comunidad Europea por un aspecto tan económico ha tildado, según algunos, a la integración europea de un cariz mercantilista. Por ejemplo, Abrisqueta (1995: 32-34) apunta como objetivo de la creación de la CECA el establecimiento de un vasto mercado común del carbón y del acero que controlara la producción de las materias esenciales para la industria armamentística y evitara la influencia de los monopolios y los grandes cárteles comerciales sobre la economía nacional.

Sin embargo, hay que hacer justicia histórica en este punto. Nada más lejos de la realidad que afirmar que el espíritu del *Tratado de París* es exclusivamente económico. El objetivo último según la inspiración originaria es la consecución de la paz, buscada a través de instrumentos que permitieran la cooperación mediante un nuevo modelo estructural de supranacionalidad entre estados. Sin embargo, esta unidad no era posible sin resolver de una vez para siempre el conflicto más litigado: el asunto de Alsacia y Lorena y la amenaza bélica de una posible Alemania que quisiera rearmarse. Por ello una solución para ambos conflictos era poner en común la producción de carbón y acero de los dos países beligerantes. El primer instrumento que posibilita la cooperación era precisa-

mente el más difícil. Empezar por ahí era asegurar el éxito de la empresa. Como la historia ha demostrado, el plan dio resultado, e integraciones posteriores (la económica o la política) han venido detrás una vez que la unión en esa materia estaba resuelta. La aspiración real de los "arquitectos" del Tratado no era, como pudiera pensarse desde un análisis superficial, detenerse en una unión que afectase sólo al Carbón y al Acero. Ni siquiera una Unión que sólo versara sobre lo económico. Era, sin ninguna duda, crear una Unión real entre los pueblos de Europa. Sin embargo, esa Unión debería empezarse por algo concreto, muy operativo. Y lo más urgente era unificar la producción de unas materias decisivas para la economía europea y que era objeto de suspicacia recíproca entre los diferentes Estados de Europa.

Las palabras de Jean Monnet a este respecto son muy clarificadoras. Él se refiere a la paz como "la palabra clave" de la *Declaración Schuman*. Para Monnet, la Paz es el objetivo último de la puesta en común del carbón y del acero que se proponía (MONNET, 1985: 293). Y esa Paz es percibida por él como un imperativo político y moral.

> "Jamás insistiremos demasiado en que los seis países que forman la Comunidad son los pioneros de una Europa más amplia, cuyos límites no están fijados sino por aquellos que aún no se han unido a ella. Nuestra Comunidad no es una asociación de productores de carbón y acero: es el comienzo de Europa. El comienzo de Europa era una perspectiva política, pero aún más una perspectiva moral" (MONNET, 1985: 385)

El *Tratado de París* supuso, pues, la puesta en marcha de un Mercado Común del Carbón y del Acero: Éste se basaba en una serie de principios que afectaban a la producción y comercialización de esos dos productos dentro de los seis países miembros y en su comercialización exterior (PÉREZ-BUSTAMANTE,1995: 88-94):

Supresión de los derechos de aduana.

a) Eliminación de las restricciones cuantitativas a la importación.

b) Prohibición de medidas discriminatorias en la libre competencia.

c) Prohibición de subvenciones o ayudas concedidas por los Estados dirigido hacia un mercado de libre competencia.

La estructura de la CECA según su tratado original se organizaba en las siguientes instancias:

a) ***Alta Autoridad*** (artículos 8-19), a la que se le confía la gestión de las empresas siderúrgicas y su definición de los objetivos de producción y comerciali-

zación. Tiene un carácter independiente frente a los Estados, aunque sus miembros son nombrados por éstos. Se compone de nueve miembros designados por seis años. Ocho de ellos son elegidos por los Estados de común acuerdo, entre personalidades de prestigio, no pudiendo haber más de dos miembros de la misma nacionalidad. El noveno miembro es seleccionado por los otros ocho designados. Es la primera institución supranacional del momento, atisbando ya las bases sólidas de la construcción europea.

b) ***Consejo de Ministros*** (artículos 26-30), en el que se reúnen representantes de los Estados miembros (uno por Estado) y garantiza que la Alta Autoridad está respondiendo a las necesidades de los gobiernos nacionales.

c) ***Asamblea*** (artículos20-25), que representa a los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad y que tiene bajo su responsabilidad una serie de competencias de control político, entre las que se encuentra examinar los informes anuales que le presenta la Alta Autoridad. Se compone de 78 miembros que se reparten del modo siguiente entre los distintos países: Francia, República Federal de Alemania e Italia, 18 miembros cada uno; Bélgica y los Países Bajos, 10 miembros cada uno; y Luxemburgo, 4 miembros. La elección de los miembros de la Asamblea depende de cada país y es éste el que decide el modo de hacerlo.

d) ***Tribunal*** (artículos 31-45), que vela por la aplicación del Tratado siendo la instancia legitimada para interpretarlo en caso de conflicto y que procura el buen cumplimiento de las normas dictadas por la Alta Autoridad bajo el consentimiento de la Asamblea. Media en la resolución de conflictos entre los Estados, entre la Alta Autoridad y los Estados; y entre las empresas productoras con los Estados o con la Alta Autoridad o entre sí. Está formado por 7 jueces nombrados para seis años que se renuevan alternativamente en turnos de 3 y 4 cada tres años.

El *Tratado de la CECA* entra en vigor el 23 de julio de 1952. El 10 de Agosto de 1952 la Alta Autoridad de la CECA, presidida por Jean Monnet (primero de sus presidentes) inicia sus actividades ubicada en Luxemburgo. El Tratado, con una vigencia de 50 años, ha expirado el 23 de julio de 2002.

La evaluación general de la CECA es muy positiva. Con motivo de su expiración, el sitio electrónico oficial de la UE ha dedicado una página para hacer un "Balance general de la CECA". Un análisis más independiente puede encontrarse en Ramón Tamames y Mónica López (1999: 79-81), que presentan de forma sencilla los avances logrados por la CECA: la producción de acero y carbón aumentó considerablemente, se potenció el comercio de estos minerales y sus derivados tanto en el mercado intra-CECA como entre sus países miembros con terceros países, se modernizaron las empresas, se aumentó el

empleo en el sector y se establecieron nuevas garantías sociales para sus trabajadores, etc.

Pero la aportación más importante de la organización creada por el *Tratado de París* hace referencia al aparato institucional que origina. En palabras de Jean Monnet, citadas por Laguna (1991: 81): "Estamos en el proceso de construcción de una institución que la historia no ha conocido jamás. No se trata de una federación o de algo parecido como una confederación, sino de una nueva clase de organización política que tendrá que ir desarrollando su nueva forma poco a poco".

Además, sirvió de modelo para las organizaciones comunitarias que vendrían después y que irían constituyendo el aparato jurídico e institucional que es hoy la Unión Europea. Para Jean Monnet:

> "La Comunidad Económica del Carbón y del Acero, establecida en 1952, fue un paso para nuevos procedimientos de actuación europea bajo instituciones comunes que originaron una revolución en las mentalidades de los hombres de negocios, políticos, funcionarios y sindicalistas y las ventajas políticas y económicas de la unidad eran inmensas en comparación con cualquier situación de división" (MONNET, 1963).

Ante esas ventajas, rápidamente se percibió la necesidad de ampliar los ámbitos sobre los que tenía capacidad de acción la CECA. Para ello René Pleven, Primer Ministro de Francia en ese momento, propuso crear una estructura federal o confederal. Se trata del *Plan Pleven*[4]. El Plan Pleven se presenta el 24 de octubre de 1950 e incluye la propuesta de creación de un ejército europeo. La Guerra de Corea había estallado el 25 de junio de 1950 y suponía una nueva amenaza a la estabilidad mundial. Tras el golpe de Estado de Praga de febrero de 1948 el mundo occidental había forjado sus propias estructuras de defensa, a través de la UEO (Unión Europea Occidental y la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte)[5] pero ésta se hallaba muy influida por los EEUU y el Reino Unido. Además, no contaba con un ejército propio sino que establecía

[4] El texto íntegro puede encontrarse en el libro de Brugmans *La idea europea* (cita completa en la bibliografía) en las páginas 378-383.

[5] A pesar de que son organizaciones que surgen tras la II Guerra Mundial, no se incluyeron entre las que se describieron en el epígrafe 5 del capítulo anterior, titulado "Algunas organizaciones internacionales de postguerra: OCEE, BENELUX y Consejo de Europa", por diversas razones. En el caso de la UEO, por su carácter primordialmente militar y en el de la OTAN, además, por incluir en su seno países no europeos (la mención a ésta última organización sí se hizo en el referido epígrafe).

En la dirección de la página electrónica oficial de la UEO (http://www.weu.int/) puede encontrarse toda la información al respecto de esta organización. Su origen está en el Tratado de Bruselas, firmado originariamente por Francia, Reino Unido y los países miembros del BENELUX. El Tratado es, en parte, una respuesta a los movimientos soviéticos que pretenden la invasión de países de centro Europa y que tienen su arranque en el *Golpe de Praga*, mediante el cual la URSS invade Checoslovaquia el 27 de febrero de 1948. Actualmente la UEO es una organización compleja que acoge en su seno a 28 Estados en diferentes formas:

- Estados miembros: Bélgica, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo, Reino Unido (firmantes del Tratado de Bruselas), a los que luego se añadió la República Federal de Alemania (y más tarde la Alemania unificada), España y Portugal (1990) y Grecia (1995). Estos países son también miembros de la Unión Europea y de la OTAN.

la cooperación de los ejércitos nacionales. Pleven consideró que era preciso ir más allá y crear un ejército europeo propio con más peso de las naciones continentales y menos dirigido desde el eje EEUU-Reino Unido. El *Plan Pleven* derivó en el proyecto de *Tratado de la Comunidad Europea de Defensa*, presentado por Francia el 1 de febrero de 1952. El Tratado se firma el 27 de mayo de ese mismo año. Apenas unos meses después el *Tratado de la Comunidad Europea de Defensa* sirve de base para un *Proyecto de Comunidad Política Europea* presentado en la Asamblea Francesa el 10 de septiembre de 1952. Sin embargo, tales ideas nunca llegaron a materializarse por la propia oposición de la Asamblea de Francia que en su histórica sesión del 30 de agosto de 1954 rechazó cualquier unión que implicara vínculos militares o políticos y cesión de soberanía en esas materias[6].

El camino de la construcción europea debería seguir, pues, por la senda emprendida, consistente en hacer realizaciones concretas en materia de unión económica.

La actividad en este sentido se hace intensa. El 2 de diciembre de 1954, Pierre-Henry Teigten presenta a la Asamblea de la CECA un *memorandum* que trata de relanzar la construcción europea. Un grupo de expertos representando a los países del Benelux (Joham W. Beyen, Paul Henri Spaak y Joseph Bech) expusieron también su *memorandum* en el que defendían la extensión de la CECA a toda la economía. El político belga Paul-Henri Spaak, por su parte, re-elabora los proyectos de Jean Monnet y Pierre Uri y los presenta en la Asamblea el 9 de mayo de 1955, proponiendo una extensión material de la CECA (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 103-106).

- Estados Asociados: Hungría, Islandia, Noruega, Polonia, República Checa y Turquía. Estos países son miembros de la OTAN, pero no lo son de la Unión Europea.
- *Estados Observadores: Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia. Estos países son miembros de la Unión* Europea, pero no lo son de la OTAN.
- Estados aliados asociados: Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania. Estos países no son miembros ni de la OTAN ni de la Unión Europea, pero han firmado un acuerdo de asociación con esta última.

La página electrónica oficial de la OTAN (http://www.nato.int) ofrece toda la información al respecto de sus objetivos, miembros, historia, etc. En ella pueden encontrarse los textos íntegros de los Tratados que le dan origen. El Tratado de la Organización del Atlántico Norte se firma en Washington el 4 de abril de 1949 y entra en vigor el 24 de agosto de ese mismo año. Originariamente incluyó 12 miembros (Bélgica, Canadá, Dinamarca, EEUU, Francia, Holanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal y Reino Unido) que en la actualidad son 19 (tras las adhesiones de Alemania, España, Grecia, Hungría, Polonia, República Checa y Turquía).

[6] Interesantes análisis de las razones de dicho rechazo y de los motivos que hicieron fracasar la idea de un ejército europeo común pueden encontrarse en Brugmans (1972: 1976 y ss.). Una de las razones fundamentales era que el ejército europeo implicaría implícitamente rearmar a Alemania o diluir los ejércitos nacionales en una fuerza conjunta. Ninguna de las opciones gustaba al pueblo francés. La primera por los recelos todavía latentes a una amenaza desde Alemania. La segunda por el propio nacionalismo francés. Otra razón fue la caída del promotor del Plan (Rene Pleven deja de ser Primer Ministro y a partir del 27 de junio de 1953 lo es el conservador Joseph Laniel mucho menos proclive al europeísmo). Por último, los problemas militares internos de Francia (con el problema de Túnez y la Guerra de Indochina) hacían poco oportuno en ese momento iniciar reformas "experimentales" en la estructura del ejército francés.

En esa línea se convoca la *Conferencia de Mesina*, celebrada en dicha ciudad entre el 1 y el 2 de junio de 1955, en la que de nuevo jugó un papel fundamental un europeista ya mencionado: Jean Monnet. Fracasada la propuesta federativa de unión política y militar con la votación de la Asamblea Francesa del 30 de agosto de 1954, el entonces Presidente de la Alta Autoridad de la CECA se dio cuenta que o se avanzaba en otra dirección y los seis reafirmaban su voluntad de mayor integración o la propia CECA acabaría diluyéndose por falta de la voluntad política desde los gobiernos de los Estados miembros. Jean Monnet abandona su papel en la Alta Autoridad de la CECA para crear el Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa[7]. Desde ese Comité (más de influencia que de ejecución política) propone que se reúnan los ministros de exteriores de los seis para pensar nuevas fórmulas de integración: se había convocado la *Conferencia de Mesina*.

En la *Conferencia de Mesina* se decide que la integración que ahora está relegada al Carbón y al Acero se amplíe a toda la economía. Así pues, se asientan las bases de la Comunidad Económica Europea o Mercado Común. En esta conferencia se adoptaron una serie de resoluciones para establecer un "mercado único" extendido a todos los productos, los bienes y los servicios de las naciones miembros y libre de cualquier derecho de aduanas y de cualquier clase de restricción cuantitativa de importación. Se considera que este "mercado" debía ser implantado en etapas sucesivas.

Entre las resoluciones de la *Conferencia de Mesina* se encarga a un grupo de expertos, dirigidos por Paul Henri Spaak, la elaboración de un proyecto que contemplara la posibilidad de crear una amplia Comunidad Económica Europea y la realización de una unión en el controvertido campo de la energía nuclear (RUIZ PÉREZ, 1998: 43-47)[8]. El informe resultante, conocido como *Informe Spaak*, fue aprobado en la primavera de 1956 por el Comité de las Delegaciones Gubernamentales. En él se mostraba la posibilidad de creación de una Unión Aduanera, con tarifa exterior común, fórmula que se antojaba mucho más pretenciosa que la simple liberación de cambios y más adecuada para conseguir una fuerte integración económica. También propuso este informe la creación de una Comunidad Europea de la Energía Atómica. El informe pasó a ser documento de referencia de la *Conferencia de Venecia* celebrada en los días 29 y 30 de mayo de 1956, en la que las negociaciones se debatían entre la propuesta francesa de una integración sectorial y la apoyada por alemanes y holan-

[7] El Comité no es un órgano estatal, ni intergubernamental ni nacional. Es un grupo de personas altamente competentes y comprometidas con el ideal europeista que pretenden servir como grupo de influencia para convencer de la idea de una federación europea a los dirigentes de los estados de Europa.

[8] La amenaza de una posible guerra nuclear, fomentada desde que la URSS iniciara sus pruebas atómicas en 1949, obligó a incluir este delicado ámbito en los intereses de la integración europea.

deses que apostaban por una integración económica global, que fue la que se adoptaría a la postre. También se trató el asunto de la integración europea en el campo de la energía atómica. Posteriores reuniones van perfilando la versión definitiva de un Tratado que recogiera esas aspiraciones.

Por fin el 25 de marzo de 1957 se firman los ***Tratados de Roma*** que constituyen dos nuevas Comunidades Europeas: la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA), más conocida como EURATOM. La ratificación de los acuerdos de Roma tuvo lugar durante el segundo semestre de 1957: en la República Federal de Alemania el 19 de julio; en Francia, el 24 de julio; en Italia el 9 de octubre; en Luxemburgo el 26 de noviembre; en Bélgica el 28 de noviembre; y en Holanda el 4 de diciembre. El 1 de enero de 1958 los *Tratados de Roma* entran en vigor.

La misión de la nueva Comunidad Económica Europea era "promover, mediante la instauración de un Mercado Común y el progresivo acercamiento de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que en ella participan" (artículo 2 del *Tratado de la Comunidad Económica Europea*[9]).

Los principios que inspiran esta nueva fase de la integración europea se desarrollan en el artículo 3 del Tratado de la CEE:

a) Supresión de impuestos aduaneros entre los Estados miembros y de las restricciones cuantitativas a la importación.

b) Arancel aduanero y política comercial común frente a países no miembros.

c) Libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales entre los Estados miembros.

d) Políticas comunes en los sectores de agricultura y transportes.

e) Asegurar la libre competencia.

f) Acercar las legislaciones nacionales para asegurar un Mercado Común.

g) Crear un Fondo Social Europeo y un Banco Europeo de Inversiones.

La CEE se articula mediante una arquitectura institucional muy semejante a la de la CECA:

[9] Para lo relativo al Tratado de la CEE que aparece en los párrafos siguientes nos referiremos a la versión en castellano del Tratado original (y por tanto a la numeración original de los artículos) que aparece en el libro *Instituciones y textos europeos* (citado en la bibliografía).

a) ***Asamblea*** (artículos 137-144), que representa a los pueblos de los estados e integrada por diputados designados desde los Parlamentos Nacionales. Ejerce un control político sobre las decisiones de otras instituciones comunitarias. Puede votar por mayoría de dos tercios una moción de censura que obligaría a los miembros de la Comisión Europa a dimitir. La Asamblea queda constituida en común para las tres comunidades (CECA, CEE y EURATOM). En la primera configuración, la Asamblea distribuía sus diputados de la siguiente forma: Alemania, 36; Bélgica, 14; Francia, 36; Holanda, 14; Italia, 36 y Luxemburgo, 6.

b) ***Consejo de Ministros*** (artículos 144 a 154), en el que están representados los Gobiernos nacionales mediante un delegado, normalmente un Ministro (habitualmente de Asuntos Exteriores) o los propios Primeros Ministros o Jefes de Estado o Gobierno. Se encarga de aprobar o rechazar las propuestas de la Comisión y de coordinar la política económica general. Sus acuerdos se toman por unanimidad en unos casos y por mayoría cualificada en otros. Para establecer la mayoría cualificada se determina un índice de ponderación entre los votos según los países: Francia, Alemania e Italia disponen cada una de cuatro votos, Bélgica y Holanda de dos cada una, y Luxemburgo de un voto. La mayoría cualificada es de doce votos.

c) ***Comisión*** (artículos 155 a 163), compuesta originariamente por 9 personas elegidas por unanimidad por los Gobiernos de los Estados miembros, sin que pueda haber más de dos miembros de la misma nacionalidad. Formula las iniciativas que deben proponerse y las leyes que deben adoptarse. Además, posee diversos poderes para gestionar, llevar a cabo y controlar los Tratados y los acuerdos suscritos. Su mandato es de cuatro años.

d) ***Tribunal de Justicia*** (artículos 164 a 168), que garantiza el respeto a las leyes, la protección de los derechos de los ciudadanos particulares y la aplicación uniforme y sin discriminaciones de los acuerdos previstos en los Tratados fundacionales y en la legislación comunitaria. Está integrado por 7 jueces renovados parcialmente cada tres años en bloques de 3 y 4 jueces. Esta instancia también es compartida por las tres comunidades.

e) ***Comisión de Control*** (a partir de octubre de 1977 se denominó Tribunal de Cuentas), que se encarga de controlar la buena ejecución del presupuesto entre los estados de forma equilibrada (RUIZ PÉREZ, 1998: 43-46 y PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 115-116).

f) ***Comité Económico y Social*** (artículos 193-198), cuyos miembros son nombrados por el Consejo de forma unánime. El número de miembros se fijó originariamente de la siguiente forma: Alemania, 24; Bélgica, 12; Francia, 24; Holanda, 12; Italia, 24; Luxemburgo, 5. Son renovados cada cuatro años.

Representa a diversos sectores de la vida económica y social. Tiene carácter consultivo y su función es asistir tanto a la Asamblea como al Consejo o a la Comisión en la toma de decisiones relacionadas con materias económicas y sociales.

Por su parte, la misión de la EURATOM (Comunidad Europea para la Energía Atómica) queda así definida: "contribuir, mediante el establecimiento de las condiciones necesarias para la creación y crecimiento rápidos de industrias nucleares, a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros y al desarrollo de los intercambios con los demás países" (artículo 1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de la Energía Atómica[10]).

En paralelo a las instituciones de la CEE, las de la EURATOM son igualmente la Asamblea, el Consejo, la Comisión, un Tribunal de Justicia, un tribunal de Cuentas y un Comité Técnico y Social (en lugar del Comité Económico y Social de la CEE) .

Pronto se llegó a la conclusión de que los mismos 6 países que formaban la CECA, la CEE y la EURATOM desarrollaban políticas comunes a través de tres Comunidades que eran paradójicamente independientes pero estructuralmente idénticas. Por ello, a principios de los 60 se propone la unificación de los órganos ejecutivos de las tres Comunidades Europeas[11]. El 8 de abril de 1965 se firma el *Tratado de Fusión* en Bruselas, que entró en vigor el 1 de julio de 1967, de tal manera que la Alta Autoridad de la CECA, la Comisión de la CEE y la Comisión de Euratom, por un lado, y por otro, el Consejo de Ministros de cada una de las Comunidades, se re-constituyen en dos órganos comunes de dirección. (RUIZ PÉREZ, 1998: 43-46).

5.2. La Comunidad Europea amplía sus fronteras. La Europa de los 9 y la Europa de los 10

5.2.1. La primera ampliación: adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido

Hacía ya 10 años que la CECA estaba funcionando y 4 que la CEE había nacido. Los ingleses, mientras tanto, se mantenían escépticos al proyecto, en lo que se

[10] Para lo relativo al Tratado de la EURATOM que aparece en los párrafos siguientes nos referiremos a la versión en castellano del Tratado original (y por tanto a la numeración original de los artículos) que aparece en el libro *Instituciones y textos europeos* (citado en la bibliografía).

[11] El primer acuerdo al respecto se adopta el 23 de septiembre de 1963, el segundo en las reuniones del 24 y 25 de febrero de 1964 y el último el 2 de marzo de 1965 (LAGUNA, 1991:140).

ha denominado la política del "*wait and see*" (BRUGMANS, 1972: 166) y que muestra la actitud casi perenne del Reino Unido con respecto al proceso de integración europeo. Esta actitud puede resultar contradictoria teniendo en cuenta que uno de sus políticos más relevantes, Winston Churchill se había mostrado (como se vio anteriormente) tan partidario de un federalismo europeo, pero ya se explicó en el último epígrafe del capítulo anterior, relativo a la *Declaración Schuman* y se analizaron las reacciones del gobierno británico a dicha declaración[12].

Son varias las razones que permiten explicar las reticencias iniciales a participar en el proyecto de Comunidad Europea. La primera, la denominada "*special relationship*" entre el Reino Unido y EEUU, que sitúa a ese primer país más cerca de América que de Europa en sus relaciones diplomáticas. La puesta en marcha del Plan Marshall parecía ser suficiente para los británicos en lo relativo a un relanzamiento comercial y económico de Europa. De alguna manera, incluso, la CECA podía ser vista como una acción desleal a los compromisos adquiridos con respecto a EEUU, y su Plan Marshall. Además, el Reino Unido siempre ha vivido un conflicto histórico con las otras grandes potencias europeas. Con América, sin embargo, siempre ha habido un claro entendimiento (salvando, claro está, el episodio de la Guerra de la Independencia Americana). Por otro lado, estaba en juego el liderazgo Británico sobre los países de su imperio colonial, la *Commonwealth*. La entrada del Reino Unido en la Comunidad Europea sería percibida como una renuncia al papel de liderazgo referencial político y económico que ejercía sobre todos esos países.

Pero las circunstancias pesaron demasiado a la hora de la verdad. Las comunidades Europeas estaban funcionando bien y el crecimiento económico y social de los países miembros era evidente[13]. Los ingleses se convencen de la necesidad de dar una respuesta al éxito de la CEE y se persuaden de que necesitan fortalecen sus relaciones comerciales continentales, al menos en el espacio

[12] Además de la expresión "Wait and see" existe otra que también define muy claramente la posición del Reino Unido ante la Declaración Schuman y la posterior firma de los *Tratados de París y de Roma* y que puede extenderse a la actitud del Reino Unido a lo largo de toda la historia de la construcción de la Unión Europea. Se trata de la expresión "With but not of". Es la que da título a un artículo muy certero de Chistopher Lord, publicado en la *Journal of European Integration History* en su volumen correspondiente al año 1998. El título completo del artículo es "*With but not of: Britain and the Schuman Plan, a Reinterpretation*" y presenta la tesis de que la política exterior británica de la posguerra se basaba en el convencimiento (realista) de que era necesario mantener una estrecha relación con los países del continente junto a la intención (ingenua) de poder hacerlo fuera de la recién creada Comunidad Europea.

[13] Baste una breve referencia de Mammarella al respecto: "El Mercado Común, al menos en el plano económico, muy pronto se revelaría un éxito superior a las expectativas de sus más optimistas valedores. A finales de 1960, las reducciones tarifarias se habían aplicado sin dificultades y más bien con una rapidez superior a la programada; a los tres años de la entrada en vigor del Tratado de Roma, eran de un 30%, con un año de anticipación sobre los programas, mientras que a fines de 1961 hubo otra aceleración. En 1960, los intercambios comerciales entre los seis países ya habían aumentado en un 30%" (1996: 220-221). Sobre la misma cuestión puede apuntarse que Pérez Bustamante (1995: 120-123) señala que el crecimiento medio anual del PIB en los Seis fue del 5,1% entre 1961 y 1970.

geográfico más cercano a ellos (Atlántico Norte) para asegurarse un crecimiento sostenido.

Además, el *Tratado de la OCDE*[14] pretendía una zona de libre comercio entre los países miembros y esto sólo se había conseguido entre los seis países que habían constituido la CEE. Así, los otros países miembros de la OCDE consideran oportuno crear ese espacio entre ellos, para lo que se propone la creación de la EFTA (*European Free Trade Association*)[15] (BRUNET, 1999: 130).

El 19 de noviembre de 1959 finalizaron las negociaciones, pero no fue hasta el 4 de enero de 1960 cuando se firmó en el salón dorado del Palacio del Príncipe de Estocolmo el *Tratado de la European Free Trade Association* (EFTA) o Asociación Europea de Libre Comercio (AELE), en su acepción en castellano. Se declara la entrada en vigor el 1 de julio de ese mismo año. El papel principal en la EFTA lo protagonizaba el Reino Unido, impulsora del tratado y representante de la mitad de la población total. Los otros integrantes fueron Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza, a los que después se añadirían Finlandia en 1961 e Islandia que lo hace en 1970[16]. Irlanda mantuvo intensos vínculos comerciales y económicos con la EFTA, aunque no quiso formar parte integrante de la misma, a pesar de las presiones del Reino Unido.

La EFTA se crea bajo un carácter únicamente económico sin pensar en ningún momento en una posible integración política. Busca facilitar el intercambio comercial entre los países miembros, liberando sus fronteras en cuanto a los aranceles aduaneros para las mercancías de sus propios países. Sin embargo, y a diferencia de la CEE, la EFTA dejaba libre a cada miembro de establecer su propia tarifa aduanera de cara a los productos provenientes de países ajenos a la asociación (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 123-126).

Pero la CEE ambiciona una integración política. En palabras de Truyol "la unión económica estaba llamada a desembocar, en virtud de un principio de acción inmanente, en una unión política" (TRUYOL Y SERRA, 1999: 44). No obstante, existían significativas divergencias entre los Estados sobre el modelo que debía seguir esa unión política. Por ejemplo, en Francia, desde que el general De Gaulle (Lille, Francia 1890-Colombey Les Deusx Eglises 1970) llega al

[14] Ya se han hecho referencias anteriores a este organismo internacional que nace, originariamente, para gestionar los fondos del Plan Marshall.

[15] Puede encontrarse mucha información relativa a esta Organización internacional en su página electrónica oficial (http://www.efta.int/structure/main/index.html).

[16] Actualmente, y ante la entrada de algunos de sus miembros en la Unión Europea, la EFTA está compuesta sólo de 4 miembros (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza). Al respecto de la problemática que suscita la EFTA en el concierto europeo y, sobre todo, en el proceso de integración, es muy interesante leer el capítulo 8 del libro *Historia de la Comunidad Europea*, titulado "La EFTA un problema pendiente en Europa que requiere solución" (LAGUNA, 1991: 49-56).

poder[17], éste realiza diversas alocuciones públicas a favor de una integración europea bajo un formato que se denominó "Europa de las patrias" y que él mismo prefirió calificar como "Europa de los Estados"[18]. Con el fin de estudiar la viabilidad de su proyecto de integración encarga a Fouchet la elaboración de planes al respecto, que se conocieron como Plan Fouchet I y Plan Fouchet II (BRUGMANS, 1972: 255-263, LAGUNA, 1991: 130-136 y PÉREZ-BUSTAMANTE, 1999: 13-16). Estos planes abrieron un profundo debate en el seno de la CEE sobre el modelo que se quería para avanzar en la integración europea. La versión francesa apostaba por la cooperación intergubernamental en detrimento del ya creado marco comunitario[19] y los países del BENELUX preferían profundizar el original concepto de supranacionalidad que habían inaugurado los Tratados de París y Roma y suponían una nueva forma de organizar las relaciones internacionales. No parecía haber acuerdo y el proceso de construcción europeo entra en un "punto muerto".

En ese contexto y tan sólo un año después de haber sido el promotor de la constitución de la EFTA, el Reino Unido se muestra interesado en ingresar en la CEE. Y junto a él, Dinamarca, Irlanda y Noruega. El cambio de orientación en la política exterior inglesa, en la de su vecina Irlanda y en la de sus aliados nórdicos "causó en la opinión pública mundial una verdadera sensación" (LAGUNA, 1991: 88). ¿Qué motivó dicho cambio? Por un lado, el BENELUX, y más específicamente Holanda, estaba muy interesado en el ingreso del Reino Unido para contrarrestar la hegemonía francesa en la CEE, cuyo modelo de integración –cooperación intergubernamental– se oponía, precisamente, al de sus Estados miembros –que preferían la supranacionalidad–. Por otra parte, parecía estarse abriendo una brecha en la alianza de países occidentales (materializada en el seno de la OTAN) debido a que Francia preferia desmarcarse de la política nuclear de la OTAN y tener su fuerza nuclear independiente al considerar que el continente necesitaba su propia defensa atómica[20]. Si el Reino Unido entraba en la CEE se estrecharía de alguna manera la brecha Europa-EEUU, que parecía se estaba produciendo por la política nuclear francesa. Por último,

[17] Asume las funciones de Primer Ministro el 1 de junio de 1958 e inicia su mandato como Presidente de la República el 8 de enero de 1959.

[18] Truyol y Serra (1999: 89) desvela claves importantes para conocer el debate sobre esas denominaciones. Por su parte, Laguna (1991: 128-130) explica de forma muy accesible el contenido esencial de las propuestas Gaullistas.

[19] Aunque De Gaulle no denunció los Tratados de París y Roma cuando accedió al poder, e incluso ratificó la fidelidad de Francia a los mismos, haciendo posible la puesta en marcha de sus disposiciones, era bien conocida su reticencia al proceso europeísta iniciado, ya que tenía otro modelo de construcción europeo: era más partidario, como se ha dicho, de la "Europa de los Estados".

[20] Recordemos que ya Francia había propuesto la creación de un ejército propiamente europeo (sin intervención americana) en 1952 (como consecuencia del Plan Pleven) al diseñar la Comunidad Europa de Defensa, fracasada en la ya mencionada sesión de la Asamblea Francesa de 30 de agosto de 1954. Por otra parte, Francia inicia sus pruebas nucleares autónomas en febrero de 1960 en el Sahara.

el potencial comercial de los países miembros de la CEE era mucho mayor que el de la EFTA. Así las cosas, Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido solicitan su ingreso en la CEE entre el 31 de julio y el 10 de agosto de 1961. Noruega lo hará el 30 de abril de 1962.

Pero la entrada de nuevos socios en las Comunidades Europeas se convirtió en un tedioso y largo camino. Era la primera vez que se preparaba una ampliación en su seno. Las dificultades que habían de superarse eran numerosas.

Por un lado, la propia CEE centraba sus esfuerzos en la consolidación del proyecto más que en su ampliación a nuevos miembros interesados. Además, el ingreso de nuevos miembros requería la unanimidad en las votaciones del Consejo[21] y Francia no estaba, de momento, dispuesta al ingreso británico en la CEE. El general De Gaulle, Presidente de la República Francesa por entonces, tenía recelos hacia los británicos y frenó los trámites de la adhesión de éstos en las Comunidades[22].

A los temores personales de De Gaulle se añade la amenaza que supone la incorporación del Reino Unido a las Comunidades Europeas para el potencial comercial francés. Francia estaba en ese momento a la cabeza de la economía de los Estados miembros, ya que Italia y Alemania eran países que habían perdido la II Guerra Mundial y estaban aún rehaciéndose y puesto que las posibilidades comerciales del BENELUX no eran muy grandes.

En 1963, Francia decide vetar por primera vez el ingreso del Reino Unido y ello supone la paralización de las negociaciones de adhesión de todos los países candidatos. En una muy elocuente conferencia de prensa del general De Gaulle,

[21] Como se indicó en su momento el Tratado original hablaba de decisiones por unanimidad y decisiones por *mayoría cualificada*. El ingreso de nuevos miembros pertenece a las primeras, tal y como queda establecido en el artículo 98 del tratado original: "Cualquier Estado europeo podrá solicitar su adhesión al presente Tratado. Dirigirá su solicitud al Consejo, el cual, después de haber interesado la opinión de la Alta Autoridad, decidirá por unanimidad y fijará, también por unanimidad, las condiciones de adhesión" [subrayado nuestro].

La existencia del sistema de votación por *unanimidad* ha sido siempre denunciado desde muchos autores y desde insignes constructores de la unidad europea por bloquear numerosas propuestas de futuro. Sin embargo, otros autores ven en ese sistema una salvaguarda a las soberanías nacionales ya que permite, precisamente, que todos los estados, pequeños o grandes, y los ciudadanos a los que representan, puedan tener el mismo peso en el proceso de construcción europeo.

El *Compromiso de Luxemburgo* de 30 de enero de 1966 modificó la cuestión relativa a la forma en que debía tomar sus decisiones el Consejo reconociendo únicamente el sistema de voto por unanimidad. La Cumbre de París de 1974 *vuelve a instaurar el doble sistema de unanimidad y mayoría cualificada según los temas de las decisiones que se* tomen (LAGUNA, 1991: 143-145 y ABRISQUETA, 1995: 37-38).

[22] La desconfianza de De Gaulle se remontaba a los tiempos de la II Guerra Mundial. Por aquel entonces, se hacía imperiosa la necesidad de llegar a acuerdos de cooperación aliada contra los nazis. El gobierno francés permanecía en el exilio, con los nazis controlando el gabinete colaboracionista de Vichi. De Gaulle se mantenía en una actitud hermética hacia el diálogo, actuando desde la creencia de que cualquiera de esos acuerdos supondría renunciar a parte de la soberanía francesa. En aquella ocasión, la habilidad negociadora de Jean Monnet junto con la presión de las circunstancias hicieron posible esa colaboración decisiva para derrocar al nazismo en Europa. Sin embargo, ahora que De Gaulle era totalmente soberano en su propia Francia no iba a permitir intrusiones inglesas.

extractada en la obra de Brugmans (1972: 385-389), pueden encontrarse las razones de la negativa del Presidente Francés:

Ninguno de los seis estados miembros está unido al exterior por ningún acuerdo militar o comercial particular como es el caso del Reino Unido, ligado a los EEUU y a la *Commomwealth*.

Las relaciones comerciales con los países de la *Commonwealth* son bastante incompatibles con el espíritu de la CEE.

El Reino Unido se ha mostrado reticente al proceso de construcción europea tanto en el momento de la Declaración Schuman como cuando se le propuso firmar los Tratados de París y de Roma.

Acaba de crear una zona de libre comercio (la EFTA).

El Reino Unido tiene unas tradiciones y unas costumbres muy marcadas y originales, con sistemas de pesas y medidas diferentes, lo que dificultaría los intercambios.

Los laboristas ganan las elecciones del Reino Unido el 15 de octubre de 1966 y el nuevo gobierno resultante decide solicitar de nuevo la adhesión británica a la CEE el 11 de mayo de 1967, a la que otra vez se unen Dinamarca, Irlanda y Noruega. De nuevo De Gaulle volvió a dar como respuesta una negativa el 27 de noviembre de 1967 en una conferencia de prensa en la que justifica su postura argumentando que "la economía británica no se encontraba en el momento preciso para acoplarse a la del Mercado Común" y aludiendo, además, que la incorporación de los nuevos países modificaría consustancialmente los tratados. En realidad, lo que seguía preocupando a De Gaulle era la orientación atlantista que podría adquirir la CEE con la incorporación británica (dado su pro-americanismo) y la pérdida de la hegemonía comercial francesa en la CEE (LAGUNA, 1991: 146-147). Las negociaciones quedaron oficialmente en "punto muerto" tras la negativa oficial gala en la cumbre de los días 18 y 19 de diciembre.

Sin embargo, el BENELUX (y muy especialmente Holanda) defendía con fuerza la inclusión de los países candidatos. Su posición se resume en una expeditiva frase que pronunció la reina Juliana de Holanda, el 19 de septiembre de 1967 durante su discurso anual de apertura del Parlamento:

> "una demora en la admisión en la Comunidad, del Reino Unido y los otros tres solicitantes crearía profundos y graves problemas a su gobierno y tendría también graves repercusiones en el proceso futuro de integración europea" (citado en LAGUNA, 1991: 96).

Harold Wilson (Huddersfield 1916-1995), del partido laborista inglés y desafiando la posición oficial de su propio partido sobre la cuestión, inicia una serie de conversaciones con De Gaulle sobre la problemática que rodea a la integración de su país en la CEE. Anteriormente, ya había defendido una postura de integración ante el Consejo de Europa y buscó el apoyo de Alemania mediante una entrevista mantenida con Willy Brand, primer ministro de Alemania Federal. Lamentablemente, De Gaulle, siguió firme en su posición contraria al ingreso del Reino Unido. Sus pretensiones de aislar a Gran Bretaña se manifestaron al admitir la adhesión de los otros solicitantes, quienes no pretendían unirse a la CEE sino en simultaneidad con Gran Bretaña. Esto último se debe a que con la entrada en la Comunidad Económica Europea, estaban obligados a dejar la Asociación Europea de Libre Comercio, lo que, a su vez, debilitaría los lazos comerciales con la gran potencia británica (LAGUNA, 1991: 96-111).

Pero entre abril de 1969 y junio de 1970 acontecen una serie de hechos que cambian el signo del proceso de adhesión. Por un lado, la salud precaria de De Gaulle y los resultados negativos del referéndum sobre la regionalización y la reorganización del Senado aceleran su dimisión, que tiene lugar en abril de 1969[23]. Le sucede en el cargo Georges Pompidou, más favorable al ingreso del Reino Unido. Así, los días 1 y 2 de diciembre de 1969 se celebra la *Cumbre de la Haya* en la que, reunidos los Jefes de Estado y de Gobierno europeos, el ya nuevo presidente francés, Georges Pompidou, define las tareas próximas con la expresión "acabar, profundizar, ampliar", dando un nuevo paso en la construcción europea. Este último punto se concretiza en el comienzo de las negociaciones de adhesión con Gran Bretaña, Dinamarca, Irlanda y Noruega. En dicha Cumbre se acordó que los países candidatos debían aceptar: "los Tratados y su finalidad política, las decisiones tomadas después de la entrada en vigor de los Tratados y las negociaciones adoptadas en el campo del desarrollo".

Por otra parte, en el Reino Unido, la victoria conservadora en las elecciones del 18 de junio de 1970 coloca al frente del gobierno a Edward Heath, muy convencido de la importancia que tiene para su país entrar a formar parte de la CEE.

En ese nuevo escenario, el 30 de junio de 1970 se celebra en Luxemburgo el primer encuentro entre los países candidatos a la adhesión y los representantes de las Comunidades Europeas. El 21 de julio se celebran las primeras negociaciones con Inglaterra en Bruselas y el 21 de septiembre con Irlanda, Dinamarca y Noruega (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 145-148). Los acuerdos

[23] El día 18 según Laguna (1991: 99) o el 29 según Pérez-Bustamente (1997: 146).

concluyen el 23 de junio de 1971. Finalmente, el 22 de enero de 1972, se firman los tratados de adhesión de Dinamarca, Irlanda, Noruega y Reino Unido[24].

Para la entrada en vigor de los Tratados y para la efectiva materialización de la adhesión, el último paso era la ratificación de Adhesión por parte de los nuevos Estados. Según los distintos ordenamientos constitucionales, para el Reino Unido bastaba con la ratificación parlamentaria, mientras que en Dinamarca, Irlanda y Noruega era necesaria una ratificación mediante referéndum.

Aunque en el Reino Unido la ratificación ya contaba con la preceptiva y suficiente aprobación del Parlamento británico, que en su sesión de 28 de octubre de 1971 aprobó la adhesión con 358 votos a favor, 246 en contra y 22 abstenciones, se optó por celebrar además un referéndum ratificador. Se celebró el 23 de abril de 1972, ofreciendo unos resultados de 67,70% de votos favorables y 32,3% de abstenciones. Irlanda celebró su referéndum el 10 de mayo de 1972 con un 83% de votos emitidos favorables. Dinamarca lo organizó el 2 de octubre de 1972 con el 56,7% de sufragios positivos. En el caso de Noruega el referéndum popular rechazó por un 53% la entrada de su país en la CEE, por lo que no pudo ratificar el Tratado de Adhesión firmado por su gobierno y su ingreso nunca se hizo efectivo (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 149-150).

Fueron las divergencias en la política de pesca lo que hizo que el proceso de adhesión noruego naufragara. Los noruegos consideraban que conseguían más cantidad de pesca en un año que la reunida en el mismo período por todos los fundadores, por lo que solicitaban un acuerdo previo sobre este asunto que, a su vez, rompía los esquemas de la política pesquera ya consolidada de los comunitarios. Éstos últimos no atendieron a los argumentos de Noruega, por otro lado, razonables. De este modo, quedó condicionado el voto de los noruegos en el proceso de referéndum (LAGUNA, 1991: 96-100). De todas formas, junto con los otros países de la EFTA, Noruega firma el 16 de abril de 1973, un acuerdo de liberación de cambios por los productos industriales (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 150).

El 1 de enero de 1973 nace la "Europa de los Nueve" con la adhesión efectiva de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Poco a poco, el talante económico de los

[24] Truyol y Serra, en la sección de "textos y documentos" de su obra (1999), aporta interesantes muestras que permiten entender mejor este proceso. Por un lado, la conferencia de prensa de Pompidou, ofrecida en París el 21 de enero de 1971, que presenta la nueva posición del gobierno francés sobre la construcción de Europa (289-291). Además, extractos del *Libro Blanco británico sobre la adhesión del Reino Unido a las Comunidades Europeas* presentado por el Primer Ministro, Edward Heat, a la Cámara de los Comunes el 6 de julio de 1971 (292-298). También, el *Balance de la Comisión sobre los resultados de las negociaciones entre las Comunidades del Reino Unido y los países candidatos a la adhesión* (299-303). Asimismo, el *Dictamen definitivo de la Comisión sobre la admisión de los países candidatos a la adhesión*, de 19 de enero de 1972 (303-304). Y, finalmente, extractos de los *Tratados de Adhesión* y de los discursos ofrecidos en la ceremonia de su firma el 22 de enero de 1972 (304-310).

Tratados Fundacionales de las Comunidades Europeas se va transformando en una alianza política más acorde con los principios de los padres fundadores.

En la *Cumbre de París* de 9 y 10 de diciembre 1974 se adopta unánimemente la decisión de cumplir el Tratado de Roma, que establecía que el Parlamento Europeo se elegiría por sufragio universal. Por tanto, las elecciones de 1979 se hacen por voto directo otorgando al Parlamento Europeo una mayor legitimidad democrática, aunque no se llega a fijar un sistema electoral común para estas elecciones, sino que cada país sigue aplicando su propia normativa electoral. Esas primeras elecciones europeas se celebraron el jueves 7 de junio de 1979, en Gran Bretaña, Países Bajos, Dinamarca e Irlanda y el domingo, 10 de junio, en Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo y R. F. de Alemania.

El Parlamento quedó constituido en grupos internacionales, representando las grandes tendencias políticas. De este modo, se incrementa la sensación de participación ciudadana y de representatividad real, desarrollando una mayor conciencia democrática ante las instituciones europeas.

5.2.2. La segunda ampliación: el ingreso de Grecia

La solicitud de ingreso de Grecia en las Comunidades Europeas es anterior incluso que la petición de daneses, irlandeses e ingleses. El 8 de junio de 1959 Grecia solicita su adhesión a la Comunidad Europea por primera vez. Un par de años después, en julio de 1961, se firmo el Acuerdo de Atenas, mediante el cual se establecía una asociación comercial preferente entre Las Comunidades Europeas y Grecia[25].

Sin embargo, el golpe de estado de 21 de abril de 1967, dirigido por el general Spantidakis y apoyado por los oficiales Patacos, Papadopoulus y Makarezos, que derivó en "el Régimen de los Coroneles", congeló el acuerdo y paralizó las negociaciones de este primer intento de adhesión. Siguiendo el espíritu de la *Declaración Schuman,* las Comunidades Europeas consideran dos condiciones *sine qua non* es posible que un Estado ingrese en su seno: un sistema democrático y el profundo respeto a los Derechos Humanos. No en vano, el espíritu final de toda la construcción europea es la preservación de la paz en Europa mediante la creación de estructuras de cooperación internacionales y de solidaridades de hecho que hagan imposible un enfrentamiento bélico entre los países miembros. Así pues, mientras la dictadura existiese en Grecia, las Comunidades Europeas no se plantearían el ingreso de este país.

[25] *El día concreto es el 19 de julio según Laguna (1991: 114) y el 9 de julio según Pérez-Bustamante (1997: 177).*

El 12 de junio de 1975, una vez recuperado el Estado de Derecho, tras el fin de la dictadura de los coroneles, Grecia volvió a presentar su solicitud. Reanudó las relaciones con la Comunidad Europea en junio de 1976 e inicia las negociaciones para su adhesión el 27 de julio de ese mismo año. El **Tratado de Adhesión se firmó el día 28 de mayo de 1979**.

El 1 de enero de 1981 Grecia se convierte en un nuevo Estado comunitario. Con esta adhesión, Grecia demuestra a la comunidad internacional la restauración de la democracia en su gobierno.

La difícil situación económica de Grecia hace que la Comunidad tome conciencia de la necesidad de crear programas estructurales destinados a reducir las diferencias en el desarrollo económico. En este caso Grecia se ve apoyada por la Comunidad en su proceso de saneamiento económico. Una vez más, al igual que para todos los países que se integran al proyecto europeo, el ingreso va a suponer muchas más ventajas que inconvenientes. Los más de veinte años que Grecia ha de esperar desde el inicio de conversaciones hasta su incorporación definitiva en 1981 le han merecido la pena.

5.3. La entrada de España y Portugal en las Comunidades Europeas (1986)

Tras la entrada de Grecia, otros dos países del Sur de Europa van a ampliar las fronteras de las Comunidades Europeas por su zona meridional: España y Portugal. Y a semejanza de aquél, estos dos países pasan por procesos dictatoriales que deben superar antes de incorporarse al proyecto europeísta.

5.3.1. El camino de España hacia Europa

Al término de la II Guerra Mundial, y en el contexto temporal en que se firman los Tratados de París y de Roma, España está al margen del concierto internacional. Y ello por varias razones. Primero, por su régimen dictatorial, surgido tras la Guerra Civil española (1936-39) que termina con la Segunda República (instaurada en 1931). Además, porque, aunque España se había mantenido al margen de la II Guerra Mundial y oficialmente no intervino como nación en la guerra, las relaciones entre Franco y Hitler habían dejado clara la sintonía entre ambos líderes, materializada en el envío de voluntarios españoles en apoyo del ejército nazi. Todo ello hace que las naciones que constituyen las Comunidades Europeas, aludiendo de nuevo al espíritu de la Declaración Schuman al que nos referíamos antes, consideren inviable la entrada de España en su seno.

Sin embargo, a partir de los años 60 la situación cambia sensiblemente. En 1959 España inicia un *Plan de Estabilización* de índole económico con el objetivo de equilibrar las finanzas nacionales y, sobre todo, abrir las fronteras comerciales a la competencia internacional. La economía española va mostrando nuevas perspectivas. A la par, el Mercado Común ofrece tales signos de éxito que hacen sentir a España la necesidad de entrar en la CEE. Así, el 9 de febrero de 1962, el entonces ministro de Asuntos Exteriores de España, Fernando María Castiella, se dirigió a Maurice Couve, a la sazón Presidente del Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea, para solicitar "la apertura de negociaciones con objeto de examinar una posible vinculación (...) en la forma que resulte más conveniente para los recíprocos intereses" (VIÑAS, 1985: 21)

Ya en el Congreso del Movimiento Europeo (que tuvo lugar en Munich entre los días 5 y 6 de junio de 1962) tanto el sector franquista oficial del gobierno español como la oposición al régimen de Franco coincidieron en esas aspiraciones españolas al ingreso en la UE. Por ello se solicitó formalmente a la CEE un acuerdo de asociación, con el objetivo final de alcanzar algún día la plena integración.

La realidad de España aminoraba las posibilidades para hacer factibles sus aspiraciones: España, sumida todavía en la dictadura del General Franco, carecía de comparabilidad política con el resto de los países europeos. La decisión del Parlamento Europeo conocida como *Informe de Birkelbach*, en enero de ese mismo año de 1962, había establecido explícitamente que los países europeos no democráticos no estaban en condiciones de incorporarse a la CEE.

Así pues, la única posibilidad que le quedaba a España en esos momentos, era aspirar a un acuerdo comercial lo más ventajoso posible. En diciembre de 1964 dieron comienzo las conversaciones exploratorias, pero no fue hasta julio de 1967 cuando el Consejo de la Comunidad Económica Europea aprobó el inicio formal de la "negociación" del acuerdo.

Desde la perspectiva de la oposición, Morán (1996: 32 y ss.) apunta que Europa es en ese momento para España "objetivo, mito y pretexto". Objetivo, puesto que Europa era la aspiración de que España alcanzara el puesto que había perdido siglos atrás dentro de las naciones del continente. Mito, porque se veía en Europa un gran factor de progreso y seguridad. Pretexto, porque en aras a la integración europea era imprescindible apostar por la democracia y por la estabilidad de las instituciones nacionales así como por la salvaguardia de los Derechos Humanos en España.

El 1 de octubre de 1970, tras tres largos años de negociaciones, entra en vigor el *Acuerdo Preferencial* España-CEE, que suponía un acuerdo para establecer una zona de libre cambio debilitada, centrada en los productos industriales y

que detallaba un conjunto de preferencias mutuas con vistas a la supresión progresiva de los obstáculos en los intercambios comerciales. Aunque las condiciones para superar esos obstáculos no se identificaban parecía claro que al margen de las propiamente económicas se incluían las de índole política.

Tras la primera ampliación de la CEE, con la entrada en ella de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido en 1973, el *Acuerdo Preferencial* debe ajustarse a la incorporación de los nuevos miembros. Las negociaciones son difíciles y el acuerdo se mantiene con *Los Seis* mientras que para los tres países "recién llegados" se establecen regímenes de acuerdos bilaterales concretos.

La muerte de Franco en 1975 y la instauración de un régimen democrático en España, materializado en las primeras elecciones democráticas de 15 de junio de 1977 y en la promulgación de la nueva Constitución de 1978[26], suponen un cambio de dirección radical en el proceso de integración en nuestro país a las Comunidades Europeas. Uno de los objetivos esenciales del primer parlamento democrático español era el ingreso de España en Europa. El discurso de S.M. el rey Juan Carlos I el día de su coronación refleja este sentir de España:

> "(...) La idea de Europa sería incompleta sin una referencia a la presencia del hombre español y sin una consideración del hacer de muchos de mis predecesores. Europa deberá contar con España y los españoles somos europeos. Que ambas partes así lo entiendan y que todos extraigamos las consecuencias que se derivan, es una necesidad del momento (...)" (*ABC*, 23 de noviembre de 1975, edición Sevilla, p. 3.)

Dentro de ese nuevo marco, el 28 de julio de 1977, el entonces ministro español de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, solicita formalmente el ingreso de España en las Comunidades Europeas al Presidente del Consejo de Ministros, en ese momento Henri Simonnet. Tal y como se dice en la solicitud, ya en ese momento puede afirmarse que el gobierno español asume "*los ideales que inspiraron los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas*" (VIÑAS, 1985:26).

Ejemplo del ímpetu europeísta español es la creación, en febrero de 1978, de un nuevo ministerio en nuestro país: el Ministerio para las Relaciones con las Comunidades Europeas, cuya misión principal será llevar las negociaciones para hacer posible nuestra adhesión. Al frente de ese Ministerio se nombra a Leopoldo Calvo Sotelo.

Pero las negociaciones hubieron de esperar hasta después de la aprobación de la Constitución española (diciembre de 1978), por lo que no se iniciaron oficialmente hasta el 5 de febrero de 1979.

[26] Aprobada por las Cortes Constituyentes en sesión plenaria celebrada el 31 de octubre, ratificada por el pueblo español en referéndum el 6 de diciembre y sancionada por S.M. el Rey Don Juan Carlos I el 27 de diciembre.

Sin embargo, el proceso negociador va a ser muy difícil, lo que provocó su enorme dilación. A pesar de los grandes esfuerzos negociadores del nuevo Ministro, Eduardo Punset, y del Secretario de Estado, Raimundo Bassols, existen numerosas reticencias por parte de algunos países comunitarios dada la presumible competitividad de nuestros productos (sobre todo los agrícolas).

El proceso de negociación pudo quedar totalmente paralizado, como ocurrió en el caso de Grecia en su momento, si hubiera triunfado la tentativa de golpe de Estado que sufre España el 23 de febrero de 1981, cuando el Teniente Coronel Tejero asalta el Congreso de los Diputados. Afortunadamente, el intento fue repelido de forma tajante, lo que constituyó una muestra más de la madurez democrática española y afianzó la confianza de Europa en nuestro desarrollo político y económico. Esa confianza se hizo explícita en el Consejo Europeo de Maastricht de marzo de 1981:

> "El Consejo Europeo expresa su gran satisfacción ante la reacción del rey, del Gobierno y del Pueblo Español a los ataques realizados recientemente al sistema democrático de su país.
>
> De este modo, han sido confirmadas las estructuras políticas que permitirán la adhesión de una España democrática a la comunidad democrática que es la Comunidad Europea" (citado en Pérez-Bustamante, 1997: 205).

El 28 de octubre de 1982 el PSOE triunfa en las elecciones y el relevo en el timón de la nación coloca a Fernando Morán al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores y a Miguel Marín como Secretario de Estado para las relaciones con la CEE.

El nuevo gobierno español encuentra gran sintonía política con los entonces Jefes de Estado de los dos países que en aquel momento más influencia estaban teniendo en el desarrollo de las Comunidades Europeas: Francia y Alemania[27]. Eso, junto a otros pasos firmes en la política exterior española (como el ingreso de España en la OTAN), fomentó un nuevo movimiento de aproximación España-CEE que, si bien no suavizó el tono de las negociaciones sí dejó clara la voluntad de llegar a un acuerdo que concluyese en la firma del Tratado de Adhesión (VIÑAS, 1985).

El Tratado de adhesión de España se firma definitivamente el 12 de junio de 1985 (junto con el de Portugal) y se hace efectivo el 1 de enero de 1986.

[27] La condición de socialistas, compartida por Felipe González, presidente del gobierno español, Helmuz Kolh, Canciller de la República Federal Alemana y Francois Mitterand, Presidente de Francia, contribuye muy positivamente a la aceleración de las negociaciones.

5.3.2. Portugal se une a las Comunidades Europeas

Existe cierto paralelismo entre los casos de España y Portugal, más allá de compartir la fecha de la firma de sus Tratados de Adhesión y de coincidir en la fecha en que ambos hacen efectivo su ingreso en las Comunidades Europeas.

Después de haber participado en la Primera Guerra Mundial al lado de la Entente, a partir de 1932 Portugal se instaló también, como España, en un régimen dictatorial. Lo lideró Antonio de Oliveira Salazar, que tras fundar el Partido denominado Unión Nacional, asumió en esa fecha la Presidencia del Consejo e introdujo una nueva Constitución en 1933 que diseñaba un Estado de corte fascista y corporativo. Portugal consiguió mantenerse neutral durante la Segunda Guerra Mundial, pero mantuvo su dictadura hasta los años 70.

En efecto, Salazar no abandonó el poder hasta 1968, cuando, enfermo, tuvo que sucederle Marcelo Caetano, colaborador suyo desde 1929. Aunque Caetano intentó flexibilizar la dictadura y liberalizar la economía apoyándose en un gobierno de tecnócratas, no obtuvo grandes avances. Así pues, Portugal se encuentra iniciando la década de los 70 enquistado en una crisis en gran parte producida por la herencia de un régimen autoritario que se dilataba ya durante casi 40 años.

Es en ese contexto cuando se firma en julio de 1972 el primer acuerdo comercial entre Portugal y la CEE. En ese momento, la situación política de régimen autoritario no permite pensar en una posible integración. Sin embargo, la situación cambiará a lo largo de la década siguiente.

En 1974 se restablece el sistema democrático, tras la "revolución de los claveles", un levantamiento de las Fuerzas Armadas sin derramamiento de sangre que lleva al poder a Otelo Saraiva Carvalho. Así pues, en 1975 se celebran elecciones libres y el 2 de abril de 1976 se aprueba una nueva Constitución, que instaura un régimen democrático. El líder del Partido Socialista Mario Soares es el encargado de formar gobierno y el general Antonio Ramalho Eanes es elegido Presidente de la República.

En ese nuevo marco político, se modifica el acuerdo comercial con la Comunidad Económica Europea que se había firmado en 1972 y se empieza a plantear la posibilidad de una integración plena de Portugal en dicha Comunidad.

Así las cosas, encontrándose Portugal en una situación democrática presidida por el gobierno de Soares, el 28 de marzo de 1977 tiene lugar la petición oficial portuguesa de adhesión a la Comunidad. Más de un año después, en mayo de 1978, la Comisión emitió un dictamen favorable a dicha petición. El 6 de

junio de 1978 se iniciaron oficialmente las negociaciones sobre los términos del *Tratado de Adhesión*.

Los finales de los 70 son testigos de cierta inestabilidad política que afecta, dilatándolo, al proceso de integración de Portugal. En 1979 y 1980 se producen sendas elecciones anticipadas que colocan como jefes de gobierno a Sá Carneiro y Pinto Balsemao respectivamente. En 1982 dimite éste último, y se suceden nuevas elecciones, ganadas de nuevo por el Partido Socialista lo que permite el regreso de Mario Soares a la jefatura del gobierno.

*Aunque desde el dictamen favorable de la Comisión en 1978 se tenía conoci*miento de que la adhesión de Portugal no traía consigo tanta problemática como presentaba la española, parecía lógico que ambos países llevasen a cabo su proceso de integración en paralelo.

A pesar de la tensión interna que a comienzos de 1985 provocan las malas relaciones entre el general Antonio Ramalho Eanes y Mario Soares, las negociaciones consiguen cerrar los últimos flecos y **el 12 de junio de 1985 se firma el Tratado de Adhesión de Portugal** al tiempo que el de España. Ambos países pasarán a ser miembros efectivos de la Unión Europea el 1 de enero de 1986.

Para Portugal, la integración en la Unión Europea ha supuesto una nueva etapa histórica de estabilidad, después de la pérdida de las colonias y la superación de sus dificultades políticas internas, derivadas de la dictadura y la inestabilidad política en los inicios de la democracia. La Unión Europea ha ofrecido a Portugal la posibilidad de liberarse definitivamente de su aislamiento político al mismo tiempo que un saneamiento económico. La sola confianza en el Estado, lograda a través de la condición de país miembro, tiene ya el efecto de reanimar las inversiones de las empresas y potenciar el desarrollo industrial, fenómenos que desde los años de la revolución sólo se producían de forma vacilante.

5.4. El Acta Única Europea (1986)

5.4.1. El proceso histórico de elaboración

1986 no sólo será recordado en la historia de la Unión Europea por el ingreso de España y Portugal. Un hecho de trascendental importancia para el futuro de la integración de Europa tendrá lugar también ese mismo año, la firma del Tratado conocido como ***Acta Única Europea***, entre el 17 y el 28 de febrero de (ratificada por España en Ley Orgánica 4/1986, de 26 de Noviembre), y que

supondrá la primera gran modificación global de los tratados fundacionales de París y de Roma[28].

Durante 1974 y 1975, y tras la primera ampliación que se había producido en las Comunidades Europeas con la adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, los Estados europeos se enfrentan a un nuevo y complicado escenario: la crisis energética, la muerte de Pompidou, que es sustituido en la Presidencia de Francia por Valéry Giscard d'Estaing[29], la dimisión de Willy Brandt como Canciller alemán y su sustitución por Helmut Schmidt[30], la revolución democrática de Portugal, el fin de la dictadura militar en Grecia y la muerte del General Franco en España (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 159).

En ese contexto se inicia un nuevo período marcado por el deseo de reformar las instituciones y los modos de funcionar de los organismos comunitarios (CECA, CEE y EURATOM). En la Conferencia de París, que tiene lugar entre los días 9 y 10 de diciembre de 1974, se adopta la decisión de instaurar el Consejo Europeo (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 160), reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno que se celebran desde entonces con una periodicidad de tres veces al año. En los Consejos Europeos de 1975 se adoptan decisiones de trascendental importancia. El primero de ellos, celebrado en Dublín durante los días 10 y 11 de marzo, hace propuestas que luego derivarían, por ejemplo, en una política común de seguridad y cooperación, en el establecimiento de los Fondos Europeos para el Desarrollo regional (FEDER), en el establecimiento de la Unidad de Cuenta Europea (ECU), antecedente del Euro,

[28] Puede encontrarse el texto íntegro, como el de todos los Tratados, dentro del sitio electrónico oficial de la Unión Europea, en la página dedicada a los documentos legales (http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties).

[29] Valery Giscard d'Estaing nació el 2 de febrero de 1926, en Coblenza (Alemania), mientras su padre ejercía como Director de finanzas del Alto Comisionado Francés de Ocupación. Participó en la II Guerra Mundial, en las campañas de Francia y de Alemania (1944-45) siendo condecorado con la Cruz de Guerra.

Cursó estudios en la Escuela Politécnica y en la Escuela Nacional de Administración. En el año 1952 entra en el Cuerpo de Inspectores Generales de Finanzas. Entre 1956 y 1974 tuvo cargos de representación electoral. En 1959 fue nombrado Secretario de Estado de Finanzas y en 1962 Ministro de Economía. Desde 1974 a 1981 fue Presidente de la República. En 1988 fue elegido presidente de la Unión para la Democracia Francesa (UDF), partido fundado en 1978. En el año 1989 fue elegido parlamentario europeo por la Agrupación para la República (RPR) de Jacques Chirac y la UDF. Entre 1989 y 1997 fue Presidente del Movimiento Europeo Internacional.

Fue designado Presidente de la *Convención para el Futuro de Europa*, de la que nos ocuparemos más adelante, en este mismo capítulo, en su epígrafe 5.9,

Valéry Giscard d'Estaing tiene página electrónica oficial personal, en francés, en el sitio digital: http://www.giscardestaing.com. Su biografía ha sido obtenida de dicha página.

[30] Helmut Schmidt nació en Hamburgo el 23 de diciembre de 1918. Combatió en la II Guerra Mundial tras cuyo término cursó Ciencias Económicas y Políticas. En 1946 ingresa en las filas del Partido Socialdemócrata Alemán. Con Willy Brandt en el poder fue nombrado, en 1969, Ministro de Defensa y posteriormente, en 1972, Ministro de Economía y Hacienda. Tras la dimisión de Willy Brandt como Canciller, Helmut Schmidt le sustituye como Canciller de Alemania, puesto que ocupará hasta 1982 en que fue sustituido por Helmut Kohl (http://www.artehistoria.com/historia/personajes/7683.htm).

actual moneda única dentro de la mayoría de los países de la Unión Europea[31], y en la apertura del Instituto Universitario Europeo de Florencia. El que tuvo lugar después, entre los días 16 y 17 de julio en Bruselas, propuso la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo (antes Asamblea) por sufragio universal y le amplia los poderes de control sobre el presupuesto, creando un tribunal auditor de cuentas. Por último, el que se celebra en Roma entre los días 1 y 2 de diciembre decide la creación del pasaporte europeo común y aprueba definitivamente la celebración de elecciones al Parlamento Europeo mediante sufragio universal.

Pero de todas esas iniciativas, la más trascendente para el tema que nos ocupa en este epígrafe es la de iniciar un proceso de estudio sobre la posibilidad de reformar las instituciones comunitarias y sus modos de operar. *El Informe Tindemans* es uno de los primeros informes al respecto, al que siguieron otros muchos[32].

Las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno se sucedían una tras otra sin avanzar demasiado en las propuestas del nuevo modelo que se buscaba. Habían transcurrido ya más de ocho años desde la presentación del *Informe Tindemans* y apenas habían existido reformas de tipo institucional o de funcionamiento. Poco antes del Consejo Europeo de Stuttgart, celebrado entre los días 17 y 19 de junio de 1983, el entonces Presidente de la Comisión Europea, Mr. Gastón Thorn, afirmó que

> "Hay algo sobre lo que hemos de hablar con franqueza; estamos atravesando sin duda una crisis, pero yo diría que es una crisis de ambición. En otras palabras, ¿qué quieren los Estados miembros? ¿En qué quieren que consista el esfuerzo colectivo de la Comunidad? ¿Qué visión o que visiones tienen del futuro? Creo que ha llegado el momento de poner colectivamente en claro, y al más alto nivel, las ideas que tienen los Estados miembros. Así se podrá saber qué objetivos pretenden para la Comunidad y qué medios proponen para alcanzarlos. Así se podrá establecer un acuerdo inequívoco sobre las reglas del juego" (citado en LAGUNA,1991: 125).

A raíz del desafío propuesto por Gastón Thom, los Jefes de Estado y de Gobierno firman la *Declaración Solemne de Sttutgart,* dentro del Consejo Europeo celebrado en esa ciudad, como se dijo, entre el 17 y el 19 de junio de 1983. Para Laguna (1991: 125) fue el paso decisivo para llegar a la redacción del *Acta Única Europea.*

[31] Más adelante dedicaremos un epígrafe de este capítulo a describir la evolución de la política monetaria de la Unión Europea que ha llevado a la actual asunción del Euro.

[32] *Fue presentado por el Primer Ministro belga, Sr. Leo Tindemans el 7 de enero de 1976* (http://europa.eu.int/abc/history/1976/1976_es.htm) y debatido por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo de Luxemburgo celebrado entre los días 1 y 2 de abril de 1976.

Tiempo más tarde, el Consejo Europeo de Milán, celebrado el 28 y 29 de junio de 1985 decide convocar, sobre la base del artículo 236 del Tratado de la CEE[33] una conferencia intergubernamental cuyo objetivo sería formular un único documento con propuestas para reformar los Tratados originales de las Comunidades Europeas. El 22 de julio el Consejo aprueba la convocatoria de esa Conferencia Intergubernamental. La primera reunión de la Conferencia Intergubernamental tuvo lugar el 9 de septiembre de 1985. Los trabajos de la Conferencia se desarrollan de septiembre a diciembre de ese mismo año. El Consejo Europeo celebrado el 3 y 4 de diciembre de 1985 en Luxemburgo pone fin al proceso iniciado 10 años antes aprobando el acuerdo propuesto por la Conferencia Intergubernamental a favor de la revisión de los Tratados y decidiendo la firma de un Acta Única Europea.

El texto definitivo del *Acta Única Europea (AUE)* se concluyó el 27 de enero de 1986. Se firmó en Luxemburgo el 17 de febrero de ese mismo año, y en La Haya el 28 de febrero[34]. Entró en vigor el 1 de enero de 1987.

5.4.2. Las reformas propuestas y su trascendencia

La **importancia** del Acta Única ha sido ampliamente constatada (BESNÉ MAÑERO, CANEDO ARRILLAGA y PÉREZ de las HERAS, 1998: 34-37). Supone la primera configuración de la Unión Europea tal y como hoy la conocemos. Es el primero de los grandes cambios en los Tratados constitutivos (los tratados originales de París y Roma que dan lugar a la CECA, la CEE y el EURATOM), al que seguirán otros como los realizados mediante los *Tratados de Maastricht, Amsterdam o Niza* (a los que haremos referencia oportunamente).

Para Jacques Delors[35], y según un discurso pronunciado ante el Parlamento Europeo el 15 de febrero de 1987, titulado *Réussir l'Acte Unique,* el nuevo

[33] El artículo 236 del Tratado de la CEE dice que "El gobierno de cualquiera de los estados miembros, o la Comisión, pueden someter al Consejo proyectos encaminados a la revisión del presente Tratado".

[34] El 17 de febrero lo firmaron en Luxemburgo todos los países salvo Dinamarca, Grecia e Italia. Éstos últimos, se reservaron la firma hasta el 28 de febrero en La Haya, cuando sus respectivos Parlamentos Nacionales lo habían aprobado.

[35] Nace en París el 20 de julio de 1925. Se licencia en Ciencias Económicas en la Universidad de La Sorbona de París e ingresa en el Banco de Francia en 1945. Se afilia en 1974 al Partido Socialista Francés, llegando a ser Ministro de Economía y Finanzas, en 1981, bajo la presidencia de Mitterand. En las elecciones al Parlamento Europeo de 1979 es elegido Eurodiputado.

Fue elegido Presidente de la Comisión Europea el 7 de enero de 1985 (con efectos desde el 1 de enero), permaneciendo en dicho cargo hasta 1995. Bajo su mandato se realizaron los trabajos que durante 1985 dieron lugar a la firma del *Acta Única* en 1986, se desarrolló dicha *Acta* y, como veremos más adelante, se impulsó también el *Tratado de Maastricht.*

Con posterioridad a su cargo en la Comisión Europea, lideró la Comisión Internacional para la educación del Siglo XXI, encargada de redactar para la UNESCO el Informe que llevaría por título La educación encierra un tesoro (la versión castellana está publicada en Madrid, en 1997, por la UNESCO y la editorial Santillana) (VALLE,

Tratado resultante supone una profunda modificación de la estructura de la Comunidad y de las Obligaciones de los Estados miembros, mejorando de manera significativa el sistema institucional y fijando para la Comunidad nuevos objetivos:

> "El Acta Única, es, en una frase, la obligación de realizar simultáneamente el gran mercado sin fronteras, más la cohesión económica y social, una política europea de investigación y tecnología, el reforzamiento del Sistema monetario Europeo, el comienzo de un espacio social europeo y de acciones significativas en el campo del *medio ambiente*" (*citado en* PÉREZ-BUSTAMENTE, 1997: 195).

Las dos "trampas" que el propio Jacques Delors presentía como riesgos con la redacción del *Acta Única,* "la de la impaciencia y la del estancamiento" (citado en LAGUNA, 1991: 130) parecían haberse superado en un equilibrio difícil, pero suficiente. El **objetivo fundamental** que se pretendía con la reforma de los Tratados originales, "contribuir (...) a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea" (artículo 1 del AUE) se había conseguido. En el fondo, el espíritu del Acta es, ni más ni menos, afianzar aún más la unión política y económica.

Para hacerlo, el AUE trata de mejorar la situación económica y social mediante la profundización de las políticas comunes y prosecución de nuevos objetivos, así como de asegurar un mejor funcionamiento de las Comunidades, permitiendo a las instituciones el ejercicio de sus competencias en las condiciones más conformes al interés comunitario. De nuevo Jacques Delors remarca: "Hemos anhelado juntos que esta reforma no se limite a una simple adecuación de los procedimientos. Hemos insistido conjuntamente para que nuevos campos entren explícitamente en el ámbito de la construcción comunitaria: una política europea de investigación y tecnología; de medio amiente; de condiciones de trabajo" (citado en LAGUNA, 1991: 130).

Para lograr esos anhelos el AEU articula, por un lado, una serie de reformas institucionales y de procedimiento; por otro, instaura una serie de políticas que deben desarrollarse en el futuro.

a) *Reformas institucionales y de procedimiento:*

- Se instauran con naturaleza jurídica los Consejos Europeos, definiéndose como reuniones al más alto nivel (Jefes de Estado o de Gobierno y el Presidente de la Comisión, asistidos por un miembro de la Comisión y por los Ministros de Asuntos Exteriores), estableciéndose su periodicidad (al menos dos al año).

2000a: 60).Una biografía reciente sobre su figura política es la que ha realizado Helen Drake (2000) bajo el título Jacques Delors: *A Political Biography. Perspectives on a European Leader* (Library Binding / Paperback).

- Se extiende el uso de la mayoría cualificada para las decisiones del Consejo a muchos ámbitos de política que ya estaban presentes en los tratados anteriores y lo define para la mayoría de los ámbitos nuevos que se incorporan a las "competencias" de las Comunidades (mercado interior, política social, cohesión, política de medio ambiente, etc.).
- Se modifica el Reglamento Interior del Consejo.
- Se refuerzan los poderes del Parlamento Europeo, desarrollando los procedimientos de toma de decisiones por "cooperación" y por "dictamen conforme".
- Se consagran las competencias de la Comisión como instancia "ejecutiva" de las Comunidades Europeas.
- Se modifican los artículos de los Tratados Fundacionales en lo relativo al Tribunal de Justicia.

b) *Nuevo impulso a las políticas:*

- Se consolidan las disposiciones relativas a un espacio sin fronteras interiores que permita la libre circulación total de bienes, personas, equipos, capitales, servicios, etc.
- Se agilizan los dispositivos para una economía realmente común con el establecimiento en el futuro de una moneda única.
- Se define el Espacio Social Europeo, potenciando las acciones de las Comunidades Europeas en el terreno de lo social.
- Se pretende la armonización de la legislación relativa a la protección de la salud y la seguridad laboral, así como para mejorar las condiciones de trabajo.
- Se apuesta por una mayor cohesión social que se haga efectiva entre los ciudadanos y se diseñan mecanismos que la hagan posible.
- Se busca la unidad en la política exterior y de defensa, aspirando a una política común en estas materias.
- Se potencia una política común en el campo de la investigación y la tecnología.
- Se avanza en el diseño de una política de medio ambiente que pueda estar armonizada en todos los países de la Comunidad.

Los cambios institucionales y de procedimiento, así como la instauración de las nuevas líneas de acción política, confieren a las Comunidades un nuevo dina-

mismo que propicia cambios más rápidos en su interior. Así, tan sólo 6 años después de la aprobación del AUE, otra gran transformación va a tener lugar en su seno: la que supone la firma del *Tratado de Maastricht*.

5.5. El Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992)

5.5.1. El fin de la Guerra Fría: un nuevo escenario para Europa

El *Tratado de Maastricht* supone la segunda modificación de los Tratados Constitutivos desde que en 1986 se hiciera mediante la aprobación del *Acta Única Europea*, que introducía enmiendas a los originales aprobados en París (1951) y Roma (1957) que constituían respectivamente la CECA y la CEE y el EURATOM. Cada vez se avanza más rápido hacia una integración europea realmente política y centrada en los ciudadanos.

El contexto histórico de este Tratado está marcado por hechos muy significativos que cambiarán el orden político en el viejo continente[36].

[36] Se han sugerido algunas causas que pudieran estar detrás de los hechos que a continuación se relatan para dibujar el panorama europeo de fines de los 80 y principios de los 90 y que no tienen que ver demasiado con la acción directa de los países europeos que están implicados en el proceso de integración, pero que les afectan de forma evidente.

Una de estas causas sería la subida al trono pontificio de Juan Pablo II. En la nacionalidad polaca del máximo dirigente de la religión católica se ha querido encontrar una explicación remota que permita entender porqué la primera revolución en un país comunista tiene lugar en Polonia, mediante el liderazgo del sindicato católico *Solidaridad* y su líder Lech Walesa. Ya en el 25 aniversario del pontificado de este Papa, numerosos artículos periodísticos hicieron alusión a esa cuestión, Entre ellos se puede mencionar el del ensayista polaco Adam Michnik, publicado en el *El País* de día 17 de octubre de 2003 (p. 35) con el título "El Papa revolucionario conservador". La muerte de este pontífice, el 2 de abril de 2005, provocó un alud de análisis sobre su figura entre los que no faltaron los que tenían un tinte político. Entre ellos, Miguel Ángel Moratinos, a la sazón ministro español de asuntos exteriores, reflexiona sobre la política exterior de Karol Wojtyla como Papa y sugiere literalmente lo siguiente: "El segundo gran pilar de la política exterior de Juan Pablo II ha sido Europa. (...) Su preocupación por el devenir de Europa constituye una de las características más genuinamente específicas de la política exterior de este Papado. Es más, parece que la elección de Juan pablo II se hizo en gran parte para realizar este programa diseñado por el primado de Polonia, cardenal Wyschinski, y el Arzobispo de Viena, Cardenar Köning, que suponía un salto cualitativo respecto a la defensa de la 'Iglesia del silencio' de Pablo VI o la *Ostpolitik* del cardenal Casaroli, y cuyos resultados se han visto en la caída del Muro de Berlín" (MORATINOS, M.A. (2005): La política exterior de Juan Pablo II. El País, 4 de abril de 2005, p. 18). Timothy Garton Ash, profesor de estudios europeos en la Universidad de Oxford, va aún más lejos cuando señala, refiriéndose a Juan Pablo II que "Nadie puede demostrar de manera concluyente que fuera una de las causas principales del final del comunismo. Ahora bien, los principales personajes de todos los bandos –(...)– están de acuerdo en que lo fue. (...) La visión política de Karol Wojtyla incluía la reunificación de Europa" (GARTON ASH, T. (2005): El primer líder mundial. *El País*, 4 de abril de 2005, p.21). Y, por último, Felipe Sahagun sentencia en su artículo "El azote del comunismo" que "Juan Pablo II pasará a la historia por su influencia decisiva en el desmoronamiento del comunismo que, a partir de Polonia, puso fin entre el 89 y el 91 a la división de Europa, al sistema bipolar y a la Unión Soviética" (*El Mundo*, documentos: Juan Pablo II (1978-2005), suplemento especial del 3 de abril de 2005, p.4).

Otra de las causas apuntadas sería la presión que la "Guerra de las galaxias", un proyecto armamentístico americano que supone unos esfuerzos económicos inmensos durante los años 80, podría haber ejercido sobre la URSS, obligándola a un agónico esfuerzo financiero e industrial para contrarrestarla que la llevaría a la ruina. Perdida la carrera espacial y armamentística por parte de la URSS y agotada financieramente, la "III Guerra Mundial" (la Guerra

El primero de ellos, la **caída del muro de Berlín en 1989**. El régimen comunista de la República Democrática Alemana comenzó a desintegrarse a raíz de las continuas manifestaciones populares que tienen lugar a mediados de octubre de 1989. Se sucedieron en un breve espacio de tiempo dos dimisiones, la de Eric Honecker y la de Egon Krenz. La presión popular adoptó tal fuerza que el 9 de noviembre de 1989 nadie, ni siquiera las fuerzas militares responsables de su custodia, fue capaz de enfrentarse a la multitud agolpada que abrió las primeras brechas del muro de Berlín.

La consecuencia inmediata es el inicio del proceso de **reunificación alemana**. A Hans Modrow, más cercano al pueblo, le correspondió, desde el cargo abandonado por Krenz, dirigir el proceso de reunificación con Alemania Federal a partir del plan propuesto en el Bundestag por el canciller Kohl el 28 de noviembre de 1990 que comprendía tres fases. Una primera en la que se establecían elecciones libres en Alemania Oriental, una segunda en la que se reestructurarían las instituciones de ambos países en el camino hacia la confederación y una última en la que, por fin, se llevaría a cabo la reunificación de las dos Alemanias, aspiración que siempre había estado presente en la República Federal desde su constitución en 1949.

Alemania se une a la OTAN resolviendo la cuestión de su orientación política a través de la llamada solución «cuatro más dos» (las cuatro potencias vencedoras de la II Guerra Mundial y las dos Alemanias) abandonando el Pacto de Varsovia, que, por otra parte se disolvería en fechas próximas (el 25 de febrero de 1991). El proceso de reunificación también estuvo apoyado por los resultados en las elecciones de Alemania Oriental, que otorgaba la mayoría de los votos al Partido Demócrata-Cristiano (48%) y por los cambios en el seno de la Unión Soviética que debilitaban el gobierno de Gorvachov y aumentaban la necesidad de entablar relaciones con la Europa Occidental. La aceptación soviética de la reunificación alemana llevaba consigo la obtención de beneficios económicos para la URSS, que recibía a cambio créditos por un valor de 5.000 millones de marcos, el compromiso del gobierno alemán de financiar y construir en la Unión Soviética alojamientos para los militares rusos retirados de Alemania Oriental, y promesas de cooperación tanto económica, comercial y tecnológica a más largo plazo (MAMMARELLA, 1996: 388-391).

Para llevar a cabo la reunificación alemana el partido democristiano de Kohl tuvo que afrontar una serie de retos, fundamentalmente económicos, entre los que se encontraban la movilización de recursos financieros destinados a cubrir las

Fría entre capitalismo y comunismo, entre los modelos económicos de EEUU y Rusia) habría terminado con victoria americana. Sólo pervive un modelo, el neoliberal capitalista, que se perfila como nuevo y único orden mundial posible y al que todos los países quieren llegar.

necesidades de la población por un lado y los gastos derivados del proceso de reestructuración industrial por otro. Esta reestructuración industrial incluía un avance en la privatización del sector, al tiempo que el cierre de empresas, con la consecuente pérdida de puestos de empleo, sobre todo en la parte alemana ex-socialista. El capitalismo se introducía en la Alemania oriental a base de grandes esfuerzos económicos y humanos, que no llevaron a pocas protestas en ambos bandos, unos debían asumir las nuevas reglas del capitalismo mientras que los otros veían cómo aumentaba la inflación (en 1991 el aumento se situó en un 4,5%) y las exigencias fiscales. Sin embargo, el reto más difícil de superar era el temor al resurgimiento de la extrema derecha cada vez que se producía algún episodio de violencia e intolerancia racial. (MAMMARELLA, 1996, 405).

Por su parte, la política de desarme de Gorvachov, dirigida hacia una progresiva aproximación hacia Occidente, era fuertemente contestada en el seno de la Unión Soviética. Éste había mantenido negociaciones en Washington en 1987 con la finalidad de eliminar los euromisiles. En 1989, se reunió de nuevo, para llegar a acuerdos sobre las armas convencionales en Europa. En julio del año siguiente, Estados Unidos y la Unión Soviética firmaron un acuerdo sobre armas químicas. El programa *Start* derivó, tras sucesivas negociaciones, en una limitación en la tenencia de misiles intercontinentales aceptada por ambas partes (quedándose en la cifra de 9.000 para Estados Unidos y de 8.000 para la Unión Soviética). Así, en 1989 se produce el **final de la Guerra Fría**.

La actuación de Gorvachov hizo posible la generación de una serie de cambios que condujeron al **fin del dominio comunista en muchos países de la Europa del Este** que, acompañados de reformas políticas y económicas, encaminó a estos países hacia formas parlamentarias y democráticas. Por un lado impulsa el final de los Bloques a través del programa de políticas reformistas de la *Perestroika* orientadas a superar el estancamiento económico y obtener la eficacia de la producción, el progreso científico y tecnológico y el uso de técnicas avanzadas. Y por otro, en el terreno político, establece reformas dirigidas hacia la claridad y la transparencia de los procesos políticos a través de la llamada *Glasnot*. Por otro, Gorvachov no impide la caída de los regímenes comunistas en los países exsatélites desde la omisión de intervención de las tropas armadas rusas en esos países e incluso retirándolas de ellos. Ya quedó explícita su postura cuando aceptó sin inconvenientes la reunificación alemana, lo que derivó en no pocos descontentos en el seno del Partido Comunista Soviético.

La desintegración de la influencia comunista se deja sentir no sólo fuera de la URSS, sino también en su propio seno. Gorvachov no sabe hacer frente a las tendencias separatistas de las repúblicas que se reafirman desde su etnicidad y la crisis económica que atraviesan, alcanzándose expresiones nacionalistas cada vez más extremas a partir de 1989. Los países bálticos se enfrentan a su

propia independencia desde el sentimiento de desapego hacia la política y la cultura propias de la Unión Soviética. El primer país en movilizarse fue Estonia que en 1987 proclamó la soberanía de la república. Lituania declaró su independencia en 1990. Para finales de 1990, el resto de repúblicas satélites del gobierno de Moscú habían declarado su independencia (MAMMARELLA, 1996: 400-404) (PÉREZ-BUSTAMANTE y CONDE, 1999: 100-101). Más tarde, el 8 de diciembre de 1991 se firma en Minsk el acuerdo de **disolución de la URSS** que daría lugar a la reaparición de Rusia como estado (constituido por una amplia federación de repúblicas). El último paso del proceso es la creación de la *Comunidad de Estados Independientes,* una especie de confederación entre Rusia y algunas ex repúblicas de la URSS que pretendían seguir manteniendo unos estrechos lazos culturales, políticos y económicos con el "gigante" ruso[37]. Ante este panorama, Gorvachov dimite el 25 de diciembre de 1991.

Con la nueva situación, terminada la política de bloques y finalizada la *Guerra Fría,* **la política internacional se reorienta más en la línea de contactos bilaterales.**

Hay que mencionar también dentro de este marco histórico de principios de los años 90 dos graves conflictos armados: La Guerra del Golfo y la Crisis de los Balcanes. La **Guerra del Golfo** tiene lugar cuando Iraq invade Kuwait anexionándoselo, en la madrugada del 2 de agosto de 1990, apelando a su *status* previo al proceso de colonización inglés. Como consecuencia de esa invasión, EEUU entra en guerra con Iraq con el objetivo de liberar Kuwait[38]. Por su parte, la **Crisis de los Balcanes** desemboca en una serie de guerras internas de carácter étnico y religioso, como las que tienen por escenarios Serbia, Bosnia, Croacia, Macedonia, o Kosovo, y que desembocan en la desintegración de Yugoslavia con la secesión de Eslovenia y Croacia el 25 de junio de 1991.

Y todo ese nuevo contexto mundial se ve a su vez enmarcado en el horizonte histórico del fenómeno de la **globalización**, impulsada, entre otros muchos factores, por un enorme desarrollo de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC), cuyo mejor representante es la expansión de la información digital y el establecimiento del sistema web de comunicación, vía *Internet.*

[37] El acuerdo se firma el 21 de diciembre de 1991 en Alma Ata, Kazakhstan

[38] La guerra de Iraq termina con la victoria norteamericana, pero sin el derrocamiento del régimen de Sadam Husein. El conflicto se reabrirá de nuevo en la primavera de 2003 con una guerra directamente destinada al derrocamiento del dictador que acabó con la ocupación del país por parte de los EEUU y la captura de Sadam Husein el 14 de diciembre de 2003. Sin embargo, aún en el verano de 2005 no ha cesado la situación constante de ataque por parte de las fuerzas de resistencia del pueblo Iraquí a las fuerzas de los EEUU y la situación está lejos de estar normalizada.

Esta segunda guerra de Iraq desató una profunda crisis entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; Francia y China se opusieron al ataque norteamericano, mientras que el Reino Unido lo apoyó sin condiciones. El ataque se hizo sin una Resolución del Consejo de Seguridad que lo autorizara. En el seno de la Unión Europea también se produjeron graves divergencias, por la oposición de algunos de los países miembros (sobre todo Alemania y Francia) al apoyo que el Reino Unido y España estaban brindando a EEUU. Supuso una grave crisis en la política exterior común de la Unión Europea.

5.5.2. El proceso de elaboración del Tratado y las dificultades de su ratificación

No ajenos a toda esta nueva realidad, los Estados miembros de la Comunidad Europea deciden dar un nuevo impulso al proceso europeo de integración. Así, el 28 de abril de 1990 se celebra en Dublín un Consejo Europeo extraordinario en el que se acuerda un enfoque común respecto a la reunificación alemana y a las relaciones de la Comunidad con los países de Europa Central y Oriental. También se decide, a propuesta del Presidente de la Comisión, Jacques Delors, diseñar un nuevo tratado que modificase las relaciones entre las instituciones comunitarias para reforzar el equilibrio entre ellas. Con los nuevos poderes que había asumido el Parlamento Europeo tras el AUE y con los enfrentamientos que se producían a veces entre la Comisión y el Consejo, parecía necesario revisar de nuevo la arquitectura del conjunto de las Comunidades Europeas.

De nuevo se celebra en Dublín un Consejo Europeo entre los días 25 y 26 de junio de 1990. En él se deciden crear dos Conferencias Intergubernamentales. La unidad política sería el tema de una de ellas y la unión Monetaria el de la otra[39]. Las Conferencias Intergubernamentales empiezan a trabajar en el Consejo Europeo de Roma, que tiene lugar entre los días 14 y 15 de diciembre de 1990.

El trabajo de las conferencias intergubernamentales se presenta en el Consejo Europeo de Maastricht que se realizó entre el 9 y 10 de diciembre de 1991 y que aprueba el contenido de lo que será el Tratado. El **7 de febrero de 1992** se *rubrica oficialmente el* ***Tratado de la Unión Europea***, *conocido como Tratado de Maastricht* por ser ésta la ciudad alemana que acogió la ceremonia de su firma.

No obstante, su entrada en vigor tuvo que esperar hasta el 1 de noviembre de 1993 ya que hubo de soportar un **dilatado y complejo proceso de ratificación** por parte de los doce estados miembros (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 260-263). El contexto no era favorable al avance de la construcción europea debido a algunas situaciones delicadas que se vivían en Europa en aquel momento. Por un lado, se sufrió una profunda crisis económica que disparó las tasas de desempleo, centrando la opinión pública y la acción de los gobiernos nacionales en estas cuestiones y disipando las cuestiones relativas a la construcción europea. Además, se produjeron graves tensiones Monetarias que pusieron en cuestión el Sistema monetario Europeo y el objetivo de la unión económica y *Monetaria que, precisamente, era uno de los pilares del Tratado. Por último, otro* pilar, el de la política exterior y de seguridad común, también se tambaleaba, ya

[39] La obra de Pérez-Bustamante (1997) se ocupa de ambas, de forma muy sistemática y didáctica (1997: 224-227).

que la UE se mostró incapaz de aportar soluciones a la crisis yugoslava, que había traído de nuevo la guerra al continente tras muchos años de paz.

El "euroescepticismo" quedó patente cuando el primero de los referéndum celebrados, el danés, que tuvo lugar el 2 de junio de 1992, negó la ratificación del Tratado por parte de ese país[40]. Ese hecho alimentó aún más la desesperanza sobre el éxito del Tratado y puso en alerta a los demás países que vieron peligrar su entrada en vigor. Afortunadamente, la situación danesa pudo resolverse gracias a un protocolo especial[41] que le daba la posibilidad de no seguir a los demás miembros en lo referente a la tercera fase de la unión Monetaria y en los asuntos de defensa. El 18 de mayo de 1993 se celebró un nuevo referéndum en Dinamarca en el que el pueblo danés aprobó este acuerdo con un apretado margen de votos favorables (51,8%).

Otros países también encontraron dificultades en la ratificación del Tratado. Debido a su contenido, algunos como Irlanda y Portugal tuvieron que modificar su constitución, lo que alargó el proceso de ratificación. Otros, incluso se vieron obligados a recurrir a sus tribunales de mayor rango para discernir sobre la compatibilidad del Tratado con las respectivas Constituciones nacionales. Tales fueron los casos de Alemania, Francia y España, de los cuales estos dos últimos tuvieron que modificar su Constitución. Tras la aprobación de la reforma Constitucional por la Asamblea Francesa, François Mitterand, entonces Presidente francés, decide someter la ratificación del Tratado a referéndum popular. Los resultados del referéndum, celebrado el 20 de septiembre de 1992, arrojaron un ajustadísimo 51,05% a favor del Tratado. En el Reino Unido también el *Tratado de Maastricht* levantó encendidos debates y no se pudo ratificar hasta el 2 de agosto de 1993 con un balance en la votación parlamentaria de 292 votos a favor y 112 en contra. Sólo en los países mediterráneos como España, Grecia, Italia o Portugal las ratificaciones se asumieron desde amplias mayorías parlamentarias[42].

5.5.3. Arquitectura y contenido del Tratado: los "tres pilares"

A la hora de organizar el contenido del Tratado se barajaron dos opciones. Una de ellas apostaba por una estructura "de árbol", en la que los distintos temas se

[40] Por un escasísimo margen de 50.000 votos, el no venció con un 50,1%.

[41] Es lo que en el acervo comunitario se denomina *"opting out"* (cláusula de exclusión), que ya se había utilizado previamente en varias ocasiones. Por ejemplo cuando Groenlandia, territorio de Dinamarca, decidió desligarse de la Unión Europea o cuando al Reino Unido se le permitió, para hacer posible la firma del presente Tratado, quedarse fuera de la moneda única hasta que decidiera entrar en ella –siguiendo de nuevo su política británica respecto a Europa de *wait and see* que ya ha sido comentada anteriormente–.

[42] Grecia: 286 votos a favor, 8 en contra y 1 abstención; Italia: 403 votos a favor y 46 en contra; España: 324 votos a favor, 3 en contra y 8 abstenciones; Portugal: 200 votos a favor y 21 en contra.

irían ramificando sucesivamente. Francia y el Reino Unido eran más partidarios de una arquitectura de "templo Griego", con tres pilares y un frontispicio. El primer pilar, el central, lo constituirían los artículos relativos a la modificación de los tratados fundacionales y su contenido tiene que ver, sobre todo, con reformas institucionales, con las relaciones entre la Unión Europea y los Estados y con los procedimientos de establecer políticas económicas, de libre circulación, etc. A cada lado, dos nuevos pilares de la acción comunitaria: la política común en materia de asuntos exteriores y de seguridad; y la política común de justicia e interior. Los tres pilares aludidos soportan el frontispicio del Tratado: las disposiciones comunes que dan origen a la Unión Europea como tal creando la ciudadanía de la unión, instituyendo el Consejo Europeo, reiterando el respeto a la pluralidad nacional, etc. Veamos esta estructura más detalladamente.

El símil del templo griego no es caprichoso, sino que responde a la voluntad de ofrecer un modelo "diferente" de funcionamiento para las cuestiones que respectan a cada uno de los pilares y al frontispicio. Así, el frontispicio y el primer pilar se rigen por un modelo *supranacional* (con muchas decisiones por mayoría y no por unanimidad, etc.), mientras que los otros dos pilares, que otorgan competencias a la Unión en políticas nuevas (exteriores-seguridad e interior-justicia) se rigen por un modelo de funcionamiento del tipo de *cooperación intergubernamental* (no sometido a los procedimientos comunitarios habituales, quedando fuera de la competencia del Tribunal de Justicia y rigiéndose básicamente por el principio de unanimidad), de forma que queda muy salvaguardada la soberanía nacional en materias tan "delicadas".

a) El frontispicio: disposiciones comunes (Título I del Tratado)

► Nace la Unión Europea

Uno de los aspectos más destacados es que, a partir de ahora, las Comunidades Europeas pasan a denominarse Unión Europea. El cambio no es sólo nominal, sino que detrás hay todo un avance conceptual sobre el nuevo modelo que se quiere seguir para continuar el proceso de integración europeo. Y es un modelo que recoge el espíritu de la *Declaración Solemne de Stuttgart,* que habló de Unión Europea como aspiración explícita de los Estados miembros, y que ya se atisbó en el *Acta Única Europea.* Así, el artículo A del *Tratado de la Unión Europea* señala "El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa" [subrayado nuestro].

► Se instaura la ciudadanía europea

De radical trascendencia es la creación del concepto político de "ciudadanía europea". Desde hacia tiempo se había venido hablando de acercar

más el complejo entramado que suponían las Comunidades Europeas al pueblo y de dar un espíritu aún más social y menos economicista al contenido de los tratados. Es lo que se denominaba "la Europa de los ciudadanos". Pero era difícil establecer esos objetivos sin una ciudadanía real, en cuanto que el concepto de ciudadanía es, básicamente, político. Ocaña (2002) realiza un análisis sencillo pero clarificador sobre el concepto de ciudadanía y su complejidad en el caso de la ciudadanía europea. Lo hace en su obra *La Unión Europea: el proceso de integración y la ciudadanía europea* (documento electrónico; cita completa en la bibliografía). Siguiendo sus planteamientos, se puede definir *ciudadanía* como un concepto político que se refiere a un *status* jurídico que regula los derechos, libertades y deberes que un individuo asume en tanto que miembro de una colectividad, habitualmente organizada en forma de Estado. Se desarrolla a partir del siglo XVIII, en el período de las grandes revoluciones liberales que consagran la identificación Estado-Nación y suponen la definitiva democratización de las relaciones entre los individuos y sus gobernantes (soberanía del pueblo). Así, los binomios relacionales Ciudadano-Estado y Estado-Nación originan la identificación de una ciudadanía con una nacionalidad. De alguna manera, la aparición de una ciudadanía europea supone reconocer implícitamente la existencia de una nación europea. Pero esa nación europea, viene definida, en el caso de la ciudadanía de la unión, por las propias nacionalidades de cada uno de los Estados miembros. Así, el Tratado de la Unión establece que "Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado" (artículo G.C).

▸ Nuevos derechos y deberes

Como consecuencia de la nueva *ciudadanía europea*, el Tratado establece unos derechos y deberes nuevos para los ciudadanos de la Unión: libertad total de circulación y establecimiento en cualquier país de la Unión; posibilidad de ser elector y elegible en las elecciones locales y al Parlamento Europeo del estado miembro en el que resida con independencia de que sea nacional de ese estado; protección diplomática en territorio de terceros países por cualquier embajada de un estado miembro de la Unión si el Estado del que se es nacional no tiene en ese tercer país representación diplomática; petición directa al Parlamento Europeo; petición directa al Defensor del Pueblo; posibilidad de dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones de la Unión Europea.

▸ Refuerzo del papel del Consejo Europeo

El Consejo Europeo, instaurado desde la firma del AUE, con el *Tratado de Maastricht* adquiere mayor dimensión, asumiendo el papel protagonista

como impulsor del desarrollo de la Unión, definiendo sus orientaciones políticas generales.

b) *El primer pilar: disposiciones relativas a la modificación de los tratados fundacionales originarios (Títulos II, III y IV)*

El Título II se dedica a la reforma del tratado fundacional de la Comunidad Económica Europea (Roma, 1957), el III a la del Tratado fundacional de la CECA (París, 1951) y el IV a la del Tratado fundacional del EURATOM (Roma, 1957). Las reformas se refieren sobre todo a la nueva regulaciones de las relaciones entre las distintas instituciones. Dichas relaciones serán descritas con detalle en los dos capítulos siguientes, dedicados respectivamente, a las instituciones de la Unión Europea y a su ordenamiento jurídico, por lo que no procede detenerse ahora en este punto.

c) *El segundo pilar: La política común de asuntos exteriores y de seguridad (Título V del Tratado)*

Para Morán[43], por ejemplo, Maastricht es en cierta medida una reacción que *trata de reafirmar la seguridad de una Europa en crisis desde 1989:*

> "El *Tratado de Maastricht* (...) Es muy rico en contenidos, abre muchas vías, y significó en algunos puntos avances muy importantes y diría que, es casi seguro, irreversibles. Es el fruto de una larga y constante evolución; pero también de un cierto apresuramiento: un atajo. De la voluntad de afrontar la nueva etapa definida por la desaparición de los bloques, tras el fin de la guerra fría". (MORÁN, 1996: 87)

Por ello no es extraño que el nuevo paso emprendido por los miembros de las Comunidades Europeas al firmar el *Tratado de Maastricht* se refiera a una política exterior y de seguridad común[44].

En ella se plantea la posibilidad "en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común" (artículo J.4). Este pilar, como ya se dijo, se organiza procedimentalmente mediante la cooperación intergubernamental y, por tanto, es el Consejo el máximo responsable en estas materias. Los instrumentos para llevarla a cabo son la adopción de "posiciones comunes" y de "*acciones comunes*", *que se toman habitualmente por unanimidad*[45].

[43] Diplomático de carrera, su condición de ex-ministro de Asuntos Exteriores de España y, sobre todo, de Eurodiputado, ambos cargos por el Partido Socialista Obrero Español, le permiten un profundo conocimiento de la Unión Europea y del papel de España dentro de ella.

[44] Toda la información oficial al respecto de esta política puede encontrarse en la página electrónica oficial de la Unión Europea en el sitio http://ue.eu.int/Pesc/default.asp?lang=es.

[45] El papel de esta política de seguridad y defensa común y el modo de proceder en ella se ha reformado considerablemente con los Tratados posteriores a Maastricht: Amsterdam y Niza. A ellos nos dedicaremos en posteriores epígrafes de este capítulo y será entonces cuando expliquemos las modificaciones que introducen.

La evolución de este pilar es incierta, ya que trata asuntos muy complejos. En materia de política exterior, algunos países de la Unión Europea mantienen lazos peculiares de naturaleza muy estrecha con algunos países extraeuropeos o incluso con grandes áreas geográficas y culturales. Es el caso por ejemplo del Reino Unido con la *Commonwealth* o de España con el resto de Iberoamérica. Además, la mayoría de los países de la Unión Europea ha mantenido colonias fuera del continente y con ellas mantienen también relaciones muy características (Francia, Portugal, Italia, Bélgica, Holanda). Todas estas "relaciones particulares" dificultan una política exterior común. Y en cuanto a la política de seguridad y defensa común, la cuestión es aún más delicada, ya que precisa equilibrios realmente complejos: muchos Estados miembros de la Unión Europea quieren mantener su neutralidad militar a toda costa; otros mantienen compromisos de defensa bilaterales; además, algunos de ellos están integrados en la OTAN y en la UEO, otros están integrados sólo en algunas de estas dos estructuras, y, aún más, existen países integrados en alguna de esas organizaciones, o en ambas, que no son miembros de la Unión Europea. En principio, la Unión Europea Occidental, pretende ser, en el futuro, el brazo armado de la Unión Europea y, por tanto, el ejército ejecutor de la política de defensa y seguridad común, pero su papel con relación a la OTAN y la relación entre ambas organizaciones con los países de la Unión Europea que quieren permanecer neutrales no está definida todavía.

La crisis de Iraq de 2003, que culminó con la intervención armada sobre ese país por parte de EEUU y el Reino Unido, con el apoyo explícito de España y la oposición manifiesta de Alemania y Francia, ha complicado muchísimo más esa política exterior común y ha dificultado las relaciones conjuntas UE-EEUU. Para algunos autores como Boniface "Con las posturas contrapuestas de los países europeos sobre Iraq, parece haber saltado en pedazos la lenta construcción de este edificio" (2003: 61).

d) *El tercer pilar: La política común de Justicia e Interior (Título VI del Tratado)*

Todo este pilar está dedicado, fundamentalmente, a salvaguardar la seguridad en el interior de la Unión y ante el nuevo escenario que supone en ésta la libre circulación de personas por todo su territorio[46]. Así, son objeto de este pilar cuestiones como políticas de asilo, normas por las que se regulan el cruce de las fronteras exteriores de la unión y la circulación entre los esta-

[46] Toda la información oficial al respecto de esta política puede encontrarse en la página electrónica oficial de la Unión Europea en el sitio http://ue.eu.int/jai/default.asp?lang=es.

dos miembros[47], la política de inmigración, la lucha contra la toxicomanía, la lucha contra la defraudación a escala internacional, la cooperación judicial en materia civil y penal, la cooperación aduanera y las cuestiones relativas al terrorismo. Al tratarse de otro pilar de funcionamiento intergubernamental y no supranacional, para desarrollar esta política el Tratado crea un Comité de Coordinación (intergubernamental) compuesto por Altos Funcionarios.

5.5.4. Aportaciones del *Tratado de Maastricht*: nace la Unión Europea

Morán considera lo esencial del *Tratado de Maastricht* que éste supone un cambio radical en el sistema interinstitucional y de toma de decisiones. Él lo denomina "de lo implícito a lo explícito" o "el fin del sistema Monnet" (MORÁN, 1996: 93-98), lo que significa que a partir de este momento políticas que estaban implícitamente coordinadas entre los Estados miembros pasaban a explicitarse en el Tratado. Además, la supranacionalidad va a asumir la mayoría de las cuestiones en las que se deban tomar decisiones, funcionándose mediante la mayoría cada vez en más asuntos. Así, la aproximación hacia una estructura confederal parece ganar terreno después del *Tratado de Maastricht* (salvo en los asuntos relativos a los pilares II y III como se acaba de explicar).

De alguna manera, la aparición en el título del Tratado del nuevo concepto *Unión Europea*, al que se vincula una ciudadanía real, con personalidad jurídica y política propia (aunque todavía dependiente de la nacionalidad de cada estado miembro), la ciudadanía europea, hace pensar ya que estamos en la antesala de una confederación de estados. Para Dominique Wolton (citado en OREJA, 1996: 113) lo que ha hecho el *Tratado de Maastricht* al introducir la ciudadanía europea es abrir las puertas al final de la Europa de los funcionarios y los eurócratas al permitir la participación de la propia ciudadanía en la construcción europea a través del reconocimiento de tal figura política y dotando de más poder a su órgano de representación: el Parlamento Europeo. Esto es esencial para Wolton porque, hasta ahora, el ciudadano tenía la sensación de que se había estado construyendo Europa para los europeos pero sin los europeos.

[47] La libre circulación de personas no se ha construido únicamente en el marco de las Comunidades Europeas. En 1985, Alemania, Francia y los países del Benelux firmaban el Acuerdo de Schengen, de carácter intergubernamental. Este Acuerdo se amplió posteriormente a otros países.

En la actualidad los países Schengen son Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Austria, Portugal, Suecia, Finlandia, Islandia, Noruega, Dinamarca, Grecia y España; es decir, todos los países de la Unión Europea, excepto Inglaterra e Irlanda, a los que se han añadido Noruega e Islandia. En 1990 el Acuerdo de Schengen se completó con un Convenio de Aplicación que establecía una libertad de movimiento real para todos los ciudadanos de las Comunidades Europeas dentro de la zona Schengen y se ocupaba de las cuestiones de visados, inmigración y asilo. Puede consultarse todo lo relativo a esta cuestión en la obra (28 de febrero de 2002) titulada UE: *Catálogo de Schengen*, publicado por el Consejo de la Unión Europea.

No obstante, ese "salto cualitativo" en la evolución del proceso de la integración se ve materializado en avances muy concretos. Diversos autores han tratado de sistematizarlos con acierto. Uno de ellos, Morán (1996: 93-98), los clasifica de la siguiente forma:

a) Avances políticos:

a.1) Se crea la Unión Europea.

a.2) Ciudadanía de la Unión.

a.3) Posibilidad de utilizar embajadas.

a.4) Único pasaporte.

a.5) Libre residencia y trabajo. Libre circulación de capitales. Libre circulación de bienes y servicios.

a.6) Posibilidad de ser elector y elegible en las elecciones municipales y en europeas dentro de la circunscripción de residencia con independencia de la nacionalidad.

a.7) Creación de un Defensor del Europeo.

a.8) Derecho de petición directa ante el Parlamento Europeo, ante el defensor del Pueblo y ante todas las instituciones de la Unión.

a.9) Política exterior y de seguridad común.

a.10) Política interior y de justicia común (incluyendo medidas antiterroristas comunes).

a.11) Nuevas posibilidades del Parlamento Europeo:

a.11.1) Veto a propuestas de la Comisión.

a.11.2) Mayor control: reconocimiento de los comisarios.

a.11.3) Nombramiento del defensor del Pueblo.

a.12) El Consejo podrá decidir muchas cuestiones por mayoría, no por unanimidad.

a.13) Existencia del Comité de las Regiones.

b) Avances económicos:

b.1) Creación de un Banco Central Europeo.

b.2) Esta blecimiento de la moneda única[48].

[48] Más adelante se hará referencia al establecimiento del Euro como moneda única, pero se adelanta ahora que en el momento en que se aprueba el *Tratado de Maastricht*, para que los países pudieran acceder a esa moneda única

b.3) Estrategia comercial común frente a terceros países.

c) Avances sociales:

c.1) Más solidaridad interior, mediante el Fondo de Cohesión Social para disminuir las diferencias entre las economías nacionales (para medio ambiente, infraestructuras, transporte, etc.). A él tienen acceso en este momento Irlanda, Grecia, España y Portugal.

c.2) Mayor protección social a los europeos.

c.3) Mayores derechos laborales.

c.4) Más solidaridad exterior:

c.4.1) Política de seguridad y defensa común.

c.4.2) Política común de cooperación con países en desarrollo.

Todos esos avances pueden sintetizarse si acudimos al punto de vista de otro español, Marcelino Oreja[49], que prefiere hablar, simplemente, de unos avances conceptuales y otros procedimentales. Con los primeros se refiere a las mejoras cualitativas que supone la mayor integración política y la introducción de los nuevos campos de actuación (seguridad-exteriores y justicia-interior). Con los segundos hace referencia a los cambios en las relaciones interinstitucionales y en los mecanismos de toma de decisiones, sobre todo a la institucionalización de los Consejos Europeos y a la dotación de un mayor poder al Parlamento Europeo.

Al margen de todos esos avances, hay dos principios del Tratado de Maastricht que, en sí mismos, constituyen una aportación de gran valor: el principio de cohesión y el principio de subsidiariedad.

debian cumplir unos requisitos determinados, los denominados "criterios de convergencia de Maastricht", que pueden sintetizarse en los siguientes (MORÁN, 1996: 92-93):

1) Estabilidad de precios: no superar el 1,5% del nivel de precios de la media de los tres países menos inflacionistas.

2) Interés: no mayor de un 2% de la media de los 3 países con interés más bajo para los créditos a largo plazo.

3) Déficit público: menor o igual al 3% del PNB.

4) Deuda pública: no más del 60% del PNB.

5) No devaluación en un periodo de dos años antes a la entrada en el sistema.

Mantenimiento de la moneda en la banda de 2,25% de la banda del SME (Sistema Monetario Europeo).

[49] Como Ministro español de Asuntos Exteriores del gobierno de la Unión de Centro Democrático entre 1976 (tras la muerte de Franco y el final de la dictadura en España) y hasta 1980, a él correspondió solicitar formalmente la adhesión de España a las Comunidades Europeas el 28 de julio de 1977 (como ya se indicó). En 1989 fue elegido Eurodiputado por el Partido Popular, siendo presidente de la comisión institucional del Parlamento Europeo. En 1992 es encargado por la Comisión institucional del Parlamento Europeo para redactar un anteproyecto de Constitución Europea, presentado en abril de 1993. De 1994 a 1999 ha sido miembro de la Comisión Europea. Toda esa trayectoria le confiere un profundo conocimiento de la realidad de la Unión Europea y su evolución institucional y jurídica.

El **principio de cohesión** significa que la Unión Europea realizará todos los esfuerzos posibles para armonizar las condiciones económicas de los ciudadanos de todos sus Estados y tratar de establecer un progreso equilibrado de todos ellos. Regulado a través del artículo 130, se establece que

> "A fin de promover un desarrollo armónico del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.
>
> La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales"

Por su parte, el **principio de subsidiariedad** aclara aspectos debatidos respecto al ejercicio de competencias en el caso en que éstas estuvieran compartidas por instancias comunitarias y por los poderes nacionales, regionales y locales. Determina que la acción de la Comunidad se ejercerá sólo cuando no pueda ser asumida por el Estado nacional o cuando hacerlo suponga una mejora respecto a lo que podría conseguirse sin el apoyo de la Comunidad. Se desarrolla en el artículo 3B.

> "La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.
>
> En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.
>
> Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de este Tratado".

Hay que dejar claro que el principio de subsidiariedad no se aplica a las competencias que se le atribuyen en exclusiva a la Comunidad, sino sólo a aquellas que comparte con los Estados o con poderes regionales o locales de éstos. Así pues, no es un principio que haga referencia al reparto o atribución de competencias, sino que establece un modo de ejercerlas, en caso de que estén compartidas. La aplicación de este principio ha sido objeto de debates posteriores hasta tal punto que diversos Consejos Europeos pidieron informes técnicos al respecto. Uno de ellos, el *Informe Weidenfeld-Bertelsmann* defiende entender la subsidiariedad desde esta máxima: "unidad donde sea necesario, diversidad donde sea posible" (citado en PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 210)[50].

[50] Entre los muchos artículos especializados que se han dedicado al estudio del principio de subsidiariedad desde la perspectiva jurídica pueden mencionarse los de Areilza y Cass:

5.6. El ingreso de Austria, Finlandia y Suecia (1995)

Algunos países del Norte de Europa han permanecido tradicionalmente algo ajenos al proceso de integración que suponía la Unión Europea, cuyos epicentros eran más bien la zona central (BENELUX, Francia y Alemania) y meridional (Italia) del continente.

Entre 1989 y 1992, Austria, Suecia, Noruega y Finlandia solicitan formalmente iniciar las negociaciones que conduzcan a la firma de los respectivos Tratados de Adhesión. Como se indicó en su momento, Austria, Suecia y Noruega pertenecían a la EFTA desde su orígenes (1960) y Finlandia se incorpora a ella posteriormente (1961). Así pues, para el momento en que solicitan su adhesión a la Unión Europea, todos ellos son miembros de la EFTA. Sin embargo, los resultados económicos de la EFTA no son los de la Unión Europea. Además, parece imparable el nuevo impulso político que supondrá para ésta la aprobación del *Tratado de Maastricht* (a la sazón en fase de gestación) con la perspectiva de una moneda única a corto plazo y unas políticas comunes no sólo en lo comercial sino en exteriores, seguridad, asuntos de justicia e interior. Seguir fuera de la Unión Europea hubiera sido perder peso en el concierto mundial de las naciones, donde la Unión Europea pretende tener una voz propia que resuene con más fuerza que cualquiera de las voces de cualquier estado de Europa.

El proceso de elaboración, aprobación y ratificación del *Tratado de Maastricht,* que prácticamente monopoliza la actividad diplomática de la Unión, hace que las negociaciones para la adhesión no se inicien hasta el año 1993, una vez aprobado el Tratado, procurando también que se produzcan de forma conjunta para todos los países aspirantes, por lo que hubo que esperar a la solicitud del último de los candidatos. Las negociaciones oficiales comienzan en febrero de 1993 para Suecia, Finlandia y Austria y en abril de ese mismo año para Noruega.

Durante las negociaciones hubo temas importantes que resolver, como el de la neutralidad política y militar de Austria, Suecia y Finlandia, las normas sobre protección de la salud y el medio ambiente, los monopolios públicos, el régimen de comercio exterior con países terceros, etc. Éstos no representaron mayor dificultad en su resolución, aunque el ajuste de precios en el campo agrícola, *mucho más elevados en los países candidatos (exceptuando Suecia) que en los* países comunitarios, sí supuso un pequeño conflicto.

AREILZA CARVAJAL, J. Mª (1996): El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea, *Papeles de la Fundación para el análisis y los estudios sociales,* nº 29 (Madrid).

CASS, D. Z. (1992): *The word that saves Maastricht? The principle of subsidiarity and the division of powers within the European Community, Common Market Law Review,* nº 29 (December), pp. 1107-1136.

No obstante, teniendo en cuenta lo mucho que suelen dilatarse habitualmente las negociaciones de adhesión, el caso de estos países supone una excepción, ya que en apenas un año, las conversaciones estaban concluidas. Un factor que colaboró a esta celeridad es la participación de los países candidatos en el Espacio Económico Europeo, lo que hacía que ya tuvieran asumida gran parte del acervo comunitario[51]. El 22 de junio de 1993 el Consejo Europeo, reunido en Copenhague, confirmó que la firma de los Tratados para el ingreso de estos países tendría lugar antes de 1995.

Se llegó al acuerdo de que la Comisión aumentaría su número de comisarios de 17 a 21, y en el Parlamento Europeo entrarían en escena 21 nuevos diputados para Suecia, 20 para Austria, 16 para Finlandia y 15 para Noruega. En el Consejo de Ministros, 4 votos serían concedidos a Suecia y Austria, y 3 a Finlandia y Noruega, pasando el total de sufragios de 76 a 90, y la minoría de bloqueo estaría representada por el 30% de los votos, pasando de 23 a 27 (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 280).

Las negociaciones culminan el 30 de marzo de 1994 en Bruselas y los respectivos Tratados de Adhesión se firman en el Consejo Europeo que tuvo lugar en Corfú entre los días 24 y 25 de junio de ese mismo año de 1994.

La ratificación tuvo lugar mediante referéndum. Austria lo había celebrado previamente a la propia firma del Tratado (el 12 de junio de 1994), con un resultado positivo bastante amplio (66,36 % de votos y el 80% de participación del censo electoral). Finlandia, el 16 de octubre dijo sí con un 57% de los votos y

[51] El acuerdo del *Espacio Económico Europeo* (EEE) se firmó en mayo de 1992 entre los entonces 12 Estados miembros de la Comunidad Europea y los entonces 6 Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA): Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suiza y Suecia. Sin embargo, tras los resultados adversos del referéndum de diciembre de 1992, Suiza no ratificó el Acuerdo, que entró en vigor a principios de 1994 cubriendo, por tanto, a 17 países. Desde entonces, tres de los países que originalmente pertenecían a la AELC (Austria, Finlandia y Suecia) han pasado a ser miembros de pleno derecho de la Unión Europea, y en mayo de 1995 Liechtenstein ingresó en el EEE. Por consiguiente, el Acuerdo se aplica ahora a los 15 Estados miembros de la UE y a 3 países de la EFTA (Islandia, Liechtenstein y Noruega) aunque no a Suiza, que, no obstante, sigue siendo miembro de la EFTA.

Esta compleja situación es el resultado de diversos cambios en las relaciones entre la EFTA y los países de la Comunidad Europea a lo largo de los años. Cuando dos Estados de la EFTA, el Reino Unido y Dinamarca, se adhirieron a la Comunidad Europea en 1973, se negociaron acuerdos sectoriales particulares de libre comercio con los cinco Estados de la EFTA restantes. Se amplió la cooperación a través de la "Declaración de Luxemburgo" de 1984. Finalmente, la proximidad de la realización del mercado único de la CE dio lugar a negociaciones oficiales de cara al EEE en 1990.

A diferencia del mercado único de la Comunidad Europea, en principio el EEE *excluye* los productos agrícolas y de la pesca, no contempla la imposición indirecta (IVA e impuestos especiales) y no hay una política económica exterior común (arancel exterior común, medidas *antidumping*, etc.). En consecuencia, el EEE no constituye plenamente un mercado "sin fronteras" ni una unión aduanera auténtica. No obstante, más del 80% de la legislación comunitaria relativa al mercado único (alrededor de 1.500 reglamentos, directivas y decisiones) es de aplicación en toda el área del EEE, como ocurrirá con la mayor parte de la futura legislación relativa al mercado único. Además, por cuestiones prácticas, se han hecho necesarios acuerdos también en ámbitos formalmente excluidos del EEE, especialmente en el caso de los productos agrícolas y de la pesca (http://www.europarl.eu.int/factsheets/6_3_2_es.htm).

una participación del 75%. Y Suecia también adoptó una postura positiva al proceso de integración con un resultado del 52,2% de los votos positivos y una asistencia a las urnas del 82,5% en el sufragio del 13 de noviembre.

La ratificación de Noruega, en este segundo intento de formar parte de los países comunitarios[52], tuvo lugar el 28 de noviembre de 1994. Los resultados fueron negativos de nuevo. El mismo porcentaje de votos (52,2%) que le había servido a Suecia para confirmar su entrada en la Unión, convertido en signo contrario, reafirmaba el rechazo de la ciudadanía noruega a la adhesión (TAMAMES, 1999: 662-663). La motivación del rechazo puede explicarse desde dos ángulos. Por un lado, la necesidad de mostrar el espíritu de independencia[53] que ha caracterizado a Noruega. Por otro, los intereses derivados de los sectores agrícola y, sobre todo, del pesquero (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 281), especialmente en lo relativo a la industria del Salmón.

Con la incorporación de los tres nuevos miembros, la superficie de la Unión Europea se incrementa en un 35%, ocupando un territorio de 3.235.000 km^2. La Europa de los 15 queda configurada por 370 millones de habitantes.

En el aspecto económico la Unión Europea aumentó su Producto Interior Bruto (PIB) en un 7 por 100, sobrepasando a EEUU en un 10%, y a la economía japonesa en un 64%. Aún así, el PIB *per cápita* seguía manteniéndose por debajo de estas dos grandes potencias a pesar de que Austria y Suecia se encuentran por encima de la media europea (TAMAMES, 1999: 663).

5.7. La revisión del Tratado de Maastricht: El Tratado de Amsterdam (1997)

Puesto que el *Tratado de Maastricht* introducía modificaciones sustanciales en el devenir previo de las Comunidades Europeas (creaba la Unión Europea, hablaba de ciudadanía europea, incluía los "pilares" relativos a política de seguridad-exteriores y de justicia-interior, acordaba la asunción de la moneda única, etc.), se creyó conveniente incluir en ese mismo tratado una "cláusula de revisión". Se trata del artículo N.2, del título VII, relativo a las disposiciones finales. Determina que en 1996 se constituiría una Conferencia Intergubernamental para examinar el grado de cumplimiento de los objetivos del Tratado y proponer, si fuera necesaria, su revisión.

[52] Recuérdese que hizo un primer intento de adhesión en 1973, cuando ingresaron Irlanda, Dinamarca y el Reino Unido, en la primera ampliación de las Comunidades Europeas, pero que el referéndum popular Noruego rechazó la adhesión.

[53] Ese espíritu de independencia necesita reafirmarse en el caso de Noruega por razones históricas. Noruega estuvo sometida durante algunos periodos al reino de Dinamarca e incluso llegó a ser nada más que una provincia del reino de Suecia. Hasta 1905 Noruega no ha restaurado de forma integral su independencia

Así, en el Consejo Europeo de Corfú, celebrado durante los días 24 y 25 de junio de 1994, se convocó un Comité de reflexión para preparar los trabajos de la Conferencia Intergubernamental de 1996. El Comité se compuso de los representantes de los Estados miembros, un representante de la Comisión y dos representantes del Parlamento Europeo. El Comité inició sus trabajos el 2 de junio de 1995 y entregó su informe final en el Consejo Europeo de Madrid, celebrado los días 15 y 16 de diciembre de 1995.

Tomando ese informe como base, la Conferencia Intergubernamental inicia sus trabajos en Turín, con una reunión de Jefes de Estado o de Gobierno celebrada los días 17 y 18 de junio de 1996.

Para esa fecha, y desde 1992, fecha de la firma del Tratado de Maastricht, algunos hechos importantes habían sucedido en Europa y se habían detectado algunas deficiencias en el funcionamiento de la Unión:

a) Se habían incorporado a la Unión Europea tres nuevos países: Austria, Finlandia y Suecia.

b) Las dificultades del proceso de ratificación y lo ajustado de los resultados de algunos referendos ponían de manifiesto el distanciamiento entre la Unión Europea y sus ciudadanos.

c) La situación económica no era todo lo buena que cabía esperar y auguraba dificultades para el establecimiento de la moneda única.

d) Los países del Este, sometidos al régimen comunista y a la órbita comercial y política de la antigua Unión Soviética hasta los acontecimientos de la caída del muro de Berlín (1989) y el final de la Guerra Fría, sufren una evolución política, hacia la democracia, y económica, hacia una economía de libre mercado, que los convierte en candidatos a la Unión Europea. Con esas candidaturas, la Unión Europea podría alcanzar los 28 miembros.

e) Había quedado manifiesta la incapacidad de la Unión Europea para liderar propuestas de solución a los conflictos bélicos en Los Balcanes, lo que hacía pensar que la política de seguridad y defensa común propuesta en el II pilar del *Tratado de Maastricht* no estaba funcionando adecuadamente.

f) Existían dificultades en el funcionamiento institucional para la Europa de 15 miembros, que seguía operando, a pesar de las modificaciones, con un esquema supranacional ideado originariamente para seis Estados miembros.

Con ese marco de referencia, la Conferencia se debate entre dar vía libre a las ampliaciones que se esperan desde el Este o consolidar estructuralmente las instituciones con los países actuales. Se procuró un equilibrio entre ambas posturas de tal forma que, por un lado, se prevén las nuevas incorporaciones y no

se paraliza su proceso de adhesión a pesar de que no se hagan profundas reformas estructurales en las instituciones de la Unión; pero, al mismo tiempo, se las prepara para "hacer más eficaz la arquitectura institucional de la Unión", partiendo de la idea de que esta consolidación dotaría de una base sólida a los procesos de integración de nuevos miembros[54].

Terminados los trabajos de la Conferencia Intergubernamental, ésta elabora su propuesta de modificación del *Tratado de Maastricht* y lo presenta al Consejo Europeo de Amsterdam, celebrado los días 16 y 17 de junio de 1997. El Consejo Europeo aprueba la propuesta de la Conferencia Intergubernamental, y ésta se convierte en el *Tratado de Amsterdam*. El tratado se firma oficialmente el 2 de octubre de 1997 y, tras un proceso de ratificación que abarca desde entonces hasta la primavera de 1999, entra en vigor el 1 de mayo de 1999[55].

El Tratado supone la reforma del *Tratado de la Unión Europea ó Tratado de Maastricht* (1992) y, consecuentemente, el de la CEE. Todo su contenido se orienta hacia cuatro grandes bloques de **objetivos** (COMISIÓN EUROPEA, 1997: 3):

a) Hacer del empleo y de los derechos de los ciudadanos el eje de la Unión.

b) Suprimir los últimos obstáculos a la libre circulación y reforzar la política de justicia e interior para que se pueda realizar con seguridad.

c) Hacer que la voz de Europa se oiga mejor en el mundo, con una política exterior más unísona y con una política de defensa más comprometida y uniforme.

d) Hacer más eficaz la arquitectura de la Unión con miras a la próxima ampliación, reformando sus instituciones y simplificando y agilizando los procesos de toma de decisiones.

Se trataba, en síntesis, de convertir a la Unión en "*más eficaz, más democrática y más transparente*" (MORÁN, 1996: 157). Veamos el contenido del Tratado desde las novedades más significativas que éste supone respecto a cada uno de esos cuatro objetivos mencionados arriba.

En cuanto a la **política de ciudadanía y empleo,** el Tratado incluye un capítulo referido al empleo, en paralelo a las disposiciones relativas a la unión económica y Monetaria, que supone la coordinación de las políticas nacionales de

[54] La obra *Europa Mañana,* de Marcelino Oreja, actor directo en la Conferencia Intergubernamental, señala muy acertadamente y de forma exhaustiva puntos esenciales de debate en esas reuniones (OREJA, 1996).

[55] El Tratado completo, así como información explicativa del mismo puede encontrarse en la página electrónica oficial de la Unión Europea (http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties) Existe también numerosa información en obras en formato de papel, como las de la Comisión Europea tituladas *Un nuevo Tratado para Europa* (1997) y *Tratado de Amsterdam: lo que ha cambiado en Europa* (1999) o la proveniente del Ministerio de Asuntos Exteriores español bajo el título *Tratado de Amsterdam* (todas ellas están citadas pertinentemente en la bibliografía).

empleo hacia una sinergia cuyo objetivo fundamental es el pleno empleo dentro de la Unión.

Además, introduce una norma nueva en la Unión Europea mediante la cual puede suspender a cualquier Estado miembro en el momento en que viole de forma grave y persistente el respeto a los Derechos Humanos o al Estado de Derecho.

Por otra parte, establece el principio de transparencia, mediante el cual todas las personas residentes en la Unión tienen derecho de acceso a los documentos de la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, en las condiciones que se dicten en un Reglamento.

Con relación a la **libre circulación y a la política de justicia e interior**, los avances son muy notables[56]. Por un lado, se incluye el *Acuerdo de Schengen* en los Tratados mediante un protocolo anejo. Como consecuencia, también se establecen toda una serie de disposiciones relativas a visados, cruce de fronteras, asilo, refugio, inmigración y cooperación judicial. Con todos esos avances se articula un enfoque uniforme frente a la política migratoria externa: ya que no existen fronteras interiores, los criterios de entrada deben ser homogéneos respecto a las fronteras exteriores con independencia del país de la Unión en el que se encuentren.

Esta realización efectiva de la libre circulación interior precisa una mayor coordinación en la política interior y de seguridad; por eso el *Tratado de Amsterdam* redefine el objetivo que había desarrollado para el tercer pilar en el *Tratado de Maastricht* de tal manera que lo formula como "mantener y desarrollar un espacio de libertad, seguridad y justicia". También el sistema de cooperación intergubernamental se hace más flexible introduciendo en más casos las decisiones por mayoría cualificada. Asimismo, el Tratado prevé que *Europol* se convierta en una auténtica policía europea, con capacidad para actuar en todo el territorio de la Unión y no tenga sólo carácter informativo.

Para que Europa tenga realmente más voz en el mundo hay que reforzar el segundo pilar de Maastricht, es decir, la **política de exteriores y de seguridad común**. El *Tratado de Amsterdam* aporta innovaciones importantes en este campo. En primer lugar, se crea la figura del Alto Representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad Común[57]; además, se crea una unidad

[56] En la obra *Vivir en un espacio de libertad, seguridad y justicia. Justicia y asuntos de interior en la Unión Europea*, publicada en 2001 por la Comisión Europea (cita completa en la bibliografía) Pueden encontrarse detalladamente explicados todos esos avances.

[57] En términos vulgares se le conoce como Mr. PESC (Política Exterior y de Seguridad común). Actualmente el cargo lo ostenta el español Javier Solana Madariaga.

de planificación y alerta rápida; y, por último, institucionaliza algo que venía siendo práctica habitual: que el Consejo pueda nombrar, cuando lo considere necesario, un enviado especial, en representación de la Unión, en relación con asuntos o áreas específicas. Pero quizá lo más significativo en el terreno de la política de seguridad común sea la inclusión de las relaciones entre Unión Europea y la Unión Europea Occidental mediante un protocolo anejo, institucionalizándolas dentro de los Tratados fundacionales.

El último de los objetivos tenía que ver con la **reforma de las instituciones y los procesos de toma de decisiones** para preparar la futura ampliación a los países del Este.

Una de las críticas al *Tratado de Maastricht* fue que, a pesar de materializar la "Europa de los ciudadanos", dando carta de naturaleza a la ciudadanía de la Unión, las instituciones seguían funcionando con un grave "déficit democrático"[58]. Para resolverlo, el *Tratado de Amsterdam* ha reforzado el papel del Parlamento Europeo. Le ha dado poder para fijar un estatuto único a todos los diputados nacionales, que hasta ahora disfrutaban de estatutos diferentes según su pertenencia a cada uno de los Estados miembros. Además, le ha otorgado la facultad de que el Presidente de la Comisión no podrá ser nombrado sin el acuerdo del Parlamento Europeo. Por otra parte, en el procedimiento de toma de decisiones le ha dotado de mayor fuerza al determinar que los actos que deben decidirse por "codecisión"[59] no podrán ser acordados sin autorización del Parlamento Europeo. Y, por último, ha extendido su capacidad de control presupuestario a la política de exteriores y seguridad común.

También con el objetivo de reducir el "déficit democrático" se refuerza el papel de los Parlamentos Nacionales. En un protocolo anejo al Tratado se determina que todos los documentos consultivos de la Comisión, así como sus propuestas legislativas, deben ser examinadas antes por los Parlamentos Nacionales disponiendo de un plazo de seis semanas para pronunciarse antes de que el Consejo pase a votarlos. Aunque sólo con carácter consultivo, este nuevo papel de los Parlamentos Nacionales en el proceso de toma de decisiones de la Unión supone que la representación directa de los ciudadanos de cada Estado

[58] La expresión "déficit democrático" hace referencia a que la "soberanía" de la Unión Europea sigue recayendo en los Estados y no en los ciudadanos por cuanto el poder legislativo no lo ostenta el Parlamento Europeo (única institución que representa a los ciudadanos) sino que compete a la Comisión y al Consejo.

La cuestión es controvertida, ya que todos los países de la Unión Europea son Estados Democráticos de Derecho, por lo que puede inferirse que la actuación de las instituciones de la Unión, aún cuando es ejercida desde los gobiernos nacionales y no desde los ciudadanos, es democrática; sólo que democrática "de segunda instancia": los pueblos de cada Estado delegan su soberanía en lo que a cuestiones de la UE se refiere en los gobiernos que ellos han elegido democráticamente.

[59] Cuando más adelante nos refiramos a la forma de tomar las decisiones dentro de la Unión Europea, nos detendremos en la explicación de cada una de ellas.

Miembro esté al corriente de las actuaciones que se propone la Unión. Y aún más, en determinados ámbitos, como en el caso de los relativos a las cuestiones del tercer pilar (política común en materia de justicia e interior), se reconoce el interés particular de los dictámenes de los Parlamentos Nacionales.

En cuanto a las normas de funcionamiento del Consejo, el Tratado no ha incidido mucho, pero sí ha flexibilizado la posibilidad de tomar acuerdos, liberalizando muchas materias del criterio de la "unanimidad" y estableciendo el procedimiento de "cooperación reforzada" o "flexibilidad". En síntesis, este nuevo procedimiento permite que un número no completo de Estados pueda iniciar procesos más amplios de integración en un área determinada, siempre y cuando sean compatibles con todas las decisiones anteriores tomadas en el seno de la Unión[60].

Con respecto a la Comisión Europea, ésta no se ha modificado sustancialmente, pero se ha reforzado el papel del Presidente. Ahora goza de mayor legitimidad al ser refrendado por el Parlamento Europeo y, por tanto, participa en la elección de los comisarios (junto con los Estados miembros), puede asignar y modificar las tareas de cada uno de ellos dentro de la Comisión y fija sus orientaciones políticas. Su papel actual se parece ahora más que antes al de un jefe de gobierno.

Por último, con respecto a los procesos de decisión, al margen de lo que ya se indicó sobre el refuerzo del papel del Parlamento Europeo con relación al procedimiento de codecisión, puede indicarse que éste se ha simplificado considerablemente para hacerlo más ágil.

Una de las aspiraciones importantes en este terreno de la reforma institucional y de los procesos de decisión era preparar las estructuras funcionales de la Unión Europea para el ingreso de los países candidatos del Este de Europa. Sin embargo, en esas cuestiones, como reconoce, por ejemplo, el propio Ministerio Español de Asuntos Exteriores "En Amsterdam no se ha realizado la reforma institucional requerida para la entrada de los países candidatos" (s/f: 29). Ello, entre otros motivos, detonó la necesidad de un nuevo tratado de reforma: el *Tratado de Niza*. Al margen de ésa, existían muchas expectativas creadas en torno al *Tratado de Amsterdam* que no se han cumplido. En definitiva, el Tratado no avanzó lo suficiente ni en la profundización ni en la ampliación. Así, quedaron muchos aspectos pendientes en cuanto a las reformas institucionales, una de las

[60] Esta innovación ha hecho posible, por ejemplo, que en el terreno económico la adopción de la moneda única sólo afectara a algunos países y no a todos (11 países originariamente: Alemania, Bélgica, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Austria, Portugal y Finlandia; a los que se añadió Grecia posteriormente) o que los contenidos del *Acuerdo Schengen* no sean aplicables en Irlanda, Dinamarca y el Reino Unido.

materias principales que debían haber sido abordadas en el presente tratado. Quedó sin resolver también la cuestión relativa al Consejo sobre el alcance de las votaciones por mayoría cualificada, la ponderación de votos y el umbral de adopción de decisiones por mayoría cualificada, dejándolas en suspenso hasta la próxima Conferencia Intergubernamental ya prevista para el 2000. El número de comisarios también se dejó pendiente de una revisión futura (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 295-312).

Habría que añadir que el nuevo Tratado no ha supuesto una fusión de los tres Tratados constitutivos ni una reestructuración del texto del Tratado como hubiera sido deseable. Tampoco se ha llegado a la claridad y sencillez esperada, complicándose aún más el entramado legislativo, por la cantidad de protocolos anejos que se añadieron al Tratado.

Todos esos "asuntos pendientes" del *Tratado de Amsterdam* los puso en evidencia de forma sintética pero exhaustiva y acertada el *Movimiento Europeo*[61]:

"– La codecisión no se generaliza, y el Parlamento Europeo no consigue que se reconozcan sus derechos en el procedimiento de revisión de los Tratados;

– El voto por mayoría cualificada en el Consejo se somete a numerosas excepciones;

– No se refuerzan los poderes ejecutivos de la Comisión;

– La Conferencia Intergubernamental del 96 no ha abierto la puerta ni a la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos ni a la redacción de una Declaración de Derechos Fundamentales;

– *En lo referente a la Política de Exterior y de Seguridad Común, no se garantiza la* capacidad de acción internacional de la Unión Europea;

– Respecto a Justicia e Interior, no se aseguran las condiciones de éxito del programa de acción en cinco años en materia de libre circulación, asilo, acogida de refugiados, inmigración y residencia de ciudadanos de terceros países;

– No se han logrado establecer «procedimientos de colaboración reforzados» que permitan eludir el veto de uno u otro Estado miembro;

– Se ha aplazado la reforma de las instituciones, necesaria en la perspectiva de la *ampliación de la Unión Europea;*

– El objetivo de la simplificación de los Tratados no se ha alcanzado;

[61] A dicha organización nos referimos ya en el capítulo anterior, cuando hablamos de las organizaciones que surgen a favor del europeísmo a finales de la II Guerra Mundial. Uno de sus mayores logros fue impulsar la creación del *Consejo de Europa.*

– La revisión del Tratado sigue sometida a la unanimidad de los Estados miembros, lo que supone un *handicap* fundamental para la construcción de una verdadera Unión Europea" (citado en PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 312-313).

El *Movimiento Europeo* sugiere el planteamiento de otra reforma en 1999 cambiando el procedimiento de negociación para revisar los Tratados. El sistema adecuado sería, según esta entidad, que la Comisión presentara las orientaciones de la reforma, que el Parlamento actuara desde la postura de un poder constituyente y se consiguiera mayor compromiso de la sociedad civil a través del debate público (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1997: 313).

Puede decirse que cuando nació el *Tratado de Amsterdam* todos eran conscientes de que en poco tiempo debería redactarse uno nuevo. Y así fue.

5.8. La Agenda 2000, el Tratado de Niza y la Carta de Derechos Fundamentales

A la entrada en vigor del *Tratado de Amsterdam* hay que añadir otros hechos sustanciales en el devenir político de la Unión Europea que hacen de los años próximos a 1999 una etapa de constantes reformas: casi simultáneamente al Tratado se está elaborando un programa de acción, la *Agenda 2000*, que deberá pautar la línea política de la Unión en el período 2000-2006; una Conferencia Intergubernamental se encarga de intentar resolver las cuestiones pendientes que, relativas a la reforma institucional, había dejado abiertas el *Tratado de Amsterdam* y sus trabajos darán lugar al *Tratado de Niza*; y, en paralelo, se redacta la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, aprobada al mismo tiempo que el *Tratado de Niza*.

5.8.1. La Agenda 2000

De forma casi simultánea a la preparación del *Tratado de Amsterdam*, se elabora una estrategia de actuación para diseñar las grandes líneas de política de la Unión Europea durante el período 2000-2006: La *Agenda 2000*. Este documento es bien distinto de los *Tratados de Maastricht* o *Amsterdam*. No tiene el mismo rango jurídico que un Tratado, sino que es una propuesta de actuación, un "programa político" podríamos decir, elaborado por la Comisión, que es a *quien compete la iniciativa dentro de las instituciones de la Unión Europea*. Es, pues, un documento de trabajo sobre las prioridades de actuación de la Unión.

A raíz del Consejo Europeo de Madrid, que tuvo lugar el 15 y 16 de diciembre de 1995, se solicitó a la Comisión Europea la elaboración de una comunicación sobre el marco de acción de la Unión teniendo en cuenta el nuevo proceso de

adhesión y el refuerzo de las políticas de la Unión Europea, todo ello dentro de un marco financiero viable y riguroso para el período 2000-2006. Esta comunicación es presentada el 16 de julio de 1997 en Bruselas por Jacques Santer[62], presidente de la Comisión en aquel entonces, bajo el título *Agenda 2000: Fortalecer y ampliar la Unión Europea*[63]. Como puede apreciarse las fechas del *Tratado de Amsterdam* y de la *Agenda 2000* son casi coincidentes.

La Comisión presentó, el 18 de marzo de 1998, una serie de propuestas legislativas, basadas en las prioridades de la *Agenda 2000*, para llegar a una concreción jurídica de las mismas. Estas propuestas fueron estudiadas y aprobadas en el Consejo Europeo celebrado en Berlín los días 24 y 25 de marzo de 1999.

La Agenda 2000 estructura su paquete de medidas programáticas en tres grandes capítulos: reforzar las políticas de la Unión, asumir el reto de la ampliación a los países candidatos a la adhesión y establecer un marco financiero viable y riguroso para el período 2000-2006.

a) Con relación al **refuerzo de las políticas comunes**, cuatro son los grandes objetivos propuestos por Santer en la *Agenda 2000*: crear las condiciones para un crecimiento sostenible; asentar el crecimiento en el conocimiento; llevar a cabo una modernización profunda de los sistemas de empleo; y promover una sociedad solidaria y segura, preocupada por el interés general y respetuosa con el medio ambiente.

Con ese horizonte teleológico, se establecen distintas prioridades. Por un lado, hacer más operativa y coherente la política agrícola, simplificando las

[62] Jacques Santer nace en Wasserbilling, lugar fronterizo entre Alemania y Luxemburgo el 18 de mayo de 1937. Estudió Derecho en la Facultad de Estrasburgo y completó sus estudios con Ciencias Políticas en el Instituto de Estudios Políticos, doctorándose después en París.

En su primera etapa profesional ejerce la abogacía ante el Tribunal de Apelación de Luxemburgo. Pero antes detentó los puestos de Secretario de Estado de Asuntos Culturales y Sociales, Secretario General del Partido Social Cristiano y posteriormente Presidente del mismo, Eurodiputado y Vicepresidente del Parlamento Europeo, Ministro de Hacienda, de Trabajo y de la Seguridad Social. En 1984 es nombrado Jefe del Gobierno Luxemburgués para culminar su carrera el 20 de julio de 1994 como Presidente de la Comisión Europea, siendo así el sucesor de Jacques Delors, hasta 1999.

Desde la Presidencia de la Comisión Europea, y con una ideología cristianodemócrata, Jacques Santer se propuso como objetivo dar un impulso nuevo a Europa, conservando la esencia de los fundadores. Participó en numerosos Consejos de Ministros Comunitarios y tomó parte en algunos trascendentales para el desarrollo de la UE tales como: el *Acta Única Europea*, el Tratado de Maastricht y el Tratado de Amsterdam, este último aprobado siendo él Presidente de la Comisión.

Fue galardonado con el Premio Príncipe de Asturias en Ciencias Sociales en 1998, por la labor realizada en el avance de la integración monetaria y de la construcción de la Unión Europea (VALLE, 2000b: 38).

[63] La alocución íntegra de Jacques Santer presentando la "Agenda 2000" ante el Parlamento Europeo puede encontrarse en la página electrónica de la Unión Europea: http://europa.eu.int/comm/agenda2000/ rapid/ 97161es.htm. Información detallada sobre el contenido de la propuesta puede encontrarse en la obra La *"Agenda 2000": Fortalecer y ampliar la Unión Europea, editada por la Comisión Europea en el año 2000* (cita completa en la bibliografía). También puede encontrarse información al respecto en la dirección electrónica http://europa.eu.int/comm/agenda2000/public_es.pdf.

normas, garantizando los precios y asegurando unos ingresos estables. Por otro, reformar la política de los fondos estructurales[64] tratando de hacer más simple su gestión y descentralizando su ejecución. Además, potenciar las acciones en materia de empleo y de asuntos sociales, destinando más fondos a proyectos que procuren la reducción de las diferencias entre las regiones y los pueblos de la Unión. También se pretende un nuevo marco para la política regional que procure "ayuda concentrada, financiación focalizada y gestión descentralizada". Por último, se busca un mayor compromiso de los Estados Nacionales, las instituciones regionales y locales, y las empresas, para procurar un desarrollo que no dañe el medio ambiente.

b) Las propuestas que pretenden asumir el reto de la ampliación se alinean en torno a unas condiciones básicas que deben cumplir los candidatos y que son de naturaleza tanto política como económica. En el plano político se sitúa la más elemental de esas condiciones: el respeto a los Derechos Humanos y la asunción de un Estado Democrático de Derecho. Entre las condiciones de tipo económico, algunas no pueden soslayarse, tales como asumir los principios de libre mercado y libre competencia o estar preparado para soportar la presión competitiva dentro de la Unión.

c) El último grupo de propuestas de la Comisión giran en torno a la aspiración de establecer un marco financiero riguroso y viable. La cuestión de la financiación de la Unión no es, en absoluto, baladí y ha sido objeto de encendidos debates en el seno del Consejo Europeo. Los países más ricos procuran no hacer demasiado gravosa su aportación a la economía de la Unión y los países más pobres, por su parte, intentan optimizar al máximo los recursos de la Unión. El nuevo escenario que se dibuja en el plano económico ante la circunstancia de la ampliación es sombrío, por cuanto los países futuros candidatos son muchos (diez en una primera fase, dos más después y, probablemente también Turquía; trece en total) y todos tienen economías por debajo de la media de la Unión Europea[65].

Ante esa perspectiva se opta por disciplinar el gasto global de la Unión Europea, modificar las contribuciones de los Estados al presupuesto de la Unión Europea para ajustarlas a su capacidad de pago y hacer más eficaz el gasto en las partidas de mayor volumen presupuestario (agricultura y fondos estructurales).

[64] Los fondos estructurales, a los que ya se ha hecho mención, son partidas económicas destinadas específicamente a reducir las desigualdades de desarrollo, bienestar y progreso entre los Estados, sus regiones o sus pueblos. Destacan entre otros el FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola) para la agricultura y las zonas rurales) el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) y el FSE (Fondo Social Europeo).

[65] La cuestión económica no fue, por ejemplo y comparando situaciones, nada preocupante en el caso de los países que se adhirieron en 1995. Suecia tiene una economía muy potente y tanto Austria como Finlandia gozan de economías más que saneadas.

5.8.2. El *Tratado de Niza* (2001)

A pesar de la reforma jurídica que había supuesto en los tratados fundacionales el *Tratado de Amsterdam* y de las propuestas operativas que ofrecía la *Agenda 2000*, la Unión Europea abordaba el albor del siglo XXI con algunas cuestiones sin resolver, sobre todo las referidas a las reformas en las instituciones y en la toma de decisiones, necesarias para enfrentarse con éxito a la ampliación. Responder a esas y otras cuestiones pendientes es el motivo fundamental por el que se plantea una nueva reforma de los tratados. Ésta se va a explicitar en el *Tratado de Niza*.

Los trabajos que dan lugar al *Tratado de Niza* se inician en la Conferencia Intergubernamental que tuvo lugar el 14 de febrero de 2000 en Bruselas. Los trabajos concluyeron en diciembre de 2000 y el Consejo Europeo celebrado en Niza entre los días 7 y 9 de diciembre aprueba el contenido del informe de la Conferencia Intergubernamental, que adoptaría la forma de *Tratado de Niza*. El Tratado se firma el 26 de febrero de 2001 en la misma ciudad de Niza.

El encargo a la Conferencia Intergubernamental sobre la revisión de los Tratados debía centrarse en los aspectos clave para preparar la ampliación: el tamaño y la composición de la Comisión y del Parlamento Europeo, la ponderación de votos en el Consejo, la extensión del voto por mayoría cualificada, las cooperaciones reforzadas, etc.

Ante la incertidumbre de cuándo y en qué orden se hará efectiva la entrada de los países candidatos de la Unión, el Tratado plantea modificaciones para la actual Unión compuesta por 15 miembros y tan sólo establece los principios y los métodos de evolución del sistema a medida que la Unión se vaya ampliando.

a) Las instituciones

Los cambios introducidos en la composición del Parlamento se refieren al reparto de escaños y al número máximo de miembros. Por un lado, se reduce el número de escaños adjudicados entre los Quince actuales Estados miembros, que pasan de 625 actualmente a 535 escaños para la Asamblea que se elegirá en el 2009. Por otro lado, se establece un número máximo de escaños –732– para adjudicar, mediante prorrateo, a los nuevos Estados miembros que hayan firmado el tratado de adhesión antes del 1 de enero de 2004. El límite de 732 escaños puede ser rebasado temporalmente después de 2004 dada la necesidad prevista de elegir más diputados europeos en los países que se adhieran a la Unión durante la legislatura 2004-2009. En cuanto al nuevo reparto entre los Quince, únicamente Alemania y Luxemburgo conservan el mismo número de diputados.

Otros cambios en el Parlamento se refieren, por un lado, al derecho a interponer recursos de anulación contra actos de las instituciones sin tener que demostrar un interés particular y, por otro, al derecho a solicitar un dictamen previo del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de un acuerdo internacional con el Tratado. Se aumentan sus competencias mediante la extensión del ámbito de la *codecisión* y mediante el *dictamen conforme*, necesario para establecer una *cooperación reforzada* en un ámbito regulado por la *codecisión*.

Se redefine la *mayoría cualificada* del Consejo. A partir del 1 de enero de 2005 la toma de decisiones será bajo mayoría cualificada cumpliéndose dos condiciones: que la decisión obtenga como mínimo un número de votos que se irá determinando según las adhesiones (el denominado *umbral de la mayoría cualificada*) y que la decisión obtenga el voto favorable de la mayoría de los Estados miembros.

El número de votos adjudicados a cada Estado miembro ha aumentado, siendo mayor el incremento en aquellos que tienen más población (de los 15 miembros, el 60% de los votos se concentrará en cinco países).

También se varía la composición de la Comisión a partir de 2005. La representatividad queda reducida a un nacional por Estado miembro. Después de la firma del Tratado de adhesión del vigésimo séptimo país se definirá exactamente cuál será el número de miembros (determinándose su número por unanimidad en un Consejo Europeo) que tendrá que ser menor al número de países, de tal forma que ningún país podrá tener más de un nacional en la Comisión y los Comisarios se irán eligiendo de forma que la nacionalidad de éstos vaya rotando de forma igualitaria.

Por otro lado, se modifica el procedimiento de nombramiento de la Presidencia de la Comisión. Será el Consejo Europeo quien lo designe mediante mayoría cualificada (y no por unanimidad). El Presidente de la Comisión junto con el Consejo Europeo decidirá la lista de las demás personalidades miembros de la Comisión.

La figura del Presidente de la Comisión sale aún más reforzada en sus poderes (ya el *Tratado de Amsterdam* inició un refuerzo en esta línea), ya que él es quién decidirá la organización interna de la Comisión, repartirá y organizará las responsabilidades de los miembros de la Comisión y nombrará a los vicepresidentes, previa aprobación de los demás miembros de la Comisión. También puede solicitar las dimisiones de los miembros de la Comisión.

Los cambios más importantes relativos al sistema jurisdiccional han introducido modificaciones en el Estatuto del Tribunal de Justicia. El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia seguirán teniendo al menos un juez por cada

Estado miembro. En el Tratado también se establece cuál va a ser el reparto de competencias entre estos dos tribunales. El Tribunal de Primera Instancia será competente para pronunciarse sobre los recursos directos con excepción de los que reserven al Tribunal de Justicia, mientras que el Tribunal de Justicia seguirá siendo competente para los demás recursos. Se trata de mantener el Tribunal de Justicia como órgano jurisdiccional supremo de la Unión Europea.

El Consejo podrá crear Salas juridiscionales (según temas específicos) para actuar en primera instancia sobre determinadas categorías de recursos en materias concretas.

El Tribunal de Cuentas estará compuesto por un juez por cada Estado miembro y podrá crear sus propias Salas Jurisdiccionales para aprobar determinadas categorías de informes o de dictámenes.

*El Tratado de Niza, con respecto al Banco Central Europeo, apunta la necesi*dad de modificar las normas relativas a la toma de decisiones. Y en cuanto al Banco Europeo de Inversiones, establece la posibilidad de modificar la composición del Consejo de Administración y las normas relativas a la toma de decisiones.

No se varía ni la composición ni el reparto por Estados miembros del Comité Económico y Social ni del Comité de las Regiones. El Tratado prevé no rebasar el límite de 350 miembros pertenecientes a estos comités. Se ha modificado la cualificación del Comité Económico y Social, constituyéndose a partir de ahora por "representantes de los diferentes componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada" (artículo 257 del Tratado de la Comunidad Europea). En el Comité de las Regiones se establece que los miembros deben ser titulares de un mandato electoral regional o local u ostentar responsabilidad política ante una asamblea electiva (O'SULLIVAN, 2001:1-8).

b) El proceso de toma de decisiones

El *Tratado de Niza* amplía la toma de decisiones mediante **mayoría cualificada.** Entre las 27 disposiciones para las que se adopta este modelo (O'SULLIVAN, 2001: 8) destacan

> "Las medidas que facilitan la libre circulación de los ciudadanos de la Unión (artículo 18 del TCE).
>
> La cooperación judicial en materia civil (artículo 65 del TCE).
>
> La celebración de acuerdos internacionales en el ámbito del comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual (artículo 133 del TCE), excepto en lo relativo al régimen fiscal.

El estatuto de los partidos políticos a escala europea (artículo 191 del TCE, nueva disposición).

La aprobación de los reglamentos de procedimiento del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia (artículo 223 y 224 del TCE)".

Se amplía el ámbito de la **codecisión** en algunas disposiciones, que pasan con este Tratado de la unanimidad a la mayoría cualificada.

En cuanto al tema de las **cooperaciones reforzadas** se han realizado algunas modificaciones, aunque en principio se mantienen sus características esenciales. Se fija en 8 el número mínimo de miembros que han de estar de acuerdo para llevar a cabo una cooperación reforzada. Aunque es probable que este número aumente con las sucesivas ampliaciones hasta cumplir con el criterio recomendado por la Comisión de que sea un número que represente al menos un tercio de los Estados miembros.

Tanto en el primer pilar como en el tercero, referidos respectivamente a los Tratados Constitutivos (los originales que fundan las Comunidades Europeas) y a la cooperación en materia de asuntos de justicia e interior, se ha suprimido el derecho a veto en el establecimiento de una cooperación reforzada. En cuanto al segundo pilar, política exterior y de seguridad común, se ha introducido la posibilidad de establecer cooperaciones reforzadas para la aplicación de una acción común o de una posición común (O'SULLIVAN, 2001: 9-11).

c) Otras modificaciones

En el *Tratado de Niza* se ha introducido, en el artículo 7 sobre la **protección de los Derechos fundamentales**, un dispositivo preventivo por el cual el Consejo podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave de los derechos fundamentales por parte de un Estado miembro y dirigirle sus recomendaciones. Todo ello, bajo propuesta de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión y previo dictamen del Parlamento.

Se aprueba el informe de la Presidencia sobre la **política europea de seguridad y defensa** en el que se prevé el desarrollo de la capacidad militar de la Unión, la creación de estructuras políticas y militares permanentes y la incorporación a la Unión de las funciones de gestión de crisis de la UEO. En el *Tratado de Niza* se suprimen las disposiciones en las que se define la relación entre la Unión y la UEO. Y por último, en este campo, se autoriza que, en una operación de gestión de crisis, sea el Comité Político y de Seguridad (COPS), quien adopte las decisiones pertinentes en lo que se refiere al control político y a la dirección estratégica de la operación.

En el *Tratado de Niza* se describen las funciones de "Eurojust", unidad compuesta por magistrados destacados, que se encargará dentro de la **coopera-**

ción judicial en materia penal, de coordinar las autoridades nacionales competentes en la persecución de un delito.

Se ha determinado que, tras la expiración del *Tratado de la CECA* el 23 de julio de 2002, se proceda a la **transferencia del patrimonio de la CECA a la Comunidad Europea**, quien debe destinar estos fondos a la investigación en los sectores del carbón y del acero. Todo ello queda regulado en un Protocolo anexo al *Tratado de Niza* (O'SULLIVAN, 2001: 11-19).

d) Las insatisfacciones del Tratado de Niza y la dificultad del proceso de ratificación

A pesar de las modificaciones propuestas, el *Tratado de Niza* no ha sido tampoco muy satisfactorio. Obligado a un equilibrio demasiado complejo, sus reformas son, antes que modificaciones sustanciales, tal y como requeriría la situación actual, tan sólo parches temporales con una caducidad muy próxima. Las reticencias de los Estados Nacionales, en quienes reside auténticamente la capacidad de decisión, a cambiar el *status quo*, ha obligado a realizar sólo modificaciones parciales.

Al margen del Consejo, que decidió su aprobación, las otras instancias comunitarias han dado muestras implícitas de insatisfacción ante los resultados de la Conferencia Intergubernamental que aprobó el *Tratado de Niza*. El presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, en un discurso celebrado el 29 de mayo de 2001 en el Instituto de Estudios Políticos de París, señaló que "Después de las sucesivas adaptaciones (...) yo estoy convencido de que este método, que correspondía a los vínculos y a los objetivos del pasado, está agotado"[66].

Por su parte, el Parlamento Europeo, en su sesión de 31 de mayo de 2001, aprobó un informe titulado *Sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea*[67] en el que se dice literalmente que "El agotamiento del modelo intergubernamental para acometer la revisión de los Tratados es una realidad que no pueden ocultar ni sus más firmes defensores". Por eso, "Lamenta profundamente que el *Tratado de Niza* sólo haya dado una respuesta tímida y en algunos casos insuficiente a los asuntos". Así, desde el Parlamento Europeo no se recomienda explícitamente a los Parlamentos Nacionales que ratifiquen el *Tratado de Niza*, si bien es cierto que tampoco se hace lo contrario; esta omisión es muy significativa habida cuenta que es la primera vez en la historia de la

[66] *Por una Europa fuerte, dotada de un gran proyecto y de los instrumentos adecuados para llevarla a cabo*, Paris, 29 de mayo de 2001, Instituto de Estudios Políticos (http://europa.eu.int/futurum/docuemnts /speech/sp290501_es.pdf).

[67] El informe se elaboró en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales, siendo sus ponentes los eurodiputados Iñigo Méndez de Vigo y Antonio José Seguro. Puede encontrarse en la dirección electrónica http://europarl.eu.int.

Unión en la que el Parlamento Europeo no pide explícitamente la ratificación de un tratado a los Parlamentos Nacionales[68].

También se ha hecho mayor el distanciamiento entre los ciudadanos de la Unión Europea y sus instituciones y funcionarios. La complejidad del *Tratado de Niza* es aún mayor, si cabe, que la de sus predecesores, y al no haber conseguido el objetivo de simplificar y unificar los Tratados, el gran público no es capaz de acercarse al conocimiento del acervo comunitario.

Una muestra de ello es que los irlandeses rechazaron en primera instancia la ratificación del *Tratado de Niza* en el referéndum celebrado el 8 de junio de 2001. En la práctica, esta decisión paralizaba la reforma institucional necesaria para que Europa se abriera al Este. La solución más viable era añadir un protocolo adicional al Tratado que permitiera al Gobierno irlandés convocar una segunda consulta popular (tal y como sucedió en el caso de los daneses con el *Tratado de Maastricht)*. Con respecto a la situación de incertidumbre que creaba el rechazo irlandés, el Consejo de Ministros de Goteborg (15 y 16 de junio de 2001) decidió que el proceso de ratificación del *Tratado de Niza* proseguiría de modo que la Unión estuviera en condiciones de acoger a nuevos Estados miembros a partir del final de 2002.

En lo que respecta al referéndum irlandés, el Consejo Europeo confirmó las conclusiones adoptadas por el Consejo de Asuntos Generales de 11 de junio en Luxemburgo, entre ellas la voluntad de cooperar todo lo posible con el Gobierno irlandés para encontrar una forma de seguir adelante, bien mediante el establecimiento de algún protocolo de exclusión para Irlanda o bien mediante la celebración de un segundo referéndum. Esta última fue la opción elegida finalmente. Así, el 20 de octubre de 2002, Irlanda celebró un nuevo referéndum. En esta ocasión el resultado fue positivo, con un 62, 89% de los votos, de una participación del 48,45% del electorado. Según lo dispuesto en el Tratado, éste entraría en vigor el primer día del segundo mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último estado Miembro que hubiera cumplido dicha formalidad[69]. Irlanda efectuó ese depósito el 18 de diciembre de 2002, por lo que la fecha de entrada en vigor del *Tratado de Niza* es la del 1 de febrero de 2003.

[68] Los puntos de critica del Parlamento Europeo al *Tratado de Niza* están descritos en detalle en el nº 2/2001 de la revista *Europa a debate* (revista trimestral del Parlamento Europeo), en las pp. 4-8. Allí pueden encontrarse epígrafes tales como "Una reforma en suspenso", "Un Consejo de Ministros cacofónico", "Un tratado incompleto"o "Pocos motivos de satisfacción".

[69] El proceso entero de ratificación del *Tratado de Niza* por parte de la totalidad de los 15 actuales Estados miembros de la Unión Europea puede verse resumido en una espléndida tabla que ofrece el servidor web de la Unión (http://europa.eu.int/comm/nice_treaty/ratiftable_es.pdf)

5.8.3. *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*

En el mismo Consejo Europeo que aprobó el *Tratado de Niza* se proclamó, de forma solemne y conjunta por parte de las tres instituciones de la Unión Europea (Comisión, Consejo y Parlamento) la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.*

Su proceso de elaboración es novedoso en el proceder de la Unión Europea y merece especial atención. El Consejo Europeo de Colonia, celebrado entre los días 3 y 4 de junio de 1999, decidió que la Unión Europea debía redactar una Carta de Derechos Fundamentales. Se rechazó la opción de redactar la carta mediante el encargo a un "Grupo de Sabios" y también la de hacerla mediante el formato de "Conferencia Intergubernamental", procesos ambos que habían sido empleados para los *Tratados de Amsterdam* y *Niza.* Se optó por un nuevo modelo: proclamar una *Convención.* La Convención reúne a personas que representan a todas las partes implicadas en el proceso de integración europea. En el caso concreto de la *Convención para la Carta de Derechos Fundamentales*, la composición fue de 62 miembros, distribuidos como sigue: 15 representantes de los Estados (uno por cada país, elegido en cada caso por el Jefe de Estado o de Gobierno); 16 representantes del Parlamento Europeo (16 eurodiputados); 30 representantes de los Parlamentos Nacionales (dos por cada país, elegidos por cada uno de sus respectivos parlamentos); un representante de la Comisión Europea (elegido entre los miembros de la Comisión). Además, se estableció la asistencia a los trabajos de cuatro observadores (dos por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y dos por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos).

La carta es proclamada de forma solemne por el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Consejo Europeo el 7 de diciembre de 2000, en el marco del Consejo Europeo que se desarrolló en Niza entre los días 7 a 9 de diciembre de ese mismo año.

En el prefacio de la publicación que hace de la *Carta* el Parlamento Europeo (2000: 3), firmado por Nicole Fontaine (a la sazón Presidenta del Parlamento Europeo) y por Iñigo Méndez de Vigo (que fue uno de los Vicepresidentes de la Convención encargada de redactarla), se justifica la proclamación de la *Carta,* puesto que hasta el momento no existía "un texto que recoja los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos europeos, al que hayan de atenerse las instituciones de la Unión".

El contenido de la *Carta Europea de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*[70] se organiza en 54 artículos estructurados en VII capítulos, a lo que se añade un Preámbulo.

[70] La Carta ha sido publicada en el año 2000 por el Parlamento Europeo (ver cita completa en la bibliografía). Toda la información relativa a la *Carta* (cómo se redactó, contenido íntegro, bibliografía, componentes de la convención, etc.) puede encontrarse en la página electrónica oficial de la Unión Europea (http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/index_en.html).

En el Preámbulo se considera que "la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la Dignidad Humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y el Estado de derecho" y se ratifica el reconocimiento de los derechos incluidos en el *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.*

El capítulo primero, referido a "Dignidad", incluye aquellos derechos más fundamentales de los europeos en cuanto Seres Humanos y prohíbe cualquier acto que pueda atentar contra ellos. El segundo capítulo se refiere a las "Libertades", consagrando, entre otras, las de pensamiento, reunión, expresión, trabajo, etc. El capítulo tercero, que se ocupa de la "Igualdad", se centra en la no discriminación, especialmente la debida a razones de género al mismo tiempo que acentúa el respeto por la diversidad cultural religiosa y lingüística. El cuarto capítulo se centra en la "Solidaridad" y sus artículos regulan, sobre todo, los derechos relativos al trabajo y a la salud. Los aspectos relativos a "ciudadanía" se recogen en el quinto capítulo, que hace mención al derecho de libre circulación y residencia, al derecho de ser elector y elegible en las elecciones municipales y del Parlamento Europeo en cualquier país de la Unión, al derecho de protección diplomática, al derecho de acceder a los documentos de las institu- ciones comunitarias, al derecho de petición ante el Defensor del Pueblo Europeo y ante cualquier instancia de la Unión, etc. Los temas de "Justicia" se mencionan bajo el capítulo sexto, destacando en él los principios de presunción de inocencia, de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas. Se cierra la *Carta* con un séptimo capítulo dedicado a "Disposiciones Generales" referidas al ámbito de aplicación de la *Carta,* el alcance de los derechos garantizados, el nivel de protección que determina y la prohibición del abuso de derecho.

5.9. La ampliación de 2004: La Europa de los 25

Sin duda uno de los aspectos más complejos que afronta la Unión Europea en nuestros días es el de la ampliación de 10 nuevos países que ha tenido lugar el 1 de mayo de 2004. De hecho, todo el planteamiento sobre el futuro de la Unión, incluyendo el de la Constitución para Europa, al que nos referiremos en el próximo epígrafe, pivota sobre este reto. En efecto, la necesidad de reformar sus instituciones, sus mecanismos de toma de decisiones y sus formas de financiación surge desde la imposibilidad de regir una Unión Europea de 25 países con los sistemas con los que se venía haciendo cuando ésta estaba compuesta por quince miembros.

Si en 1951 la unión de Francia y Alemania en la CECA supuso una reconciliación fundamental y originó el proyecto que es hoy la Unión Europea, la actual inclusión en ese proyecto de los países que, hasta la caída del muro de Berlín

de 1989, han permanecido con regímenes no democráticos, bajo la órbita soviética, cierra un ciclo negro caracterizado por 50 años de división en la historia de Europa y abre otro nuevo, con un continente unido y en paz. Podría decirse que con la ampliación de la UE a los países del Este se quita verdaderamente la "última piedra" del muro de Berlín, símbolo de la división de Europa, y del enfrentamiento permanente de los pueblos de Europa. De forma parecida lo expresa un editorial de opinión de *La Vanguardia:* "Sólo 13 años después de la caída del muro de Berlín, la Europa continental se apresta a soldar la tremenda brecha abierta por aquel conflicto y mantenida durante décadas de guerra fría"[71].

Desde la caída del muro de Berlín en 1989 y los acontecimientos posteriores[72], los países del Este han devenido en naciones con sistemas políticos democráticos y con una economía de mercado libre. En consecuencia, se han ido aproximando cada vez más a los Estados miembros de la Unión Europea, aumentando sus posibilidades de ingreso en ella.

A ellos hay que añadir los casos de Malta, Turquía y Chipre, con acuerdos de asociación a la Unión Europea desde los años 70[73]. Estos tres países fueron los primeros en solicitar su adhesión: Turquía el 14 de abril de 1987, Chipre el 3 de julio de 1990 y Malta el 16 de julio de 1990. Los países del Este tuvieron que esperar por un lado a consolidar la democracia en sus sistemas políticos y por otro a que la Unión Europea consolidara el proceso de reforma que culminó en el *Tratado de Maastricht* (1992). Así pues, a partir de 1994 se suceden las solicitudes de adhesión. Los primeros en hacerlo, en 1994, fueron Hungría (31 de marzo) y Polonia (5 de abril). En 1995 se produjo la gran avalancha de solicitudes. Tras Rumania (22 de junio) y Eslovaquia (27 de junio) vinieron las tres repúblicas bálticas: Letonia (13 de octubre), Estonia (24 de noviembre) y Lituania (8 de diciembre); a las que se unió Bulgaria (14 de diciembre). Por fin, en 1996, culminó el proceso de solicitudes de adhesión con las de República Checa (17 de enero) y Eslovenia (10 de junio).

Los **criterios básicos de adhesión** habían quedado definidos previamente a las solicitudes de ingreso, en el Consejo Europeo de Copenhague (21 y 22 de junio de 1993). Eran de tres tipos:

a) Políticos: existencia de instituciones estables garantes de la democracia, la primacía del Derecho, el respeto de los Derechos Humanos y el respeto a las minorías y su protección.

[71] *La vanguardia*, 13 de diciembre de 2002, p. 20.

[72] De todos ellos ya dimos buena cuenta en el epígrafe 5.5.1 de este capítulo, "El fin de la guerra fría, un nuevo escenario para Europa" en el que se analizó la situación política del continente a partir de 1989.

[73] Malta: 5 de diciembre de 1970; Chipre 19 de diciembre de 1970; y Turquía: 12 de septiembre de 1973 (http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/e40001.htm).

b) Económicos: economía de mercado viable y capacidad para hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas de mercado en el interior de la Unión Europea[74].

c) Asunción del acervo comunitario: significa aceptar y poner en práctica los principios y reglas que jurídicamente se han ido generando en el seno de la Unión Europea desde sus Tratados originarios de 1951 y 1957; tener la capacidad de asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión; y, sobre todo, suscribir los objetivos de la Unión política, económica y monetaria.

Posteriormente, esos "criterios de Copenhague" se reiteraron en la *Agenda 2000* (1997), ya tras las solicitudes oficiales de adhesión. A raíz de la *Agenda 2000* se ofrecieron informes desde la Comisión sobre la adhesión de Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, y Rumania. Los informes sugerían que, dada la situación de los diferentes países respecto a los "criterios de Copenhague", podrían abrirse las negociaciones inicialmente con cinco países: República Checa, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia. A ellos se les añadió Chipre. Así, el 31 de marzo de 1998 comenzaron oficialmente las negociaciones de adhesión con ese primer grupo de seis candidatos.

Desde la Comisión se determinaron, además, sustanciales ayudas financieras, tanto a esos seis países como a los demás candidatos para ayudarles a alcanzar lo antes posible la situación que les permitiera ingresar.

El siguiente paso se dio en 1999, durante el Consejo Europeo de Helsinki (10 y 11 de diciembre). Allí se reiteró el carácter inclusivo del proceso de ampliación y se determinó que los 13 países que estaban inmersos en ese proceso tendrían posibilidades de ingresar a su debido tiempo. Como consecuencia, el 15 de enero de 2000 se iniciaron de forma oficial las negociaciones de adhesión con un segundo grupo de países, compuesto por Bulgaria, Eslovenia, Letonia, Lituania, Malta y Rumania. La puesta en marcha de la negociación de Turquía quedó, de momento, pospuesta.

[74] Para ayudar a que los países candidatos cumplan estos criterios la Unión Europea ha destinado parte de sus presupuestos a programas de ayuda. Estas ayudas se canalizan a través de tres programas.
El primero de ellos, el programa PHARE (http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/e50004.htm), fue creado justamente después de la caída del muro de Berlín (1989), como apoyo a la transición de los países del Este del sistema comunista al libre mercado. Se trataba, sobretodo, de consolidar las instituciones públicas y apoyar las inversiones empresariales. En 1997, comienza un nuevo programa, el ISPA –Instrumento Estructural de Preadhesión– (http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l60022.htm), encaminado a mejorar las infraestructuras de transporte y medio ambiente en pro de un mejor cumplimiento de los estándares de la Unión Europea. Y en el mismo año se crea el programa SAPARD –Special Accesión Programme Agriculture Rural Development– (http://www.agri.ee/SAPARD/ y http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l60023.htm), cuyo objetivo principal es la modernización de la agricultura y el desarrollo rural.

De cara a las negociaciones, los países se organizaron informalmente en lo que se denominó la estructura 10 + 2 + 1. Es decir, los diez países "PECO" (Países de Europa Central y Oriental): Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, y Rumania; los pequeños países del mediterráneo: Malta y Chipre; y el caso excepcional de Turquía.

La Comisión presentó el 8 de noviembre de 2000 un documento estratégico sobre la ampliación en el que daba **informes sobre la evolución seguida** por los trece candidatos[75]. En dicho informe, al cual el Consejo Europeo de Niza (7 a 9 de diciembre de 2000) dio su conformidad, se indicaba que, tras la entrada en vigor del *Tratado de Niza* y las modificaciones institucionales que implica, la Unión Europea estaría en condiciones de acoger a los países candidatos que estuvieran preparados a partir de finales de 2002. La estrategia planteada en el informe constituyó un marco indicativo y flexible, que podría ajustarse en función de los avances que realizase cada país candidato, permitiendo así, por ejemplo, que los que estén mejor preparados progresaran con mayor rapidez en las negociaciones.

Un año después, un nuevo informe de la Comisión[76] sobre la estrategia de ampliación y el cumplimiento de los "criterios de Copenhague" por parte de los países candidatos señaló lo siguiente:

a) Criterios políticos: exceptuando a Turquía, los cumplen en ese momento todos los países candidatos, reforzando sus regímenes democráticos. No obstante, persisten algunos problemas: la corrupción, el fraude, el crimen organizado, la trata de blancas y de niños, las irregularidades vinculadas a la detención preventiva, la desigualdad entre hombre y mujeres y los problemas vinculados a la situación de las minorías, en particular, de los romanís.

b) Criterios económicos: Chipre y Malta son economías de mercado viables que pueden hacer frente a la presión de la competencia y a las fuerzas del mercado en la Unión Europea (UE). La República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania y Polonia, son economías de mercado viables que podrán hacer frente a corto plazo a la presión de la competencia y a las fuerzas del mercado en la UE. Bulgaria, sin embargo, no es una economía que todavía pueda considerarse plenamente de mercado, aunque podrá resistir las presiones del mercado interior de la UE, pero no a corto plazo. Por su parte, Turquía no es una economía de mercado viable, pero algunas partes de su economía ya están en competencia en el mercado de la UE en el marco de la unión aduanera con la Comunidad Europea.

[75] http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/e50005.html

[76] http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/e50002.html

Y, por último, Rumania no cumple ninguna de las condiciones económicas, aunque ha hecho grandes progresos.

c) Criterio de asunción del acervo comunitario: en cuanto a la posibilidad de asumir el acervo legislativo comunitario, la mayoría de los países han hecho grandes progresos. Se han encontrado algunas dificultades para la adopción de algunos aspectos concretos pero el principal problema sigue siendo la instauración de las estructuras administrativas adecuadas para su aplicación.

Otro paso definitivo para la ampliación se dio en el Consejo Europeo de Copenhague de **los días 12 y 13 de diciembre de 2002**[77]**, donde concluyeron las negociaciones de adhesión con la República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia.** Las *Conclusiones de la Presidencia* de dicho Consejo[78] *determinaron que, si todo seguía* según lo previsto, esos 10 países serían miembros de pleno derecho de la Unión Europea para el 1 de mayo de 2004 (parágrafo 3) y podrían tomar parte tanto en la firma del *Tratado de Constitución,* prevista para el 9 de mayo, como en las elecciones al Parlamento Europeo que tendrán lugar en junio y que servirán de preludio al nombramiento de la nueva Comisión que comenzará sus funciones en noviembre de 2004 (parágrafo 7).

El proceso para el ingreso de estos diez países siguió, desde entonces, el curso previsto. En efecto, **el 16 de abril de 2003 esos 10 países firmaron los respectivos Tratados de Adhesión,** aunque la entrada en vigor quedó supeditada a las sucesivas ratificaciones[79] que incluyen la del Parlamento Europeo, la de los Estados actualmente miembros y, por supuesto, la de los Estados entrantes. Por fin, **desde el 1 de mayo de 2004 la Unión Europea cuenta con 25 Estados Miembros.**

Por su parte, en lo que se refiere a Bulgaria y Rumania, las citadas *Conclusiones de la Presidencia* establecen que las negociaciones deben continuar y que, previsiblemente, cabe esperar el ingreso de esos dos países para el año 2007 (parágrafo 14). Con relación a Turquía, el Consejo Europeo de Copenhague dió un gran paso al determinar que se abrirían las negociaciones de adhesión de

[77] Existe un sitio electrónico específico habilitado por la Unión Europea para el seguimiento del proceso de ampliación a partir del Consejo Europeo de Copenhague: http://europa.eu.int/comm/enlargement. Además, puede localizarse en papel una síntesis de la situación de cada uno de los países objeto de la ampliación en la publicación de la Comisión Europea (2001) titulada *La unión Europea sigue creciendo* (cita completa en la bibliografía).

[78] Pueden localizarse íntegramente en INTERNET en el sitio electrónico: http://ue.eu.int/pressData/en/ec/73774.pdf.

[79] El preceptivo "Dictamen conforme" del Parlamento Europeo se otorgó el 9 de abril de 2003, tras la votación favorable de la eurocámara de 19 de marzo.

En el cuadro resumen del Anexo A.I.3 se encuentran las fechas de ese proceso de ratificación. Puede encontrarse detallada información al respecto en el sitio electrónico antes mencionado que la Unión Europea ha dispuesto para seguir de cerca todo lo relativo a la ampliación de 2004.

ese país en diciembre de 2004 si para el Consejo Europeo de tal fecha se han producido las reformas necesarias (parágrafo 19). Sin embargo, esas negociaciones han tenido que esperar hasta el 3 de octubre de 2005 para iniciarse.

Veamos más en detalle la **situación de cada uno de estos 13 países**[80]. Lo haremos según los tres criterios establecidos por la Unión Europea en el Consejo Europeo de Copenhague de 1993, ya mencionados, y que se refieren a lo político, lo económico y lo legislativo. Y agruparemos a los países según su incorporación o su fecha prevista de ingreso.

Comencemos por los 10 países que han entrado ya el 1 de mayo de 2004. En general, cumplen los criterios en el área de lo político, pero aún quedan algunos escollos que deberán resolver en los próximos años. Las *Conclusiones de la Presidencia* del Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 dejaron de manifiesto (parágrafos 10-12) el deseo de que Chipre entrase en la Unión Europea sin la división actual de que es objeto la isla y que refleja la pugna entre turco-chipriotas y greco-chipriotas[81]. El Consejo Europeo instó a ambas partes a llegar un acuerdo de solución para ese conflicto para el 28 de febrero de 2003. El acuerdo, pese a que el ingreso de Chipre ya es efectivo, está aún lejos de alcanzarse, a pesar de los reiterados esfuerzos de la UE y de la propia ONU[82].

Por su parte, República Checa, Eslovenia y Lituania deben seguir reformando sus sistemas judiciales y la Administración Pública en general, profundizando en su profesionalización y buen funcionamiento. Malta también debe orientar sus acciones hacia la transformación de la Administración Pública. Algunos países deben seguir trabajando en materia de protección de los derechos de las minorías, tales como Eslovaquia, Letonia, Hungría o Estonia, aunque éste último ya haya introducido cambios en la ley que obligaba a la minoría rusa a aprender la lengua oficial. Polonia, por su parte, debe seguir con las reformas legislativas en

[80] La situación particular actualizada de cada uno de los países puede encontrarse en: http://www.ue2002.es/UEuropea/Ampliacion.asp?opcion=5&idioma=espanol.

[81] La isla estaba, desde la I Guerra Mundial bajo dominio británico. En ella han convivido históricamente dos comunidades. Una, de mayoría, la griega, partidarios de la anexión de la Isla a Grecia. Otra, la minoría turca, con pretensiones de anexión a Turquía. En 1974 Turquía invadió la parte Norte de la isla y, como fin al conflicto, se proclamó en esa zona la República Turca del Norte de Chipre, sólo reconocida internacionalmente por el gobierno de Turquía. Desde entonces la isla está dividida en la zona greco-chipriota (Chipre) y la zona turco-chipriota (República Turca del Norte de Chipre).

[82] La ONU había presentado un plan de paz el 11 de noviembre de 2002 consistente en la creación de un Estado Federal Bicomunal, pero no había tenido éxito. Pasada ya la fecha límite del 28 de febrero de 2003, pero todavía antes de la firma del Tratado de Adhesión el 16 de abril, y con el ánimo de lograr la unificación antes de tan simbólico paso, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, trató, personalmente, resolver el conflicto. El último intento lo realizó el 11 de marzo, manteniendo conversaciones directas con el líder de los turco-chipriotas, Rauf Denktask y el presidente greco-chipriota, Tassos Papadopoulos. El 12 de marzo anunció desde La Haya el fracaso de las negociaciones.

La Unión Europea ha manifestado su incomodidad ante la ausencia de una solución para este conflicto. En el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 20 de marzo de 2003, reiteró de forma expresa su deseo de que el conflicto estuviera resulto para cuando se produjera la entrada de Chipre en la Unión.

el ámbito de la corrupción y, por último, mencionando de nuevo a Hungría, este país ha de mejorar los mecanismos de funcionamiento del Tribunal Supremo.

Con respecto al campo económico se observa una evolución positiva que, en general, acerca a todos estos países al mercado libre. No obstante, aún hace falta consolidar las posiciones. Los casos más favorables son Chipre y la República Checa, aunque en el territorio chipriota de soberanía turca la situación no es muy esperanzadora y en la República Checa aún es necesario dar un impulso mayor en materia de competitividad y en el sector financiero. En Eslovenia se ha de pasar urgentemente a una etapa de privatización que reduzca el inmenso peso de lo público en los pilares de la economía. También Eslovaquia tiene tarea en el terreno de las privatizaciones, ya que debe continuar las emprendidas en el sector bancario, el energético y el financiero. En Estonia aún hay mucho por hacer para controlar el déficit público y ajustar el sistema fiscal. Al igual que Hungría, Polonia tiene unas tasas muy altas de inflación y de desempleo. Además, se hacen necesarias grandes reformas en el sector agrícola. La estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales de Letonia la acercan a la Unión Europea, pero le falta controlar el déficit público y emprender más privatizaciones. Los sistemas fiscal y financiero y el déficit público son cuentas pendientes de la economía lituana. El déficit público de Malta es la mayor amenaza a su situación económica.

Todos estos países han avanzado mucho en lo jurídico desde el inicio en el proceso de armonización, aunque aún les quedan asuntos por resolver. De esta situación se desmarca Chipre, cuyos procesos de armonización de la legislación nacional con la comunitaria avanzan a un ritmo excelente, sobre todo en la provisión de medios físicos y humanos para el correcto funcionamiento de la administración. Hungría le sigue en agilidad en ese proceso, aunque se critica desde la Unión Europea una ley que reconoce derechos transfronterizos a los nacionales residentes fuera de sus fronteras. En Estonia queda mucho por hacer para erradicar el mercado negro, regular la política regional y controlar la calidad de los productos agrícolas. En Polonia se hace necesario avanzar más en materia de medio ambiente. En la República Checa, cabe incidir sobre el medio ambiente, la política de fronteras y los aspectos de la regularización del libre mercado. En Eslovaquia hay que profundizar en derecho mercantil, agricultura, medio ambiente y control financiero y modernizar las administraciones. En Letonia hace falta una reforma de la Administración que permita la aplicación de las leyes ya vigentes así como establecer leyes en materia de libre circulación de personas, tecnologías y telecomunicaciones. Lituania debe hacer efectiva la implantación en áreas como impuestos, agricultura, política regional y control financiero. Malta ha de actualizar su legislación sobre trabajo y medio ambiente y mejorar en materia de ayudas estatales.

Los países con previsión de entrada para 2007, Bulgaria y Rumania, a pesar de sus notables avances, aún tienen aspectos mejorables en los tres criterios.

En el campo político, Bulgaria ha de mejorar los mecanismos de lucha contra la corrupción. Y Rumania tiene pendiente la profundización en las medidas legales de protección de las minorías. Además, Rumania debe reforzar el papel de su Parlamento frente al del Gobierno en materia de legislación.

En el terreno económico, a pesar de su fuerte crecimiento, Bulgaria no está todavía en disposición de competir en el mercado europeo. Un aspecto desfavorable de su economía es el alto nivel de desempleo. En este terreno, Rumania parece el caso más grave, ya que aún está algo lejos de cumplir los criterios macroeconómicos de entrada. Todavía el contexto económico del país no invita a la inversión privada.

Respecto a la armonización de los sistemas legislativos con los comunitarios, en Bulgaria hace falta reforzar, sobre todo, la Administración Pública y el sistema judicial. En Rumania asuntos esenciales como la agricultura y el control financiero están aún sin reformar legislativamente. Y se deben efectuar aún las transformaciones pertinentes en la Administración para hacerla efectiva.

A pesar de todas estas dificultades, la inclusión de estos dos países en la unión Europea es ya una realidad, desde que el 13 de abril de 2005 el Parlamento Europeo aprobase su entrada.

Por último nos detenemos en el caso de Turquía. A pesar de que ya desde diciembre de 1964 hay acuerdos puntuales entre este país y la Unión Europea, de que el 12 de septiembre de 1973 firmó un tratado de asociación y de que ha solicitado oficialmente su entrada ya desde 1987, la dilación de su proceso de ingreso es un tema complejo que alude a muchas problemáticas.

1) Primero, la problemática referida a los *Criterios de Copenhague*. Según los criterios políticos, la introducción de reformas democráticas es muy lenta y se pone en duda la aplicación de los Derechos Humanos con determinadas minorías, como por ejemplo, con los kurdos. En términos económicos, su economía es aún muy débil para competir en un mercado libre y no se vislumbra la posibilidad de cambio a medio plazo. En cuanto a los criterios jurídicos, aún está muy lejos de tener unas estructuras que permitan alcanzar lo requerido en el preceptivo acervo comunitario.

Esas cuestiones pendientes están siendo abordadas por el nuevo gobierno turco surgido tras las elecciones del 3 de noviembre de 2002, al frente del cual se encuentra ahora el Primer Ministro Recep Tayyip Erdogan, del partido islamista moderado "Partido de la Justicia y el Desarrollo" (PJD)[83].

[83] En las elecciones ganó por mayoría absoluta el PJD, obteniendo 363 de los 550 escaños de la Gran Asamblea Nacional (Parlamento). Con esa victoria se evitó, por primera vez desde 1991, tener que formar un gobierno de coalición. Es la primera vez que un partido islámico-moderado puede asumir el poder desde la creación de la moderna

Aunque pudiera parecer que el carácter islamista del PJD no va a facilitar las relaciones UE-Turquía, las actitudes moderadas y pro-occidentales de Erdogan permiten pronosticar lo contrario: Erdogan se ha manifestado partidario de mantener a Turquía dentro de la OTAN, de ingresar a toda costa en la Unión Europea e incluso ha mostrado su apoyo incondicional al uso de su territorio por parte de las fuerzas norteamericanas como asistencia logística durante la reciente Guerra de Iraq en la primavera de 2003. Desde fuentes oficiales del gobierno turco ya se señaló, desde el mismo momento de ganar las elecciones el PJD, que Turquía "asombrará a Europa al dar los pasos precisos, que no se esperan, para ingresar en la Unión Europea"[84].

Pero aún confiando en que así sea, la problemática referida a los criterios del Consejo Europeo de Copenhague de 1993 no es la única fuente razones que paralizan la entrada de Turquía en la Unión Europea. Existen otras, quizá no tan explícitas.

2) Una de ellas es la *cuestión religiosa*. El carácter islámico de Turquía, con el 99% de su población profesando esa religión no parece encajar mucho con la raíz cristiana que constituye uno de los ejes de "lo europeo". A la problemática religiosa dedica Semih Vaner un interesante artículo titulado "La Unión Europea y Turquía: ambigüedades y omisiones". Desde sus conclusiones la diferencia religiosa no es un obstáculo insalvable. Para esta autora

> "(...) la cuestión religiosa ocupa un espacio primordial en la construcción de las representaciones que ambas partes se hacen una de la otra recíprocamente. Y así se ha abierto paso a menudo la idea de un "club cristiano" entendido de tal manera que no puede admitir en su seno a 67 millones de musulmanes. Sin embargo, no es posible reducir las relaciones entre Europa y Turquía a las relaciones entre la cristiandad y el islam. En primer lugar, porque la política no siempre ha seguido la línea de la fractura cultural y religiosa: cuando los otomanos sitiaron dos veces Viena, en 1529 y en 1683, los europeos, aunque inquietos, no hicieron causa común. En el siglo XVI, Francisco I se alió incluso con Suleimán el Magnífico debido a su rivalidad con los Habsburgo, demostrando de esta forma que los intereses de la media luna y de la cruz no siempre son irreductibles. Además, el cristianismo no es el único fundamento de la identidad europea. No en mayor medida que el Islam pueda serlo de Turquía" [subrayado nuestro] (VANER, 2003: 79).

Turquía en 1923 por Kemal Ataturk. Sin embargo, el líder del PJD, Recep Tayyip Erdogan, no pudo ostentar la jefatura del gobierno turco en un primer momento, por estar sometido a un proceso judicial debido a presunta corrupción mientras era Alcalde de Estambul. Así, se designó Primer Ministro de Turquía al Vicepresidente del PJD, Abdullah Gul. Terminado el proceso sin consecuencias para Erdogan, éste asumió el cargo de Primer Ministro el 14 de marzo de 2003.

[84] *La Vanguardia Digital*, 16 de noviembre de 2002, http://www.lavanguardia.es/web/20021116/84274469.html.

Además, la Unión Europea, en referencia a definiciones políticas, y siguiendo la tradición jurídico-axiológica que nace desde la Revolución Francesa, postula el claro laicismo de las naciones y, sobre todo, la aconfesionalidad del Estado. Turquía ya no es un Estado confesional. Desde esa perspectiva, las diferencias religiosas entre países no podrían ser esgrimidas como condición excluyente para ingresar en la UE.

Por otro lado, siguiendo con el análisis de la problemática religiosa, siempre queda una oportunidad muy aprovechable si Turquía ingresa en la Unión Europea, ya que podría convertirse en un elemento vital para articular un diálogo fluido y promover un mejor entendimiento entre el cristianismo y el islam[85]. Vaner lo expresa con la sencillez de una pregunta: "¿No podría Turquía (...) constituir para la UE, en la situación singularmente ardua y triste de la etapa posterior a los hechos del 11-S, un elemento de diálogo con el mundo musulmán?" (2003: 80).

La entrada de Turquía sería un ejemplo claro para Oriente y Occidente de que el entendimiento entre ambas concepciones culturales es posible, y de que sigue prevaleciendo la sustancia de lo que se tiene en común como especie humana por encima de lo relativo de las diferencias entre distintos grupos o subgrupos de esa especie.

3) Otra problemática entronca directamente con *problemas de geo-estrategia militar*. La situación geográfica de Turquía es clave para posibles desarrollos militares en las zonas de los Balcanes, Oriente Próximo, Oriente Medio y Asia Central, ya que hace frontera con Siria, Iraq, Irán y con las ex-repúblicas soviéticas de Armenia y Georgia[86]. Esa localización privilegiada es vital para los americanos, sobre todo por sus intereses en Oriente Próximo y Medio y en Asia Central. No en vano, esos intereses se hicieron muy patentes en forma de presión explícita por parte del Presidente norteamericano, George Bush, durante el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002, para que la UE aceptase iniciar las negociaciones de adhesión con Turquía[87]. La posición del actual Primer Ministro turco, Erdogán, a la que antes se hacía referencia, y claramente reflejada en el apoyo turco a los americanos en la Guerra de Iraq, apuntala esta presión.

[85] Existen numerosos ejemplos de Estados miembros de la UE que mantienen especiales relaciones por tradición cultural, lingüística o histórica –relaciones antiguamente coloniales, etc.– con países que no son de la UE y eso facilita unas relaciones francas y fructíferas entre éstos y la UE. Puede citarse nuestro propio caso como paradigmático: desde la entrada de España en la UE, las relaciones de ésta con Iberoamérica se desarrollan con mucha más facilidad. También se encuentran ejemplos como los siguientes: Francia con Argelia y otras antiguas colonias de África; Bélgica con Uganda, Congo, etc. o el Reino Unido con los países de la *Commonwealth*, especialmente Canadá, India, Australia o Sudáfrica. En este último caso, hay que recordar que el papel del Reino Unido ha sido preponderante en las negociaciones del ingreso de Malta y Chipre, ambos pertenecientes a la *Commonwealth*.

[86] "La UE y Turquía", *La Vanguardia*, viernes 13 de diciembre de 2002, p.20.

[87] "La UE recibe nuevas presiones de EEUU a favor de Ankara", *El País*, viernes 13 de diciembre de 2002, p. 3.

Pero, para la Unión Europea, los intereses son mucho menores. La necesidad de Turquía como bastión defensivo ante naciones que suponen un peligro potencial para la UE ha perdido parte de su sentido desde el ingreso en la OTAN de los países del Este, fronterizos con Rusia y con otros Estados del Oriente Próximo y, aún más, desde el ingreso de esos países en la propia Unión Europea. Hay que recordar, además, que Turquía pertenece a la OTAN, con lo cual la necesidad que de ella se tiene militarmente ya está resuelta sin que resulte preciso integrarla en estructuras políticas.

Sin embargo, a la Unión Europea sí que le afecta, y mucho, el problema de Chipre (al que ya se aludió) y en el que la posición turca está claramente enfrentada con los planteamientos de la UE. Turquía es el único país que ha reconocido la República Turca del Norte de Chipre y ofrece un apoyo implícito a la resistencia que presenta el líder turco-chipriota a la unificación de la isla, circunstancia esta última que la UE vería como deseable antes de que Chipre se incorpore a la UE en mayo de 2004. En esa problemática, Grecia es el país que más resistencia opone al ingreso de Turquía. Aunque sus aspiraciones de anexionarse la isla una vez reunificada ya pertenecen a la historia, la especial relación con la parte greco-chipriota le hacen percibir en la unificación de la isla una oportunidad de expansión comercial nada desdeñable y un aumento, aunque pequeño, de su peso político en la Unión Europea.

4) Por otra parte, los *intereses en la política exterior turca* son marcadamente distintos a los de la Unión Europea. Esa circunstancia no ayuda mucho al ingreso de Turquía si tenemos en cuenta que la UE se esfuerza por tener una voz única en el mundo en lo que se refiere a política exterior y si nos atenemos a las dificultades que ya le entraña esto sin la presencia de países como Turquía (la reciente crisis en el seno de la UE con motivo de la Guerra de Iraq es un ejemplo manifiesto).

5) El *problema demográfico y de inmigración* tampoco puede dejarse de lado. Turquía cuenta con más de 68 millones de habitantes. Se convertiría, después de Alemania, en el segundo país más poblado de Europa. Dado su nivel económico (el PIB más bajo de toda la Unión Europea –el valor de Turquía es de 5.230 frente a 23.210 que es el valor de la UE–) y sus condiciones laborales (claramente inferiores a las de otros países de la UE en cuanto a prestaciones salariales y de cobertura social), si Turquía ingresa en la UE, y dada la libertad de circulación y de residencia de personas, el éxodo de trabajadores hacia la UE sería de magnitudes imprevisibles en términos humanos y de consecuencias muy inciertas en el terreno de los mercados laborales[88].

[88] Los datos empleados en este párrafo proceden de EUROPEAN COMISIÓN (2003ª): *Towards an Enlarged European Union. Key Indicators on Member States and Candidate Countries* (Luxembourg, Eurostat Unit). Documento electrónico: http://europa.eu.int/comm/eurostat.

Algunos estadistas de reconocido prestigio como Valéry Giscard D'Estaing o Helmut Schmidt, han alzado su voz para presentar estas problemáticas y han manifestado serias dudas a la pertinencia del ingreso de Turquía en la UE esgrimiendo, básicamente, las dos últimas que se han presentado aquí (política exterior e inmigración)[89].

Valen de ejemplo las palabras de Helmut Schmidt:

> "(...) existe una serie de motivos irrefutables para no conceder a Turquía la categoría de miembro de pleno derecho. *La adhesión de este país a la UE concedería la* libertad de cambio de residencia a todos los ciudadanos turcos, lo que haría inútil el imperioso proceso de integración de los turcos y los kurdos que ya viven entre nosotros. *Asimismo, abriría la puerta a la admisión de otros países musulmanes de* África y Oriente Próximo y pondría fin a la capacidad de actuación de la Unión Europea en política exterior.
>
> *Si se diera este resultado, la UE se vería reducida a una mera zona de libre comer*cio;" (SCHMIDT, 2002: 21).

En definitiva, todas las problemáticas entroncan con el debate sobre si Turquía comparte o no la tradición axiológica y cultural del resto de los países que componen y compondrán de aquí a 2007 la Unión Europea[90]. Una reflexión al respecto provoca muchas preguntas. Una se la hace Valenzuela en *El País*: "¿Somos europeos los turcos?" (2003: 30). De nuevo podemos recurrir a la lucidez de Vaner a la hora de referirse a este tema. Ella acierta cuando afirma que "esta integración plantea el problema de la identidad europea. (...) Una *cosa es, de todos modos, cierta: esta candidatura, expresada con constancia y* obstinación, interpela a la identidad europea" (2003: p.80)

Pero a pesar de todas esas problemáticas, lo económico ofrece un buen argumento a favor del ingreso turco, ya que cuenta con casi 68 millones habitantes, lo que supone un gran número de clientes potenciales para el mercado único.

Con o sin Turquía, y a pesar de que la Unión Europea ya vivió procesos de ampliación anteriormente, el actual proceso de ampliación, iniciado en 2004, con otra etapa prevista para 2007 y con nuevas incorporaciones a la vista[91], representa un momento histórico de características únicas: la configuración territorial de la Unión se ve aumentada su extensión en un 34%; se concede al mismo tiempo la ciudadanía europea a unos 105 millones de personas más (lo que coloca el

[89] *Pueden consultarse al respecto las siguientes referencias periodísticas: "Giscard se ufana de que nadie critica su* proyecto de Constitución", *El País*, viernes 13 de diciembre de 2002, p.2; "Integración, no admisión", *La Vanguardia*, 13 de diciembre de 2002, p.21.

[90] A ellas nos referimos ya ampliamente en el primer capítulo.

[91] *El Consejo Europeo de Bruselas de 17 y 18 de junio de 2004 ha dado luz verde también al inicio de* negociaciones para la adhesión de Croacia, con lo que este país es, desde ese momento, un nuevo país candidato.

número de ciudadanos europeos alrededor de los 500 millones); el mercado único tiene ya una envergadura sin precedentes en Europa... Pero lo más importante de todo ello es, sin duda, que supone la definitiva reunificación del continente europeo tras las trágicas guerras que lo asolaron durante el siglo XX.

5.10. El futuro inmediato de la Unión: ¿Una Constitución para Europa?

Después del *Tratado de Niza*, con la ampliación del año 2004 y con el horizonte de las ampliaciones de 2007, la cuestión de la Constitución Europea marca, sin duda, el futuro inmediato de la agenda política de la unión. Veamos cómo ha sido el proceso que ha dado lugar a esa Constitución Europea y el estado actual en que se encuentra.

Dado que el *Tratado de Niza* no había cubierto las expectativas que se tenían depositadas en él, en la misma Conferencia Intergubernamental en que se aprobó dicho Tratado se adoptó también una **Declaración sobre el futuro de la Unión** (Declaración nº 23 del *Tratado de Niza*) en la que se solicita un debate más amplio y profundo de todas las partes interesadas sobre este aspecto. De ello se deberían encargar las Presidencias sueca y belga a lo largo del 2001, favoreciendo el debate y la presentación de un informe en el Consejo Europeo de Goteborg –Suecia– (15 y 16 de junio de 2001) hasta llegar a la adopción de una Declaración en el Consejo Europeo de Laeken que se celebraría los días 14 y 15 de diciembre en Laeken, Bélgica.

La *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea*[92] enmarca el contenido de los debates de la Convención. Desde una lectura analítica de las pretensiones de la Convención se adivinan dos vertientes:

a) Vertiente interna. Hace referencia a los objetivos que pretenden mejorar el funcionamiento de la Unión Europea en sí misma y dotarla de mayor sentido político.

a.1) Buscar una Unión Europea más democrática y que cubra mejor las expectativas de los ciudadanos, aproximándoles sus instituciones.

a.2) Repartir y definir mejor las competencias entre las distintas instituciones comunitarias (Consejo, Comisión y Parlamento).

a.3) Mejorar el sistema de toma de decisiones, simplificándolo y dando a todos los Estados la igualdad de peso en ellas, pero sin descuidar el

[92] Todo lo relativo a la Convención, incluida su composición, objetivos, etc. y, por supuesto, el texto íntegro de la *Declaración de Laeken* se encuentra en la página oficial de la Unión Europea en un sitio digital creado especialmente para ese tema: http://europa.eu.int/futurum/index_es.htm.

diferencial demográfico de los mismos y evitando el "colapso decisorio" cuando la Unión tenga 28 miembros.

a.4) *Ofrecer más transparencia en las decisiones de la Unión, de tal forma* que sean más comprensibles para los ciudadanos.

a.5) Decidir sobre el estatuto de la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* mediante su integración al acervo comunitario, incluyéndola en los tratados.

a.6) Simplificar los tratados y acercarlos a los ciudadanos, planteando, incluso, si es conveniente o no hablar de una Constitución Europea.

b) Definir el papel de Europa en un contexto mundial nuevo que se caracteriza por la globalización.

b.1) Establecer una política de exteriores realmente armónica.

b.2) Definir una política de defensa integrada.

Para estudiar todos esos asuntos, se ha establecido una composición amplia y compleja para la Convención, pero con el ánimo de aunar todos los intereses y llegar a un consenso significativo, profundo y duradero:

- Un Presidente: Valéry Giscard d'Estaing[93];
- Dos Vicepresidentes: Guliano Amato y Jean-Luc Dehaene[94];
- 15 representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros (uno por cada Estado miembro);
- 13 representantes de los jefes de Estado o de gobierno de los países candidatos a la adhesión (uno por país candidato)[95];
- 30 representantes de los Parlamentos Nacionales de los Estados miembros (dos por cada Estado miembro);
- 26 representantes de los parlamentos nacionales de los Estados candidatos (2 por país candidato);

[93] Ya nos referimos a su biografía anteriormente en la nota a pie número 29.

[94] Guliano Amato nació el 13 de mayo de 1938 en Torino. Es experto en Derecho Constitucional Comparado. Actualmente es miembro del Senado Italiano, aunque ha ocupado cargos políticos en su país desde 1983 (http://european-convention.eu.int/Static.asp?lang=ES&Content=Composition).

Jean-Luc Dehaene nació el 7 de agosto de 1940 en Montpellier. Es doctor en Derecho y ha sido Ministro de Bélgica entre 1981 y 1992 y desde esa fecha hasta 1999 ejerció como Primer Ministro (http://european-convention.eu.int/Static.asp?lang=ES&Content=Composition).

[95] *La Declaración de Laeken establece que los países candidatos a la adhesión participarán plenamente en las* deliberaciones, si bien no podrán impedir el consenso que pudiera alcanzarse entre los Estados que actualmente son miembros.

- 16 representantes miembros del Parlamento Europeo;
- 2 representantes de la Unión Europea.

En calidad de observadores asisten El Comité Económico y Social (tres representantes), el Comité de las Regiones (seis representantes), los interlocutores sociales (tres representantes) y el Defensor del Pueblo Europeo.

Para hacer más operativos los trabajos de la Convención, se ha nombrado un *Presidium,* debe ser el impulsor de los trabajos y aportar a la Convención los documentos básicos para sus debates. Está compuesto por el Presidente y los Vicepresidentes y nueve miembros más, todos ellos miembros de la Convención: los representantes de todos los gobiernos que durante la Convención ostentarán la Presidencia de la Unión (España, Dinamarca y Grecia), dos representantes de los parlamentos nacionales, dos representantes del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión.

La Convención culminó sus trabajos en su sesión plenaria de 13 de junio de 2003, en la que adoptó un texto, fruto de un amplio consenso, titulado el *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.* El proyecto de Constitución fue presentado oficialmente el 18 de julio, en un acto oficial en Roma en el que el Presidente de la Convención, Valéry Giscard d'Estaing, pronunció el discurso denominado "La Declaración de Roma"[96].

Las principales aportaciones del proyecto son:

- Fusiona los Tratados originarios y los de adhesión en un único tratado, a modo de Constitución Europea;
- Realiza un reparto más definido de las competencias entre los Estados y la Unión Europea;
- Simplifica los procedimientos y las disposiciones mediante las que actúa la Unión Europea;
- Aumenta la transparencia y la democracia en la toma de decisiones dentro de la Unión Europea;
- Mejora la estructura de relaciones entre las tres instituciones de la Unión y simplifica los procesos de toma de decisiones entre las mismas, teniendo en cuenta el nuevo número de países tras las ampliaciones en curso y las que pueden producirse a medio plazo.

[96] Ambos documentos y toda la información al respecto, diariamente actualizada está disponible en la página electrónica oficial que la Unión Europea ha puesto al servicio de la Convención (http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=ES)

- Incluye en el texto constitucional, como parte sustantiva del mismo (parte II), la Carta Europea de Derechos.

En síntesis, usando las propias palabras de Giscard d'Estaing "Con esta constitución, Europa da el paso definitivo hacia la unión política: la unión de los ciudadanos y la unión de los Estados miembros" (2003: 3).

Sin embargo, desde que Giscard d'Estaing dijera esas palabras hasta hoy[97], el texto de constitución ha seguido unos derroteros complejos que obligan a ser cautos y a no permitirse demasiados optimismos respecto a este texto constitucional.

El 3 de octubre de 2003 la Conferencia Intergubernamental comenzó los trabajos para debatir el texto propuesto por la Convención. Estaba previsto que el Consejo Europeo de diciembre de 2003, bajo la presidencia italiana, aprobara un texto definitivo de Constitución Europea; pero no fue así. Existían algunos puntos de discordia que eran considerados "insalvables" por algunos países. Uno era el sistema de voto en el Consejo, mediante el que países "medianos" como España o Polonia se sentían perjudicados. Otro era la composición de la Comisión, dado que con el nuevo número de miembros, ésta no podrá incluir en el futuro a comisarios de todas las nacionalidades, como viene sucediendo hasta ahora. Por último, la composición de miembros del parlamento europeo, cuya redistribución perciben como perjudicial algunos Estados Miembros.

Tras arduas negociaciones, el acuerdo llegó finalmente durante el Consejo Europeo celebrado el 18 de junio de 2004 en Bruselas, bajo presidencia irlandesa. La baja participación de las elecciones al Parlamento Europeo (celebradas entre los días 10 y 14 de junio de 2004 según los calendarios de los distintos países), con una abstención media del 52,3 %, pudo ser una llamada de atención de los ciudadanos, muy tenida en cuenta por los Jefes de Estado y de Gobierno europeos, para no dilatar más un proceso de negociación que, a todas luces, daba entre los ciudadanos una imagen de "colapso europeísta" *nada favorable al avance del proceso de integración europeo.* **La firma oficial del texto tuvo lugar el 29 de octubre de 2004 en Roma**[98].

Desde ese momento se iniciaron los procesos de ratificación. Algunos países deben hacer esa ratificación de forma parlamentaria. Otros, deben necesaria-

[97] Cerramos estas líneas a finales de octubre de 2005.

[98] Durante unos meses se pensó que la firma de la Constitución Europea tendría lugar en Madrid. El Parlamento Europeo lo apoyó así en su sesión del 1 de abril de 2004, celebrada en Estrasburgo. La elección de Madrid quería convertir la firma de la Constitución Europea en un homenaje a las víctimas de los atentados terroristas ocurridos en esa ciudad el 11 de marzo de 2004. Finalmente prevaleció el criterio histórico y se eligió a Roma, por ser la ciudad donde se habían firmado los primeros tratados que dieron lugar a la Unión actual.

mente hacerla mediante un referéndum. Y otros, aunque pueden hacerla mediante sus parlamentos, han decidido consultar la cuestión a sus ciudadanos en referéndum por la trascendencia que se le atribuye a la misma.

La primera ratificación parlamentaria provino de Lituania, el 11 de noviembre de 2004. A esa siguió la de Hungría, el 20 de diciembre de ese mismo año. Otras ratificaciones parlamentarias se sucedieron en la primera mitad de 2005: Eslovenia, en febrero; Grecia e Italia, en abril; Austria, Alemania y Eslovaquia, en mayo; Chipre y Letonia, en junio; y Malta, en julio.

Bélgica, que debe también ratificar la Constitución mediante procedimiento parlamentario, ha iniciado ya el proceso pero no lo ha concluido aún. Entre abril y julio de 2005 todas sus cámaras regionales han aprobado la ratificación, pero aún falta la aprobación de la Cámara Regional Flamenca, cuya fecha no ha sido fijada todavía.

El primer país en celebrar referéndum fue España. Tuvo lugar el 20 de febrero de 2005, con carácter consultivo, ya que el procedimiento oficial de ratificación solo requiere de la aprobación parlamentaria. Tras los resultados favorables del referéndum a la constitución (por 76,7%, si bien es cierto que con una baja participación –42,3%–), las cámaras españolas aprobaron la ratificación de la constitución entre el 28 de abril (el Congreso) y el 18 de mayo (el Senado).

Caso similar al español es el de Luxemburgo. La ratificación sólo es precisa oficialmente mediante procedimiento parlamentario, pero se ha celebrado un referéndum consultivo. La consulta, efectuada el 10 de julio de 2005, ha sido positiva en un 56,52 %. La Cámara Parlamentaria ya había aprobado la ratificación en primera lectura el 28 de junio y deberá hacerlo en segunda lectura, tras el referéndum positivo, antes de tres meses desde la primera lectura.

El proceso, sin embargo, ha chocado con dos escollos de gran dimensión que han puesto en entredicho el futuro del texto constitucional. El más grave de ellos, por el peso demográfico, económico, geográfico, histórico y político que supone Francia, es el resultado negativo del referéndum en ese país, celebrado el 29 de mayo, con un 54,68% de votantes en contra de la ratificación. El otro, proviene de Holanda, donde el 61,7% de los votantes del referéndum celebrado el 1 de junio de 2005 se manifestó contrario a la ratificación.

Esas negativas francesa y holandesa han provocado un "parón constitucional" que ha llevado a muchos países a posponer sus respectivos referéndum o procedimientos parlamentarios de ratificación. Entre estos países que han decidido retrasar el proceso *sine die* figuran: Dinamarca, que tenía previsto un referéndum para el 27 de septiembre de 2005 y ha decidido posponerlo *sine die;* Irlanda, que también ha retrasado su referéndum sin ofrecer fecha; Portugal,

que tenía previsto un referéndum para octubre de 2005 y ha decidido posponerlo sin fecha; Suecia, que tenía prevista su ratificación parlamentaria para diciembre de 2005 y la ha pospuesto sin indicar cuándo tendrá lugar; y el Reino Unido, que ha anunciado la "suspensión cautelar" de la ratificación ante las negativas francesa y holandesa.

Queda por mencionar otro grupo de países, aquél correspondiente a quienes tienen su proceso previsto para más adelante. Entre ellos están la República Checa, que planea un probable referéndum para finales de 2006 o comienzos de 2007; Estonia, que debatirá la cuestión en su parlamento en otoño de 2005; Finlandia, que tiene previsto culminar su proceso de ratificación hacia principios de 2006; y Polonia que ha decidido posponer la cuestión hasta la constitución de un nuevo parlamento en las próximas elecciones.

Con este complicado panorama, es de prever que el proceso de ratificación no se complete hasta apurar los plazos previstos. En un primer momento ese plazo es de dos años desde que se firmó el texto constitucional en octubre de 2004. Sin embargo, en la cumbre europea de Bruselas del 16 de junio de 2005 se oyeron voces que indicaron que el proceso de ratificación de la Constitución Europea podría prorrogarse hasta mediados de 2007, para dar tiempo a despejar las muchas incógnitas que el texto presente ofrece todavía a algunos países.

La integración europea ha sufrido muchas veces crisis como ésta en la que ahora se ve envuelta con el "parón constitucional". Sin embargo, su historia, como se ha desgranado a lo largo de las páginas de este capítulo, siempre ha demostrado que la fuerza del proyecto ha superado esas crisis saliendo de ellas reforzado. Es previsible que esta vez también sea así. Quizá no se apruebe este texto constitucional. Pero entonces a buen seguro se aprobará otro, y quizá sea, incluso, mejor que éste. La Unión Europea ha sido objeto de rápidos cambios en poco tiempo. Quizá este parón sea saludable para tomar un respiro que le permita preguntarse a sí misma hacia dónde quiere ir ahora. En una decisión de tal gravedad, las prisas no son nunca buenas consejeras.

Uno de los aspectos más interesantes de este proceso de integración que supone la Unión Europea, y que se ha venido relatando en esta primera parte desde sus orígenes hasta hoy, es que, quizá por primera vez en la historia reciente del continente europeo, los países que van tomando parte en el proceso lo hacen de forma voluntaria y pacífica. La Unión Europea como entidad no obliga a ningún estado a adherirse a ella ni, muchísimo menos, impone dicha adhesión por la fuerza. No es la razón de la fuerza la que esgrime la Unión Europea para que se integren a ella nuevos países, sino la fuerza de razones políticas, sociales y económicas la que hace a los países no miembros desear ingresar en su seno. En lo político, la Unión Europea garantiza la defensa de

unos derechos y unas libertades fundamentales a sus ciudadanos al tiempo que se convierte en valedora de la democracia como sistema de gobierno. En lo social, las políticas de la Unión Europea tienden a favorecer a los territorios con mayores problemas económicos o culturales. Como resultado, el progreso global de los ciudadanos de la Unión se hace patente en su seno y eso proyecta hacia el exterior una imagen de prosperidad económica.

Así, el concepto de **integración** frente al de **unificación**, algo a lo que ya se hizo referencia en el epígrafe 2.1. del capítulo 2º de esta primera parte, queda reflejado en el proceso de construcción europeo al que aquí nos hemos referido al relatar la historia de la Unión Europea. El lema que ha elegido la Unión para identificarse ante el mundo refleja de forma tremendamente elocuente esa idea: *Unidad en la Diversidad.*

CAPÍTULO 6

Entramado institucional y jurídico de la Unión Europea

Entramado institucional y jurídico de la Unión Europea

Se abordará ahora el entramado institucional y jurídico de la Unión Europea. Su conocimiento nos permitirá afrontar con seriedad la política educativa de la Unión ya que, según sea la institución de la que emanen las disposiciones jurídicas y su naturaleza legal, éstas tendrán un carácter u otro (vinculante o no; aplicable a personas, instituciones o estados; de entrada en *vigor inmediata o tras ratificación, de aplicación directa o mediante normas* de aplicación nacionales –las denominadas *normas de transposición*– etc.). Su conocimiento es, pues, necesario para valorar las disposiciones jurídicas de carácter educativo a las que nos referiremos cuando en la segunda parte hablemos de la política educativa de la Unión Europea.

Puesto que los análisis comparados de la segunda parte de la tesis se refieren a la Europa de los Quince, ya que la recogida de datos acaba antes de la ampliación del 1 de mayo de 2004, a la hora de explicar el funcionamiento de cada una de las instituciones, su organización estructural, su composición, las relaciones entre ellas, el proceso de toma de decisiones, etc., así como para describir el entramado jurídico de la Unión, nos atendremos básicamente a la situación en el momento en que la Unión Europea estaba constituida por quince estados miembros (obviando su evolución histórica anterior). Ahora bien, la actualización de la que ha sido objeto esta obra para su publicación ha obligado a hacer referencias a las modificaciones que al respecto están contenidas en el *Tratado de Niza* relativas a la incorporación de los nuevos miembros.

6.1. Las instituciones de la Unión Europea: organización estructural, funcionamiento y toma de decisiones

El entramado institucional básico de la Unión Europea[1] se compone de:

[1] Al margen de las numerosas publicaciones en papel, puede encontrarse todo lo relativo a las instituciones de la Unión en su página electrónica oficial: http://europa.eu.in/inst-es.htm.

a) Las ***Instituciones Motrices***[2]: El Consejo (representantes de los Estados Miembros), la Comisión (asume los intereses de la Unión) y el Parlamento (asamblea democrática emanada del pueblo mediante sufragio universal). Son las instituciones que toman las decisiones, mediante los diversos procedimientos previstos en los Tratados y que veremos más adelante.

b) Los ***Tribunales:*** Tribunal de Justicia (vela por la correcta interpretación de los Tratados y la demás legislación comunitaria, sirviendo de árbitro en caso de litigios referidos a ella) y Tribunal de Cuentas (fiscaliza el gasto de la Unión para que se realice conforme a derecho).

c) Los ***Comités***: Comité de las Regiones (vela por el respeto y los intereses de las entidades locales) y Comité Económico y Social (expresa los puntos de vista de las organizaciones que representan a la Sociedad Civil).

d) Los ***Bancos***: Banco Central Europeo (establece y aplica la política monetaria europea) y Banco Europeo de Inversiones (financia los proyectos de inversión).

e) El ***Defensor del Pueblo***: puede ser consultado por cualquier persona física o jurídica de la Unión que considere que alguna institución comunitaria ha lesionado sus derechos.

f) Las ***Agencias y Organismos Autónomos***: organizaciones relacionadas con temas específicos de la política de la Unión. Su carácter es consultivo y, en ocasiones, de gestión.

6.1.1. Las Instituciones Motrices: Consejo, Comisión y Parlamento

a) *El Consejo*

Representa a los Estados miembros y es la instancia primordial en la toma de decisiones dentro de la arquitectura institucional de la Unión Europea.

Está compuesto por un representante de cada Estado miembro, normalmente un Ministro. Las reuniones del Consejo tienen lugar de forma sectorial. Habitualmente, y para asuntos generales, reúne a los Ministros de Asuntos Exteriores. Pero el Consejo puede estar constituido por otros Ministros según los temas que se traten: agricultura, pesca, educación, cultura, ciencia, medio ambiente, economía, transporte, telecomunicaciones, justicia, interior, protección civil, asilo, inmigración, antiterrorismo, etc. Las reuniones tienen lugar en su sede,

[2] Esta no es ninguna denominación oficial, sino que se ha usado aquí para clarificar la compleja arquitectura institucional.

Bruselas, aunque las sesiones de los meses de abril, junio y octubre se celebran en Luxemburgo.

La Presidencia del Consejo la ejerce cada uno de los Estados miembros, por turno rotatorio, cada seis meses.

Existe un Consejo de "alto nivel": el *Consejo Europeo*. El Consejo Europeo está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros. La decisión de instaurar estas reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno se tomó en la Conferencia de París, que tuvo lugar entre los días 9 y 10 de diciembre de 1974 (PÉREZ-BUSTAMANTE, 1995: 160). El Consejo Europeo ha sido institucionalizado a partir del *Acta Única Europea* de 1986, que en su artículo 2 determina que:

> "El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión. Éstos estarán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reunirá al menos dos veces al año".

Posteriormente, el *Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht* (1992) le asignó, en su artículo D, su función básica: "El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales". También añadió que las dos reuniones anuales del Consejo Europeo establecidas en el *Acta Única* se realizarían "bajo la Presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerza la presidencia del Consejo" (artículo D).

El Consejo de Ministros tiene su propia forma de organizarse, mediante su Reglamento Interno[3]. Está asistido por el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), que prepara los trabajos que analiza el Consejo, y por una Secretaría General, con más de 2.000 eurofuncionarios[4].

El papel del Consejo es triple. Por un lado, dispone del máximo poder de decisión dentro de la Unión Europea ya que es competente en todos los campos de actuación de la misma, esto es, en los tres "pilares" constituidos desde el *Tratado de la Unión Europea:* Primer Pilar, Comunidades Europeas; Segundo Pilar, Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); y Tercer Pilar, Política de

[3] Disponible en la página electrónica oficial de la Unión Europea en el sitio digital: http://ue.eu.int/es/info/RIES.pdf.

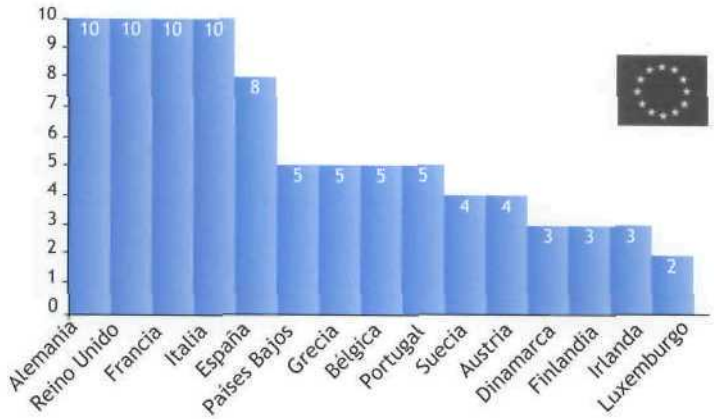
[4] Surgida a partir del *Tratado de Amsterdam* (1999), la figura de Secretario General del Consejo Europeo, desde el 18 de octubre de 1999, recae en el español Javier Solana. El Secretario General asume, además, la asignación de Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (Segundo Pilar: PESC). Desde el 25 de noviembre de 1999, y en virtud del protocolo de cooperación especial entre la Unión Europa Occidental y la Unión Europea introducido en el *Tratado de Amsterdam*, el Alto Representante para la PESC es también Secretario General de la Unión Europea Occidental.

Justicia y Asuntos de Interior (JAI). Sin embargo, los procedimientos de toma de decisiones son diferentes en función de los casos (como veremos más adelante). Este poder de decisión del Consejo se ejerce con el fin de alcanzar los objetivos fijados en los *Tratados de la Unión Europea*. Por regla general, el Consejo toma sus decisiones sobre propuestas de la Comisión (que es quien dispone de la capacidad de iniciativa legislativa) y, en algunos casos, con la participación del Parlamento Europeo. Como segunda de sus funciones esenciales, el Consejo coordina las políticas económicas de los Estados miembros siguiendo las directrices de los Tratados, que prevén la instauración de una política económica basada en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros. Y, además, comparte la autoridad presupuestaria con el Parlamento Europeo.

A la hora de tomar las decisiones, en los distintos procedimientos previstos, cada país dispone de una serie de votos ponderados según su tamaño y corregidos a favor de los países más pequeños. La ponderación de los votos de cada país dentro del Consejo en la Europa de los Quince era como refleja el gráfico siguiente.

CONSEJO DE MINISTROS

Votos por país



Mayoría culificada: 62/87

Las decisiones en el Consejo pueden ser tomadas por unanimidad, por mayoría cualificada de votos o por mayoría simple.

La unanimidad se aplica sobre todo en los asuntos concernientes al segundo y tercer pilar (PESC y JAI respectivamente). Esta fórmula de toma de decisiones

otorga la posibilidad de aprobación o de veto a cada uno de los Estados miembros sobre las medidas políticas europeas a adoptar en sectores como política exterior y de seguridad común, la cooperación policial y judicial en cuestiones penales, la política de asilo e inmigración, la política de cohesión económica y social, la fiscalidad, etc.

Para la adopción de las decisiones por mayoría cualificada se actuaba del siguiente modo: si la iniciativa sobre la que se decide parte de una propuesta de la Comisión (que es lo habitual), la mayoría cualificada es de 62 votos sobre los 87 posibles (umbral de mayoría del 71%); pero si la propuesta proviene de otras instancias, tales como el propio Consejo, esos 62 votos deben estar repartidos entre al menos 10 países miembros.

La mayoría simple era usada básicamente para decidir sobre cuestiones de procedimiento.

Desde el *Tratado de Niza* (2001), y con vistas a la ampliación de la Unión Europea, se han previsto cambios en la ponderación de votos que tienen efectos desde el 1 de noviembre de 2004[5]. Se asigna una nueva ponderación de votos a los países ya miembros y se determinan los votos que corresponderán a los Estados recién incorpordos. La tabla siguiente refleja esa nueva ponderación[6].

[5] El *Tratado de Niza* establecía que esa nueva ponderación no tendría efectos hasta el 1 de enero de 2005, pero, dado que la ampliación tuvo lugar el 1 de mayo de 2004, en los *Tratados de Adhesión* se estableció una cláusula por la que el procedimiento entraría en vigor el 1 de noviembre de 2004, tras un periodo de transición de mayo a noviembre de ese año. Varias son las razones de esta decisión. En primer lugar, las elecciones europeas se habían de celebrar en junio de 2004 (de hecho, tuvieron lugar entre el 10 y el 13 de junio) y el nuevo Parlamento Europeo, iniciaría su nuevo periodo de sesiones, con las incorporación de los eurodiputados de los nuevos países, en otoño de 2004. Por otra parte, el 1 de noviembre tomaría posesión la nueva Comisión Europea, ampliada también al tener que contar con los nuevos Comisarios de los países recién adheridos.

[6] Tal y como se formula en la declaración nº 20 del *Tratado de Niza*, relativa a la ampliación de la Unión Europea.

PONDERACIÓN DE VOTOS PARA LOS ESTADOS MIEMBROS Y LOS PAÍSES CANDIDATOS			
Estados Miembros		**Nuevos Estados**	
Alemania	29		
Francia	29		
Italia	29		
Reino Unido	29		
España	27	Polonia	27
Países Bajos	13		
Bélgica	12	Hungría	12
Grecia	12	República Checa	12
Portugal	12		
Austria	10		
Suecia	10		
Dinamarca	7	Eslovaquia	7
Finlandia	7	Lituania	7
Irlanda	7		
Luxemburgo	4	Chipre	4
		Eslovenia	4
		Estonia	4
		Letonia	4
		Malta	3

El *Tratado de Niza* establece un nuevo sistema de mayoría cualificada, de tal modo que se han de cumplir varios criterios para que una decisión sea tomada mediante este procedimiento:

1) Que la decisión obtenga un número determinado de votos. En el caso de los quince, de los 237 votos en juego harían falta 169 votos a favor ("umbral de mayoría" = 71%). Una vez culminadas las 10 adhesiones del 1 de mayo de 2004, el número total de votos en juego sería de 321 y el número de votos favorables requerido sería de 232 (aumentando apenas el "umbral de mayoría" hasta un porcentaje del 72,3%)[7].

2) a) Si la propuesta sobre la que se decide procede de la Comisión, la mayoría de los países miembros deben haber manifestado un voto favorable.

   b) Si la propuesta procede de otra instancia, deben haberse pronunciado *favorablemente al menos 2/3 de los países miembros.*

3) Además, se reserva el derecho a cualquier Estado miembro de comprobar que el número de votos favorables represente al 62% de la población y en *caso de no ser así, se puede vetar la decisión.*

b) La Comisión

Hay que remontarse a la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) para encontrar la institución precursora de la Comisión Europea tal como la conocemos en la actualidad. Desde la fusión de las instancias ejecutivas de la CECA, la CEE y el EURATOM, que se adoptó en 1965 y entró en vigor en 1967, existe una única Comisión para esas tres Comunidades Europeas. Su sede está en Bruselas.

El sentido de la Comisión Europea es personificar el interés general de la Unión Europea y defenderlo. Está compuesta, por tanto, por personalidades que no representan a sus gobiernos, sino que actúan desde la base exclusiva de su independencia. Este principio de independencia está claramente reflejado en el *Tratado de la Comunidad Europea,* que en el artículo 213 de su versión consolidada establece que:

> "En el cumplimiento de sus funciones, [los miembros de la Comisión] no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo (...). Cada Estado miembro se compromete a respetar este principio y a no intentar influir en los miembros de la Comisión en el desempeño de sus funciones".

[7] *Cuando Rumania y Bulgaria ingresen en la Unión Europea en el año 2007, adquirirán 14 y 10 votos respectivamente.* Esto elevará el número de votos "en juego" hasta los 345. En ese momento, la mayoría cualificada requerirá 255 votos, es decir, el 73,91%.

No obstante, el Presidente de la Comisión es designado mediante acuerdo de los Estados miembros y debe ser ratificado por el Parlamento Europeo. Los gobiernos de los Estados miembros, de común acuerdo con el Presidente designado, eligen a los restantes miembros de la Comisión. Todos los componentes de la Comisión son elegidos por su competencia en los asuntos referidos al Derecho Internacional en general y a la Unión Europea en particular. Normalmente, se trata de personalidades de reconocido prestigio que, con anterioridad a su nombramiento, han ejercido funciones políticas en sus países de origen, a menudo con rango, al menos, de Ministro o Secretario de Estado. La Comisión en su conjunto debe ser ratificada por el Parlamento[8]. Una vez obtenida la ratificación Parlamentaria, la Comisión es oficialmente nombrada por el Consejo. El Parlamento Europeo puede pedir la dimisión colegiada de la Comisión mediante una moción de censura parlamentaria[9].

Cuando la Unión Europea tenía quince Estados miembros, la Comisión estaba formada por un órgano colegiado de veinte miembros (un Presidente, 2 Vicepresidentes y 18 Comisarios más). Según la normativa vigente para los quince Estados miembros hasta 2004, cada uno de los países más poblados aportaba dos comisarios[10] y cada uno de los países restantes aportaba uno. En ningún caso podrán haber más de dos comisarios de la misma nacionalidad.

En el *Tratado de Niza* se decidió que el número de comisarios iría aumentando a medida que se fuera produciendo la adhesión de los países candidatos, añadiendo cada uno de los gobiernos de estos nuevos países un solo comisario. Sin embargo, los *Tratados de Adhesión* de la ampliación del 1 de mayo de 2004 establecieron que ese aumento sólo sería efectivo hasta que entrase en funciones la nueva Comisión Europea, es decir, desde mayo de 2004 a noviembre de 2004. A partir de la entrada en funciones de la nueva Comisión, en noviembre de 2004, cada país aporta un único comisario. Así pues, hoy en día la Comisión la constituyen 25 comisarios, uno de cada Estado Miembro.

Cuando ingresen en el año 2007 Rumania y Bulgaria, estos países aportarán también un único comisario a la Comisión que contará, transitoriamente entre 2007 y 2009 con 27 comisarios. La Comisión que tiene que entrar en funciones para el período 2009-2014 verá reducido su número de Comisarios. Aún no se sabe cuántos tendrá, puesto que el *Tratado de Niza* determina que se

[8] El refrendo parlamentario de la Comisión se estableció en el *Tratado de Maastricht* (1992). La primera vez que se celebró una sesión de investidura de la Comisión en el seno del Parlamento Europeo fue el 18 de enero de 1995.

[9] Para que prospere la moción de censura tiene que aprobarse por un mínimo de dos tercios de los votos emitidos que deberán corresponder, al menos, a la mayoría de los miembros del Parlamento artículo H8 del *Tratado de Maastricht.*

[10] Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido.

tomará la decisión por unanimidad más adelante, pero sí establece que el número de Comisarios deberá ser inferior a 27.

Por otra parte, y según la *Constitución Europea,* en caso de culminarse el proceso de ratificaciones y entrar en vigor, tal y como establece en su artículo 25, la composición de la Comisión a partir del 1 de noviembre de 2009 sería la *siguiente:*

> "La Comisión Europea consistirá en un Colegio compuesto por su Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y Vicepresidente y trece Comisarios Europeos seleccionados por un sistema de rotación en condiciones de igualdad entre los estados Miembros" (CONSTITUCIÓN EUROPEA, art. 25).

Además, se estable en la Constitución Europea la posibilidad de nombrar otros Comisarios (sin la coletilla posterior de *Europeos*) que no tendrían derecho a voto.

La duración del mandato de la Comisión era de cuatro años hasta 1995. Pero *a partir de esa fecha es de 5 años en virtud del artículo* H2 *del Tratado de Maastricht* (1992). Así pues, el período de vigencia de la actual Comisión es 2004-2009. La renovación de la Comisión se produce dentro del período de seis meses siguientes a las elecciones del Parlamento Europeo. Este intervalo permite al nuevo Parlamento otorgar su confianza a la Comisión. Tras haber *obtenido la ratificación del Parlamento, la Comisión asume oficialmente sus funciones* en el mes de enero siguiente.

Las **funciones básicas** de la Comisión dentro del entramado institucional de la Unión Europea pueden organizarse en cuatro grandes epígrafes:

1) La iniciativa legislativa.

La Comisión es la principal institución a la hora de proponer los textos de los acuerdos y tratados que se presentan para la aprobación del Parlamento y del Consejo, que son las instancias donde reside la capacidad de decisión. Las propuestas de la Comisión se refieren principalmente a los ámbitos definidos en los Tratados (Primer Pilar), entre los que figuran, en particular: los transportes, la industria, la política social, la agricultura, el medio ambiente, la energía, el desarrollo regional, las relaciones comerciales y la cooperación al desarrollo. Las normas relativas al Segundo y Tercer pilares (PESC y JAI respectivamente), *al referirse a ámbitos de cooperación intergubernamental y quedar fuera del* modelo supranacional, no suelen formar parte de la competencia de la Comisión, quedando reservadas exclusivamente al Consejo.

Debido al principio de subsidiariedad, las iniciativas de la Comisión sólo se refieren a los ámbitos en que una normativa comunitaria resulta más eficaz que una acción emprendida desde autoridades nacionales, regionales o locales. Por

otra parte, estas propuestas tienen por objeto defender los intereses de la Unión y sus ciudadanos, y no los de países o sectores particulares.

Una vez que se ha presentado una propuesta de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, las tres instituciones trabajan conjuntamente con el fin de conseguir su aprobación de forma satisfactoria. El Consejo decide generalmente por mayoría cualificada sobre las propuestas de la Comisión y la Comisión examina atentamente las enmiendas del Parlamento Europeo antes de presentar al Consejo, en su caso, propuestas modificadas.

2) Ejecución de las políticas.

La Comisión es, además, la instancia que garantiza la aplicación de las normas jurídicas de la Unión (Directivas, Reglamentos y Decisiones), y que desarrolla los programas adoptados por el Parlamento y el Consejo. De esta forma, puede decirse que la Comisión es el órgano ejecutivo de la Unión Europea.

Su función ejecutiva abarca todos los ámbitos en que interviene la Unión, pero su papel es determinante en sectores tales como la competencia (control de los acuerdos y fusiones, eliminación o control de las ayudas públicas discriminatorias), la agricultura (elaboración de la normativa agrícola) o la investigación y el desarrollo tecnológico (promoción y coordinación a través de programas marco comunitarios).

En este plano ejecutivo, la gestión del presupuesto comunitario también depende de la Comisión, bajo el control del Tribunal de Cuentas. Ambas instituciones persiguen el objetivo común de garantizar que el gasto comunitario sea eficaz y se haga conforme a derecho. Basándose en el informe anual del Tribunal de Cuentas, el Parlamento Europeo aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto.

3) Guardiana del interés de la Unión y del cumplimiento de los Tratados

Por otra parte, la Comisión es la responsable de velar por el progreso de la Unión. Su acción no puede ser afectada por intereses particulares o nacionales. Así, tiene asignada la misión de ser la "guardiana de los Tratados", ya que vigila el cumplimiento del Derecho comunitario. Al procurar que la legislación europea se aplique correctamente en los Estados miembros, garantiza el mantenimiento de un clima de confianza mutua entre ellos, así como entre los agentes económicos y los particulares.

En esta misión está asistida, lógicamente, por el Tribunal de Justicia. La Comisión puede adoptar medidas de apercibimiento en caso de que se infrinjan las obligaciones comunitarias (por ejemplo, contra un Estado miembro que no aplica una Directiva europea o cuando se violan las normas de competencia por

parte de los Estados o de las empresas) y si persiste la irregularidad somete el asunto ante el Tribunal de Justicia. Éste garantiza en última instancia el respeto del Derecho a la hora de interpretar y aplicar los Tratados ya que una sentencia suya es de obligado cumplimiento tanto para los Estados miembros como para las instituciones europeas.

4) Representación de la Unión.

Por último, la Comisión es la representante de la Unión en el concierto internacional, siendo su portavoz de primer orden. A ella compete, por ejemplo, la negociación de los acuerdos internacionales, principalmente de comercio y de cooperación[11].

La Comisión, como órgano político colegiado, y para poder desarrollar correctamente todas sus funciones, organiza sus trabajos asignando una o varias áreas de actuación a los distintos comisarios. Esas áreas de actuación se estructuran en una administración compuesta de "Políticas" (las clásicas "Direcciones Generales"), "Relaciones Exteriores", "Servicios Generales" y "Servicios Internos", que atienden las necesidades derivadas del funcionamiento diario de la Comisión[12]. Toda esta administración está liderada por los Comisarios, que se responsabilizan de distintas áreas de gestión:

- Vicepresidenta. Relaciones Institucionales y Estrategia de Comunicación (Margot Wallström, de Suecia).
- Vicepresidente. Empresa e Industria (Günter Verheugen, de Alemania).
- Vicepresidente. Transporte (Jacques Barrot, de Francia).

[11] Un ejemplo lo constituye el *Convenio de Lomé*, que vincula a la Unión Europea con los países en desarrollo de África, Caribe y el Pacífico.

[12] La compleja y mudable estructura administrativa de la Comisión hace que cualquier información al respecto de la misma sea muy variable. En el momento de actualizar la información de estas páginas (julio de 2005), la página electrónica oficial de la Comisión presenta la estructura que se ofrece a continuación (http://europa.eu.int/comm/dgs_es.htm).

Políticas: Agricultura y Desarrollo Rural; Competencia; Economía y Finanzas; Educación y Cultura (la clásica DGXXII); Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades; Empresa e Industria; Medio Ambiente; Pesca y Política Marítima; Sanidad y Protección de los Consumidores; Sociedad de la Información y Medios de Comunicación; *Mercado Interior y Servicios; Centro Común de investigación; Justicia, Liberad y Seguridad;* Política Regional; Investigación; Fiscalidad y Unión Aduanera; Energía y Transportes.

Relaciones Exteriores: Ampliación; Comercio; Desarrollo; *EuropeAid*, Oficina de Cooperación; Oficina de Ayuda humanitaria –ECHO-; Relaciones Exteriores.

Servicios Generales: *Eurostat;* Oficina de Publicaciones; Oficina Europea de Lucha contra el Fraude; Prensa y Comunicación; Secretaría General.

Servicios Internos: Presupuesto; Oficina de Consejeros de Política Europea; Informática; Infraestructura y Logística; Servicio de Auditoría Interna; Interpretación; Servicios Jurídicos; Personal y Administración; Traducción.

- Vicepresidente. Asuntos Administrativos, Auditoría y Lucha contra el Fraude (Siim Kallas, de Estonia).
- Vicepresidente. Justicia, Libertad y Seguridad (Franco Frattini, de Italia).
- Sociedad De la Información y los Medios de Comunicación (Viviane Reding, de Luxemburgo).
- Medio Ambiente (Stavros Dimas, de Grecia).
- Asuntos Económicos y Monetarios (Joaquín Almunia, de España).
- Política Regional (Danuta Hüber, de Polonia).
- Asuntos Pesqueros y Marítimos (Joe Borg, de Malta).
- Reforma Administrativa (Neil Kinnock, del Reino Unido).
- Programación Financiera y Presupuestos (Dalia Grybauskaité, de Lituania).
- Ciencia e investigación (Janez Potöcnik, de Eslovenia).
- Education, Training, Culture and Multilingualism (Ján Figel, de Eslovaquia).
- Sanidad y Protección del Consumidor (Marcos Kyprianou, de Chipre).
- Ampliación (Olli Rehn, de Finlandia).
- Desarrollo y Ayuda Humanitaria (Louis Michel, de Bélgica)
- Fiscalidad y Unión Aduanera (László Kovács, de Hungría).
- Competencia (Neelie Kroes, de Holanda).
- Agricultura y Desarrollo Rural (Mariann Fischer Boel, de Dinamarca).
- Relaciones Externas y Política de Vecindad Europea (Benita ferrero-Waldner, de Austria).
- Mercado Interior y Servicios (Charlie Mc. Creevy, de Irlanda).
- Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades (Vladimir Spidla, de la República Checa).
- Comercio (Peter Mandelson, del Reino Unido).
- Energía (Andris Piebalgs, de Letonia).

La toma de decisiones dentro de la Comisión se realiza mediante mayoría simple aunque, dado su espíritu, siempre se procura buscar un consenso que permita la unanimidad. No obstante, el carácter colegiado de esta institución hace que las decisiones de la Comisión se asuman de forma conjunta, lo que implica que sus posiciones no son unipersonales, son asumidas como responsabili-

dad de toda la Comisión en su totalidad y disfruta del apoyo sin reservas de todos los miembros de la Comisión[13].

La Comisión se reúne habitualmente una vez por semana, los miércoles, en su sede, Bruselas. Sin embargo, durante los períodos parciales de sesiones del Parlamento, se reúne en Estrasburgo. Durante sus reuniones, la presentación de cada punto del orden del día corre a cargo del miembro de la Comisión responsable del ámbito en cuestión.

En el ejercicio de sus competencias, la Comisión realiza amplias consultas con el fin de recabar la opinión de los medios parlamentarios, de las administraciones nacionales y de las organizaciones profesionales y sindicales. En cuanto a los aspectos más técnicos de las disposiciones o propuestas legislativas, la Comisión consulta de manera sistemática a expertos que se reúnen en los comités o grupos de trabajo que ella misma organiza. Para aprobar las numerosas medidas de ejecución, está asistida por comités compuestos por representantes de los Estados miembros.

Además, la Comisión coopera estrechamente con dos órganos consultivos: el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, que son objeto de consulta acerca de un gran número de propuestas de actos legislativos.

La Comisión participa en todas las sesiones del Parlamento Europeo, a cuyo refrendo debe someter sus políticas, previa aclaración y justificación de las mismas. Asimismo, debe responder regularmente a las preguntas escritas y orales planteadas por los miembros del Parlamento. Eso es así porque la Comisión es políticamente responsable de todas sus funciones ante el Parlamento Europeo, que, como se dijo, dispone del poder de relevarla por medio de la aprobación de una moción de censura.

Al margen de los Comisarios, la Comisión cuenta con unos 15.000 funcionarios para el desempeño de sus actividades. La mayor parte de ellos se dedican a tareas de traducción e interpretación, para hacer efectivo el espíritu de interculturalidad de la Unión Europea que propugna que la información emanada desde sus instituciones llegue a todos los ciudadanos en su lengua materna.

c) El Parlamento Europeo

El actual Parlamento Europeo es el sucesor de la Asamblea, establecida originariamente en los Tratados fundacionales de la CECA, la CEE y el EURATOM.

[13] A pesar del carácter colegiado de la Comisión, el papel de su Presidente se ha venido reforzando desde los *Tratados de Maastricht* (1992) y *Amsterdam* (1997), que le confieren el poder de distribuir las competencias entre los comisarios, alterarlas durante su mandato, pedir su dimisión, etc. Esas competencias aún se han visto más ampliadas con la entrada en vigor del *Tratado de Niza* en 2003.

La Asamblea estaba compuesta por delegados designados por los Parlamentos Nacionales, según la forma que cada uno de esos Parlamentos estimase oportuna. Su primera sesión tuvo lugar el 10 de marzo de 1953 como Asamblea de la CECA[14]. En marzo de 1958 se convirtió en Asamblea de las tres comunidades unificadas y 4 años más tarde, en 1962 recibió la denominación definitiva de Parlamento Europeo. Contaba, en aquel momento, con 142 miembros de los 6 Estados fundadores. Con la adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, el Parlamento pasó a contar con 198 miembros.

El Parlamento Europeo tal y como se configura hoy representa la expresión democrática de la voluntad política de los ciudadanos, ya que se compone de diputados europeos, elegidos mediante sufragio universal por los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea. En la Conferencia de París, que tuvo lugar el 9 y 10 de diciembre de 1974, se anunció que la elección de los eurodiputados sería por sufragio universal, en virtud de la disposición 3ª del artículo 138 del *Tratado de la CEE,* que estableció que: "La Asamblea preparará proyectos que permitan la elección mediante sufragio universal directo de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros". El Consejo Europeo de los días 12 y 13 de julio de 1976 adopta definitivamente la decisión.

La primera vez que se eligió el Parlamento Europeo por Sufragio Universal fue en junio de 1979 (entre los días 7 y 10 según los países). El primer Parlamento Europeo elegido por sufragio universal celebró sus sesiones inaugurales los días 17 y 20 de julio de 1979 en Estrasburgo (Francia). En aquella ocasión reunió a 410 parlamentarios de 9 Estados miembros. Con la adhesión de Grecia en 1981, el número de Parlamentarios se situó en 434. Cuando hicieron efectivo su ingreso España y Portugal, en 1986, el número de diputados se elevó a 518. A partir de 1995, con la entrada de Austria, Finlandia y Suecia, el número de Eurodiputados es de 626.

En la *Europa de los Quince,* la composición del Parlamento Europeo en su quinta legislatura por sufragio universal (desde 1999 a 1 de mayo de 2004), según países y grupos políticos fue como sigue[15]:

[14] En un primer momento, el número de delegados por países se estableció, según la disposición segunda del artículo 138 del *Tratado de la CEE,* como sigue: Alemania = 36; Francia = 36; Italia = 36; Bélgica = 14; Holanda = 14; Luxemburgo = 6. Mencionar esta distribución original no es caprichoso, porque permite profundizar en el espíritu originario de la Unión Europea. Al igual que en la ponderación de votos del Consejo, el número de delegados depende de la población de los países, pero esa ponderación se hace a favor de los países pequeños. Conviene hacer la observación de que existe un interesante equilibrio entre Francia y Alemania, a pesar de que el primero tiene mucha menos población que el segundo y también están equilibrados los delegados de Bélgica y Holanda, entre quienes se da la misma circunstancia.

[15] Toda la información relativa a las sucesivas elecciones al Parlamento Europeo puede encontrarse en la página electrónica oficial de la Oficina del Parlamento Europeo en España: http://www.europarl.es/referencia.php?source=elecciones/presenta.html.

	AL	AU	BE	DI	ES	FI	FR	GR	IR	IT	LU	PB	PO	RU	SU	TOTAL
PPE-DE	53	7	6	1	**28**	5	21	9	5	34	2	9	9	37	7	**233**
PSE	33	7	5	3	**24**	3	22	9	1	17	2	6	12	30	6	**180**
ELDR	–	–	5	6	**3**	5	–	–	1	8	1	8	–	10	4	**51**
VER/ALE	7	2	7	–	**4**	2	9	–	2	2	1	4	–	6	2	**48**
GUE/NGL	6	–	–	1	**4**	1	11	7	–	6	–	1	2	–	3	**42**
UEN	–	–	–	1	–	–	12	–	6	9	–	–	2	–	–	**30**
TDI	–	–	2	–	–	–	5	–	–	11	–	–	–	–	–	**18**
EDD	–	–	–	4	–	–	6	–	–	–	–	3	–	3	–	**16**
NI	–	5	–	–	**1**	–	1	–	–	–	–	–	–	1	–	**8**
TOTAL	**99**	**21**	**25**	**16**	**64**	**16**	**87**	**25**	**15**	**87**	**6**	**31**	**25**	**87**	**22**	**626**

GRUPOS POLÍTICOS	
PPE-DE	Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristiano) y Demócratas Europeos.
PSE	Grupo del Partido Socialista Europeo.
ELDR	Grupo del Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas.
VER/ALE	Grupo de los Verdes / Alianza Libre Europea.
GUE/NGL	Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea / Izquierda Verde Nórdica.
UEN	Grupo Unión por la Europa de las Naciones.
TDI	Grupo Técnico de Diputados Independientes
EDD	Grupo por la Europa de las Democracias y las Diferencias
NI	No inscritos

Con la incorporación de los nuevos países el 1 de mayo de 2004, el Parlamento vio ampliado su número de eurodiputados y su configuración cambió hasta alanzar los 785 eurodiputados. Desde ese momento hasta que se constituyó el *Parlamento Europeo nacido de las elecciones de junio de 2004* (primeras elecciones que contaron con los 25 actuales países) el mapa del parlamento Europeo fue el siguiente:

	PPE-DE	PSE	ELDR	GUE/NLG	VER/ALE	UEN	EDD	NI	TOTAL
Bélgica	5	6	4		6			3	24
República Checa	13	7	1	3					24
Dinamarca	1	2	6	3		1	3		16
Alemania	53	35		7	4				99
Estonia	2	1	2			1			6
Grecia	9	9		7					25
España	28	24	2	4	5			1	64
Francia	21	18	1	15	9	4	8	10	86
Irlanda	5	1	1		2	6			15
Italia	34	16	8	6	2	10		11	87
Chipre	2	1	1	2					6
Letonia	5	1			2	1			9
Lituania	3	5	5						13
Luxemburgo	2	2	1		1				6
Hungría	12	10	2						24
Malta	2	2							4
Holanda	9	6	8	1	4		3		31
Austria	7	6			2			6	21
Polonia	13	27				4		10	54
Portugal	9	12		2		2			25
Eslovenia	3	1	3				3	3	7
Eslovaquia	7	2	1	1		1	7	7	14
Finlandia	5	3	5	1	2		5	5	16
Suecia	7	6	4	3	2		7	7	22
Reino Unido	37	20	11		6		37	37	87
Total	294	332	66	55	47	30	294	294	785

Fuente: Adaptado de Unión Europea (http://europa.eu.int)

GRUPOS POLÍTICOS	
PPE-DE	Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristiano) y Demócratas Europeos.
PSE	Grupo del Partido Socialista Europeo.
ELDR	Grupo del Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas.
GUE/NGL	Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea / Izquierda Verde Nórdica.
VER/ALE	Grupo de los Verdes / Alianza Libre Europea.
UEN	Grupo Unión por la Europa de las Naciones.
EDD	Grupo por la Europa de las Democracias y las Diferencias.
NI	No inscritos.

Las elecciones al parlamento europeo que tuvieron lugar en junio de 2004 (entre los días 10 y 13, según el calendario electoral de los países) se han producido teniendo en cuenta ya las disposiciones del *Tratado de Niza* al respecto. La nueva distribución de escaños por países es la siguiente:

NÚMERO DE DIPUTADOS POR PAÍS	
Alemania	99
Francia	78
Reino Unido	78
Italia	77
España	54
Polonia	53
Holanda	27
Bélgica	24
República Checa	24
Grecia	24
Hungría	24
Portugal	24
Suecia	19
Austria	18
Dinamarca	14
Eslovaquia	14
Finlandia	14
Irlanda	13
Lituania	13
Letonia	9
Eslovenia	7
Estonia	6
Chipre	6
Luxemburgo	6
Malta	5

La distribución de eurodiputados teniendo en cuenta el país y los partidos políticos de las elecciones de 2004 se muestra a continuación:

	PPE-DE	PSE	ALDE	VER/ALE	GUE/NGL	IND/DEM	UEN	NI	TOTAL
Bélgica	6	7	6	2				3	**24**
República Checa	14	2			6	1		1	**24**
Dinamarca	1	5	4	1	1	1	1		**14**
Alemania	49	23	7	13	7				**99**
Estonia	1	3	2						**6**
Grecia	11	8			4	1			**24**
España	24	24	2	3	1				**54**
Francia	17	31	11	6	3	3		7	**78**
Irlanda	5	1	1		1	1	4		**13**
Italia	23	15	12	2	7	4	9	5	**77**
Chipre	3		1		2				**6**
Letonia	3		1	1			4		**9**
Lituania	2	2	7				2		**13**
Luxemburgo	3	1	1	1					**6**
Hungría	13	9	2						**24**
Malta	2	3							**5**
Holanda	7	7	5	4	2	2			**27**
Austria	6	7	1	2				2	**18**
Polonia	19	10	4			9	7	4	**53**
Portugal	9	12			3				**24**
Eslovenia	4	1	2						**7**
Eslovaquia	8	3						3	**14**
Finlandia	4	3	5	1	2				**14**
Suecia	5	5	3	1	2	3			**19**
Reino Unido	27	19	12	5	1	10		4	**78**
Total	**266**	**201**	**89**	**42**	**41**	**35**	**27**	**29**	**730**

GRUPOS POLÍTICOS	
PPE-DE	Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristiano) y Demócratas Europeos.
PSE	Grupo del Partido Socialista Europeo.
ALDE	Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa.
VER/ALE	Grupo de los Verdes / Alianza Libre Europea.
GUE/NLG	Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea / Izquierda Verde Nórdica.
IND/DEM	Grupo Independencia y Democracia.
UEN	Grupo Unión por la Europa de las Naciones.
NI	No inscritos.

Fuente: Adaptado de Unión Europea (http://europa.eu.int)

Esta composición se verá, de nuevo, modificada, cuando en 2007 se incorporen los nuevos Estados Miembros (Bulgaria y Rumanía). A partir de las elecciones de 2009, y si la Constitución Europea supera los trámites de ratificación y entra en vigor, el número total de escaños del Parlamento Europeo no podrá superar los 736 y se irá definiendo según los países que vayan componiendo la Unión Europea, teniendo en cuenta un sistema proporcional a la demografía de cada país en el que el país con menos eurodiputados no podrá tener menos de 4 (art. 2 de la *Constitución Europea*).

El Parlamento tiene tres **funciones** esenciales[16]. La primera de ellas es compartir con el Consejo la función legislativa, es decir, aprobar las leyes comunitarias; su participación contribuye a garantizar la legitimidad democrática de los textos adoptados.

Además, comparte también con el Consejo la función presupuestaria, pudiendo, pues, modificar los gastos comunitarios; en último término, adopta el presupuesto en su totalidad. Y, para terminar, efectúa un control democrático sobre la Comisión ya que aprueba la designación de sus miembros y dispone de la facultad de censurarla; también efectúa un control político sobre el conjunto de las instituciones.

Respecto a las **funciones legislativas** cabe decir que el Parlamento participa junto con el Consejo en la elaboración y aprobación de los textos legislativos

[16] Explicaciones detalladas de las funciones del Parlamento Europeo se pueden encontrar en distintos sitios electrónicos oficiales: El de la Unión Europea (http://europa.eu.int); el que específicamente existe del Parlamento Europeo (http://europarl.eu.int) o el de la Oficina del Parlamento Europeo en España (http://europarl.es).

propuestos por la Comisión mediante distintos procesos de toma de decisiones. El procedimiento legislativo más habitual es el de *codecisión*. La codecisión permite que el Parlamento Europeo y el Consejo estén en igualdad de condiciones y conduce a la adopción de actos conjuntos de ambas instituciones. En caso de desacuerdo entre éstas, se convoca un Comité de Conciliación a fin de alcanzar un compromiso. El procedimiento de codecisión se aplica, en particular, a la libertad de circulación de los trabajadores, el establecimiento del mercado interior, la investigación y el desarrollo tecnológico, el medio ambiente, la protección de los consumidores, la educación, la cultura y la salud. Por otra parte, el *dictamen conforme* del Parlamento es indispensable para determinados asuntos importantes de carácter político o institucional, como la adhesión de nuevos Estados miembros, los acuerdos de asociación con terceros países, la celebración de acuerdos internacionales, el procedimiento de celebración de elecciones al Parlamento Europeo, el derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión y la misión y los poderes del Banco Central Europeo.

Aunque los Tratados otorgan el derecho de iniciativa a la Comisión, el *Tratado de la Unión* también confiere al Parlamento Europeo el *derecho a iniciar propuestas legislativas*. Así, el artículo 192, apartado 2, le autoriza, por decisión de una mayoría de sus miembros, a solicitar a la Comisión "que presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que a juicio del Parlamento requiera la elaboración de un acto comunitario para la aplicación del presente Tratado".

En lo que respecta a las **competencias presupuestarias,** el Parlamento comparte también con el Consejo el protagonismo a la hora de adoptar el presupuesto anual comunitario. Cada año, la Comisión prepara un anteproyecto de presupuesto, que se presenta al Consejo para su aprobación. Más tarde, dos lecturas sucesivas permiten al Parlamento negociar con el Consejo para modificar determinados gastos y garantizar la correcta asignación de los recursos presupuestarios. La adopción final corresponde al Parlamento, y el presupuesto no entra en vigor hasta que lo ha firmado su Presidente.

La Comisión de Control Presupuestario del Parlamento supervisa permanentemente la ejecución del presupuesto y, por su parte, el Parlamento somete a votación, cada año, la aprobación de la gestión por parte de la Comisión del presupuesto correspondiente al ejercicio anterior. Para hacerlo, se basa fundamentalmente en los Informes del Tribunal de Cuentas.

Por último, el Parlamento Europeo ejerce un **control democrático** sobre el conjunto de la actividad comunitaria. Esta competencia afecta tanto a la Comisión (en un principio sólo se refería a ella) como al Consejo.

Con respecto a la Comisión, el Parlamento Europeo puede crear comisiones de investigación para examinar infracciones al Derecho comunitario o casos de mala administración por parte de las instituciones comunitarias. Y lo que es más importante aún, el Parlamento Europeo desempeña una función esencial en el proceso de designación de la Comisión, ya que tiene que ratificar tanto a su presidente como al resto de los comisarios (todos ellos propuestos y nombrados por el Consejo). Esta facultad se suma al derecho del Parlamento de censurar a la Comisión. La votación de una "moción de censura", auténtica arma política a disposición del Parlamento Europeo, obliga a la Comisión a dimitir. Para la adopción de una moción de censura se necesita la mayoría de los diputados que integran el Parlamento y dos tercios de los votos emitidos[17].

Además, el control del Parlamento sobre la Comisión se ejerce mediante el examen de los informes que la Comisión debe presentarle periódicamente sobre la aplicación de las políticas comunitarias, la legislación y la ejecución del presupuesto. Incluso los diputados pueden formular preguntas escritas u orales dirigidas a la Comisión.

Con respecto al control del Parlamento Europeo sobre el Consejo, éste se aplica mediante la ampliación de las competencias atribuidas al Parlamento en materia presupuestaria y legislativa. Por otra parte, tanto al inicio como al término de cada período semestral de presidencia del Consejo, el Presidente en ejercicio presenta ante el Parlamento Europeo el programa y el balance, respectivamente de la Presidencia. También se ha convertido en una práctica habitual el que la presidencia informe al Parlamento sobre las actividades preparatorias de un Consejo Europeo y sobre sus resultados, o sobre su posición respecto a expedientes legislativos importantes. Los diputados europeos formulan también preguntas orales o escritas a la Presidencia del Consejo, ejerciendo así sus funciones de control.

Para cumplir todas estas funciones, el Parlamento Europeo requiere una compleja **organización**.

El elemento básico de esa organización son los *eurodiputados*. El Parlamento Europeo se compone de eurodiputados elegidos mediante sufragio universal por los ciudadanos de los Estados miembros. Éstos no se articulan según su nacionalidad, sino que se estructuran en *Grupos Políticos*[18]. Cada uno de estos Grupos Políticos nombra un presidente.

[17] Hasta el día de hoy, no ha prosperado ninguna moción de censura. No obstante, en marzo de 1999, el Parlamento Europeo decidió aplazar la aprobación de la gestión anual de la Comisión, lo que supuso una "moción de censura indirecta", ya que la Comisión prefirió dimitir antes que verse formalmente censurada por el Parlamento. Igualmente, en el caso de la Comisión nombrada en 2004, el Parlamento Europeo ejerció presiones indirectas para que algunos comisarios inicialmente propuestos no salieran finalmente elegidos como tales.

[18] Ya se apuntó más arriba el número actual de diputados así como su distribución por países y por Grupos Políticos.

Pero además de los presidentes de cada uno de los Grupos Políticos, el Parlamento Europeo, como institución, está regida por un *Presidente*[19]. Es su representante institucional, el responsable de las relaciones exteriores y quien preside las sesiones plenarias del Parlamento, así como las reuniones de la Mesa y de la Conferencia de Presidentes.

La *Mesa*[20] se ocupa de dirigir reglamentariamente el Parlamento Europeo. Está compuesta por el Presidente, 14 Vicepresidentes y cinco cuestores (con funciones sólo consultivas). El mandato de todos los miembros de la Mesa es de dos años y medio.

La *Conferencia de Presidentes* está compuesta por el Presidente del Parlamento y los presidentes de cada uno de los grupos políticos presentes[21]. Es el órgano político del Parlamento y, como tal, establece el orden del día de las sesiones plenarias y el calendario de trabajo de los órganos parlamentarios, sí como las competencias y la composición de las comisiones y las delegaciones parlamentarias.

Las *Comisiones Parlamentarias* se organizan por temas específicos y se ocupan de preparar los trabajos de las sesiones plenarias[22]. Cada comisión designa un Presidente, por lo que existe también una *Conferencia de Presidentes de Comisión*. Además de estas comisiones, que tienen carácter permanente, pueden formarse *Comisiones Temporales* (para algún tema que requiera una atención especial de forma puntual) y *Comisiones de Investigación* (que realizan informes sobre la actuación de otras instituciones comunitarias). En este párrafo conviene mencionar también la existencia de *Comisiones Parlamentarias Mixtas* (que mantienen relaciones con los parlamentos de países candidatos a la adhesión) y de *Delegaciones Interparlamentarias* (que se establecen con miembros de parlamentos de terceros países).

Para poder llevar a cabo sus trabajos, el Parlamento cuenta con 3.500 funcionarios, organizados en la *Secretaría General* y bajo la dirección de un Secretario General.

[19] En la actualidad, ese cargo lo ostenta el español Joseph Borrel. Todo lo referido a la Presidencia del Parlamento Europeo se puede encontrar en la página electrónica http://www.europarl.eu.int/president/.

[20] La *Mesa* se rige por los artículos 21, 22 y 28 del Reglamento del Parlamento Europeo.

[21] La *Conferencia de Presidentes* se rige por los artículos 23, 24 y 28 del Reglamento del Parlamento Europeo.

[22] Actualmente existen 17 Comisiones Parlamentarias: Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa; Presupuestos; Control Presupuestario; Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos de Interior; Asuntos Económicos y Monetarios; Asuntos Jurídicos y Mercado Interior; Industria, Comercio Exterior, Investigación y Energía; Empleo y Asuntos Sociales; Medio Ambiente, Salud Pública y Política del *Consumidor; Agricultura y Desarrollo Rural; Pesca; Política Regional, Transportes y Turismo; Cultura, Juventud*, Educación, Medios de Comunicación y Deporte; Desarrollo y Cooperación; Asuntos Constitucionales; Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades; y Peticiones (http://europarl.eu.int).

El trabajo del Parlamento tiene una secuencia que se repite mensualmente. Habitualmente, una semana al mes los eurodiputados se reúnen en Estrasburgo para las sesiones plenarias. Además, suele haber sesiones suplementarias de dos días de duración que se celebran en Bruselas. También en Bruselas se celebran las reuniones de las Comisiones Parlamentarias, que suelen durar unas dos semanas. Por último, la cuarta semana del mes se dedica a reuniones de los Grupos Políticos.

Además de estas dos sedes de reunión (Estrasburgo y Bruselas) el Parlamento Europeo tiene otra sede en Luxemburgo, que es donde reside la Secretaria General.

6.1.2. Los procesos de toma de decisiones entre las instituciones motrices

El "triángulo institucional" que está definido por las que aquí se han denominado instituciones motrices (Consejo, Comisión y Parlamento) tiene un complejo sistema de toma de decisiones en el que interactúan todas ellas. El proceso ha evolucionado mucho con el paso del tiempo. Actualmente está en vigor el que venía regulado en los Tratados Fundacionales (CECA-1951-, CEE y EURATOM –1957–), reformado con los cambios introducidos en el *Acta Única Europea* (1986), en el *Tratado de Maastricht* (1992), en el *Tratado de Amsterdam* (1997) y en el *Tratado de Niza* (2001). En caso de aprobarse la *Constitución Europea* ésta supondrá algunas modificaciones en los procesos de toma de decisiones.

Por regla general, a la Comisión corresponde la iniciativa legislativa (propone los textos) y a las otras dos instituciones corresponde la decisión (aprobación de los textos). No obstante, hay dos salvedades que hacer: el Parlamento y el Consejo también pueden proponer legislación y la Comisión no tiene mucha capacidad de iniciativa en lo relativo a los pilares segundo y tercero de las normas comunitarias (PESC y JAI respectivamente), que son competencias reservadas primordialmente al Consejo.

Para la toma de decisiones, existen diversos **procedimientos** según los temas de los que se trate. La decisión es del Consejo, pero en cada uno de ellos el protagonismo que va asumiendo el Parlamento es creciente, hasta llegar a una auténtica co-legislación en el último de esos procedimientos.

El primero de ellos es el procedimiento **sin consulta**. En él, la Comisión eleva su propuesta al Consejo, que la puede adoptar sin consultar al Parlamento Europeo (por unanimidad o por mayoría cualificada según de qué se trate).

En el procedimiento de **consulta simple facultativa**, la Comisión eleva al Consejo su propuesta con una recomendación de que ésta se consulte al Parlamento. Al no ser una consulta obligatoria, el Consejo puede solicitar un dictamen del Parlamento pero también puede no hacerlo. Aún haciéndolo, el Consejo puede adoptar la propuesta de la Comisión aunque el dictamen del Parlamento sea contrario.

Si el procedimiento es el de **consulta simple obligatoria**, la propuesta elevada por la Comisión debe ser necesariamente consultada al Parlamento por el Consejo. No obstante esa obligatoriedad de la consulta, el Consejo puede adoptar la propuesta de la Comisión con independencia del carácter favorable o no del dictamen del Parlamento.

El procedimiento de **dictamen conforme** ya requiere no sólo que el Parlamento sea consultado por el Consejo sobre la propuesta de la Comisión, sino que su dictamen sea favorable para que el Consejo pueda adoptar la propuesta. En caso de que no exista ese dictamen conforme la propuesta no puede ser adoptada. Aún así, todavía en este procedimiento el Parlamento no puede modificar la propuesta de la Comisión, sino que sólo puede pronunciarse sobre ella.

En los dos procedimientos restantes el Parlamento sí tiene posibilidad de modificar la propuesta de la Comisión. En el procedimiento de **cooperación**, regido por el artículo 252 del *Tratado de la CE* (versión consolidada), el Parlamento emite en primera lectura un dictamen sobre la propuesta de la Comisión. El Consejo emite entonces una "Posición Común" que es remitida al Parlamento. Éste puede adoptarla, modificarla o rechazarla. En los dos primeros casos, debe hacerlo por mayoría absoluta. Si rechaza la propuesta, el Consejo podrá decidir adoptar la propuesta, pero tendrá que ser por unanimidad.

El procedimiento de **codecisión** se introdujo en el *Tratado de Maastricht* (1992) y queda regulado en el artículo 251 del *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea* (versión consolidada), aunque mediante el *Tratado de Amsterdam* (1997) se simplificó y se extendió su ámbito de aplicación. En este procedimiento, el Parlamento y el Consejo actúan en igualdad de condiciones a la hora de aprobar una propuesta. Por tanto, es el procedimiento que mayor papel legislativo otorga al Parlamento Europeo. Según la codecisión, ante una propuesta de la Comisión, tanto el Parlamento como el Consejo pueden ir haciendo sucesivas enmiendas (en dos lecturas sucesivas) hasta llegar a un acuerdo. En caso de no producirse ese acuerdo, se convoca un Comité de Conciliación, que incluye también a personas de la Comisión, que debe redactar un texto definitivo

que deberá aprobarse en "tercera lectura". El texto no puede aprobarse si no cuenta con la ratificación tanto del Consejo como del Parlamento Europeo.

Actualmente el procedimiento de codecisión se ha extendido a la mayoría de los ámbitos de decisión. No obstante, se reservan algunos para los otros procedimientos. El de cooperación se reserva para la política económica (artículo 99 del *Tratado de la Comunidad Europea,* versión consolidada) y financiera (artículo 102), así como para las medidas necesarias para armonizar la circulación de la moneda única. El de dictamen conforme se emplea en el caso de políticas que tienen que ver con las tareas específicas del Banco Central Europeo (artículo 105, apartado 6), la modificación de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (artículo 107, apartado. 5), los Fondos con finalidad estructural y los Fondos de Cohesión (artículo 161), el procedimiento electoral uniforme (artículo 190), determinados acuerdos internacionales (artículo 300, apartado 3) y la adhesión de nuevos estados miembros (artículo 49). Los procedimientos de consulta se ciñen a los siguientes casos: cooperación policial y judicial en materia penal; revisión de los tratados; cooperación reforzada; discriminación por motivos de género, raza, origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual; ciudadanía de la Unión; agricultura; visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas; transportes; normas de competencia; disposiciones fiscales; y procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

6.1.3. Los Tribunales

Los tribunales son las instancias encargadas de velar por el cumplimiento de los Tratados y hacen cumplir las normas comunitarias. Existen dos Tribunales: El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas.

a) El Tribunal de Justicia

La Unión Europea se construye utilizando un "nuevo" Derecho, el denominado Derecho comunitario, que se caracteriza por ser un Derecho autónomo y uniforme para todos los Estados miembros de la Unión, distinto del Derecho nacional de cada uno de ellos, a la vez que superior a éste, y cuyas disposiciones son en gran parte directamente aplicables en todos los Estados miembros.

Como todo ordenamiento jurídico, el de la Unión Europea cuenta con un sistema eficaz de protección jurisdiccional para los casos en que se impugna el Derecho comunitario o para aquellos en los que resulta necesario asegurar su aplicación. El Tribunal de Justicia, en su condición de Institución jurisdiccional de la Comunidad, es de ese sistema de protección.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea[23] no debe confundirse, pues, ni con el *Tribunal Internacional de Justicia*[24] ni con el *Tribunal Europeo de Derechos Humanos*[25] ya que sólo es competente en Derecho comunitario.

Así pues, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea imparte su jurisprudencia sobre litigios en los que pueden ser partes los Estados miembros, las Instituciones comunitarias, las empresas y los particulares. Vela por una interpretación homogénea del Derecho Comunitario y por una correcta aplicación del mismo.

Está compuesto por quince Jueces y ocho Abogados Generales, designados por los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea de común acuerdo. Su mandato es de seis años (renovable). La designación se hace entre juristas de reconocido prestigio, de los que se tenga una total garantía de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más altas funciones judiciales en sus países respectivos.

Entre los quince Jueces eligen al Presidente del Tribunal de Justicia, que dirige los trabajos y servicios del Tribunal y que preside sus vistas y deliberaciones. El período de mandato del Presidente es de tres años (renovable).

Los Abogados Generales ayudan a cumplir la misión del Tribunal, ya que se encargan de presentar públicamente, con imparcialidad e independencia, las conclusiones sobre los asuntos promovidos ante los Jueces. Su función no debe confundirse con la de un Fiscal u otro órgano equivalente. Este papel lo asume la Comisión, en su condición de defensora del interés comunitario.

El Tribunal dispone también de un Secretario General (designado por un período de seis años) y de una Secretaría para poder desarrollar eficazmente sus tareas.

El Tribunal de Justicia cumple su misión dictando sentencia dentro de las distintas categorías de recursos:

a) Por incumplimiento: en caso de que algún Estado miembro no respete las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario. Puede solicitarlo la Comisión (lo más habitual) o un Estado miembro.

[23] Su sitio electrónico oficial (http://www.curia.eu.int) ofrece toda la información necesaria para el conocimiento de esta institución.

[24] El *Tribunal Internacional de Justicia*, con sede en La Haya, es el órgano judicial de la Organización de Naciones Unidas (http://www.icj-cij.org/icjwww/icj002.htm).

[25] El *Tribunal Europeo de Derechos Humanos* depende del Consejo de Europa. Fue establecido en 1959 para atender los casos de violación de los derechos Humanos tal y como se había establecido en la Convención de los Derechos Humanos de 1950 (http://www.echr.coe.int/).

b) De anulación: permite a los Estados miembros o a las instituciones de la Unión Europea solicitar la anulación, total o parcial, de disposiciones comunitarias. También permite a los particulares solicitar la anulación de los actos jurídicos que les afecten directa e individualmente.

c) Por omisión: permite al Tribunal de Justicia controlar la legalidad de la falta de actuación de las Instituciones comunitarias y sancionar su silencio o su pasividad.

d) De indemnización: permite determinar la responsabilidad de la Comunidad por los daños causados por sus Instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones.

e) De casación: pueden interponerse contra las sentencias del Tribunal de Primera Instancia.

Además de estas actuaciones hay una de extrema importancia. Es la que se denomina *asuntos prejudiciales* y tiene que ver con el apoyo jurídico que se da a las instancias judiciales nacionales para que se haga de manera uniforme la aplicación de normativas comunitarias cuya concreción se deja a la potestad de cada Estado miembro.

El Tribunal de Justicia, cuya sede está en Luxemburgo, puede reunirse en sesión plenaria o en Salas de tres o cinco Jueces.

Desde la creación del Tribunal de Justicia en 1952, el número de asuntos sobre los que se tenían que dictar sentencia había crecido de tal modo[26] que se solicitó la creación de un nuevo órgano jurisdiccional. En respuesta a esa solicitud del Tribunal de Justicia, el Consejo creó el Tribunal de Primera Instancia, que se hizo operativo en 1989.

Al igual que el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Primera Instancia está compuesto por quince Jueces designados de común acuerdo por los Estados miembros entre prestigiosos juristas. Sin embargo, a diferencia de aquél, éste no dispone del apoyo de Abogados Generales. Los miembros del Tribunal de Primera Instancia eligen de entre ellos a su Presidente.

Está capacitado para pronunciarse en primera instancia sobre todos los recursos de anulación, indemnización y omisión, interpuestos contra la Comunidad por personas físicas o jurídicas; sobre los recursos interpuestos contra la Comisión en virtud del *Tratado de la CECA* por empresas o asociaciones de empresas; y sobre los litigios entre la Comunidad y sus funcionarios o agentes.

Contra las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia cabe apelar al Tribunal de Justicia, mediante el recurso de casación al que ya se hizo referencia.

[26] En 1978 se superó la cifra de 200 asuntos nuevos por año y en 1985 se alcanzó la cifra de 400 (http://www.curia.eu.int/es/pres/jeu.htm).

b) El Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas[27] vela porque la recaudación de los ingresos y la ejecución de los gastos de la Unión Europea se efectúe conforme a Derecho. De alguna manera, comprueba la legalidad de la gestión financiera del presupuesto europeo. Además, rinde cuentas al ciudadano europeo de la utilización de los fondos públicos de la Unión Europea.

Con sede en Luxemburgo, fue establecido en 1977, con motivo de la revisión de las disposiciones presupuestarias de los Tratados. Más tarde, el *Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht,* 1992) le otorgó carta de naturaleza y el *Tratado de Amsterdam* (1997) le aumentó su capacidad de control sobre las finanzas de la Unión y le dotó de la posibilidad de abrir investigaciones con objeto de luchar eficazmente contra el fraude al presupuesto comunitario.

Se compone de quince miembros nombrados por el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo. Los miembros tienen un mandato de seis años, renovable. La elección de los miembros se hace entre expertos que pertenecen a las instituciones nacionales de control presupuestario y que reúnen los criterios de competencia e independencia. Los miembros eligen de entre ellos a un Presidente por un período de tres años.

Además del control presupuestario tiene como misión ayudar a la autoridad presupuestaria (Parlamento y Consejo) presentando cada año un informe anual sobre el presupuesto del ejercicio contable concluido. Dichas observaciones son muy tenidas en cuenta por el Parlamento a la hora de concederle o no a la Comisión la aprobación de su gestión presupuestaria.

6.1.4. Los Comités

Los comités son instancias consultivas cuyos dictámenes e informes apoyan la labor de propuestas de la Comisión y de toma de decisiones del Consejo y del Parlamento Europeo. Los más importantes son dos: El Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones.

a) El Comité Económico y Social

El Comité Económico y Social[28] (CES) es un órgano consultivo representante de los puntos de vista de las instituciones de la sociedad civil, esto es, de los

[27] El sitio electrónico oficial del tribunal de Cuentas Europeo se encuentra en la página digital http://www.eca.eu.int/ES/coa.html.

[28] Toda la información relativa al Comité Económico y social puede encontrarse en su página electrónica oficial: http://www.ces.eu.int/index800.htm.

distintos agentes de la vida económica y social (empresarios, sindicatos, agricultores, consumidores, etc.).

El CES fue creado en 1957 por el *Tratado de Roma* (artículos 193 a 198 del tratado original) para constituir un foro de diálogo y una plataforma institucional que permitiera a los protagonistas de la vida económica y social ser parte integrante del proceso comunitario de toma de decisiones.

Los miembros del Comité son nombrados por el Consejo, a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros en función de las designaciones de los organismos de representación civil en cada país. Esas designaciones se hacen entre los representantes de las distintas organizaciones estructuradas en tres grupos:

Grupo I: empresarios.

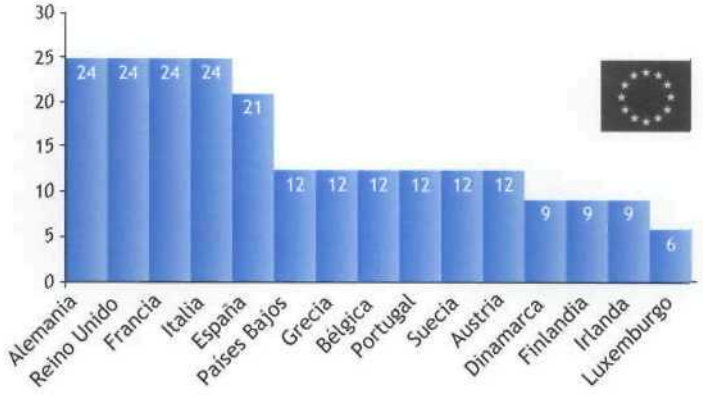
Grupo II: trabajadores.

Grupo III: actividades diversas.

En la *Europa de los Quince* estuvo compuesto por 222 miembros, distribuidos de la siguiente forma según los países miembros:

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Miembros por países



Total: 222 miembros

El *Tratado de Niza*, en previsión de la ampliación de la Unión Europea, ha aumentado el número de miembros del Comité Económico y Social a 344 miembros manteniendo el número de representantes de la *Europa de los Quince*.

DISTRIBUCIÓN DE MIEMBROS EN EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL			
País	**Miembros**	**País**	**Miembros**
Alemania	24	República Checa	12
Francia	24	Suecia	12
Italia	24	Dinamarca	9
Reino Unido	24	Eslovaquia	9
España	21	Finlandia	9
Polonia	21	Irlanda	9
Rumania	15	Lituania	9
Austria	12	Eslovenia	7
Bélgica	12	Estonia	7
Bulgaria	12	Letonia	7
Grecia	12	Chipre	6
Hungría	12	Luxemburgo	6
Países Bajos	12	Malta	5
Portugal	12		
TOTAL			**344**

El período de mandato de los miembros del CES es de cuatro años, renovable. Los miembros del CES eligen a su Presidente, que ejerce su cargo por un período de dos años.

Los miembros del CES, que se reúnen una vez al mes en Bruselas, desarrollan su misión consultiva emitiendo informes y dictámenes, bien requeridos por las instituciones motrices (Comisión, Consejo y Parlamento) o bien a iniciativa propia.

b) El Comité de las Regiones

Igualmente con funciones consultivas, existe el Comité de las Regiones[29] (CDR). Se añadió a las instituciones de la Unión mediante el *Tratado de Maastricht* (1992), que entró en vigor en 1993, iniciando sus trabajos en marzo de 1994.

[29] Toda la información relativa al Comité de las Regiones pueden encontrarse en su página electrónica oficial, sita en la dirección digital: http://www.cor.eu.int/home.htm.

Está regulado por los artículos 263 a 265 del *Tratado de la CE* (versión consolidada) y tiene como misión servir de órgano consultor que vela por el respeto de la identidad y las prerrogativas regionales y locales, teniendo como uno de los marcos fundamentales salvaguardar el cumplimiento del principio de subsidiariedad[30]. Es de consulta obligatoria en ámbitos como la política regional, el medio ambiente y la educación.

Al igual que el CES, los miembros del CDR son nombrados por el Consejo, mediante unanimidad. Se eligen de entre representantes de las entidades regionales y locales propuestos por cada uno de los Estados miembros. También al igual que en el caso del CES, el CDR lo integraban 222 miembros en la *Europa de los Quince* y su distribución por países era idéntica a la del CES:

COMITÉ DE LAS REGIONES

Miembros por países

Total: 222 miembros

[30] Como se indicó en el capítulo anterior, ese principio, hecho explícito en el *Tratado de Maastricht* (artículo 3B), determina que la acción de la Comunidad se ejercerá sólo cuando no pueda ser asumida por las autoridades nacionales, regionales o locales o cuando hacerlo suponga una mejora respecto a lo que podría conseguirse sin el apoyo de la Comunidad.

DISTRIBUCIÓN DE MIEMBROS EN EL COMITÉ DE LAS REGIONES			
País	**Miembros**	**País**	**Miembros**
Alemania	24	República Checa	12
Francia	24	Suecia	12
Italia	24	Dinamarca	9
Reino Unido	24	Eslovaquia	9
España	21	Finlandia	9
Polonia	21	Irlanda	9
Rumania	15	Lituania	9
Austria	12	Eslovenia	7
Bélgica	12	Estonia	7
Bulgaria	12	Letonia	7
Grecia	12	Chipre	6
Hungría	12	Luxemburgo	6
Países Bajos	12	Malta	5
Portugal	12		
TOTAL			**344**

También, como en el caso del CES, el período de mandato de los miembros del CDR es de 4 años. Y de entre sus miembros eligen a un Presidente por un período de dos años.

Sin embargo, *la mecánica de funcionamiento es diferente a la del CES. El CDR* se reúne en Bruselas cinco veces al año y organiza su trabajo en 8 comisiones y 4 subcomisiones:

1) Desarrollo Regional, Desarrollo Económico y Hacienda Local y Regional.
   Subcomisión: Hacienda Local y Regional.

2) Ordenación del Entorno, Agricultura, Caza, Pesca, Bosques, Mar y Montaña.
   Subcomisión: Turismo y espacio rural.

3) Transportes y redes de Comunicaciones.
   Subcomisión: *telecomunicaciones.*

4) Política Urbana.

5) Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Energía.

6) Educación y Formación Profesional.

7) Europa de los Ciudadanos, Investigación, Cultura, Juventud, y Consumidores.

Subcomisión: Juventud y deportes.

8) Política Social, Sanidad y Cohesión Económica y Social.

Existe además una Comisión especial para asuntos institucionales, responsable de reflexionar sobre la reforma de las instituciones de la UE.

Sus atribuciones se ejercen mediante la emisión de dictámenes e informes. Para ciertos asuntos éstos son de obligado requerimiento por parte del Consejo o de la Comisión:

- Educación, Formación Profesional y Juventud (artículo 149 *Tratado de la CE* versión consolidada);
- Cultura (artículo 151);
- Salud Pública (artículo 152);
- Redes Transeuropeas de Transporte, Telecomunicaciones y Energía (artículo 156);
- Cohesión Económica y Social (artículos 159, 161 y 162).

En otras ocasiones se solicitan de manera facultativa bien por parte de la Comisión, del Consejo o incluso del Parlamento. Asimismo, el propio CDR puede emitir informes y dictámenes por iniciativa propia, bien porque se haya producido una consulta al CES (de la cual se informa preceptivamente al CDR) o bien porque quiera hacerla motu propio.

c) Comités en materia de Educación y Formación Profesional

Estos comités no son considerados "instituciones" de la Unión Europea, en el sentido propio del término, ya que no están presentes como tales en los Tratados de la Unión. Sin embargo, puesto que este trabajo abordará la política educativa de la Unión es importante referirnos aquí a ellos.

c.1) Comité de Educación

El Comité de Educación se establece, como analizaremos en el primer capítulo de la segunda parte, mediante la *Resolución de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 6 de junio de 1974, relativa a la cooperación en el sector educativo, y adquiere carta de naturaleza con la Resolución*

del Consejo y de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 9 de febrero de 1976, sobre un programa de acción en materia de educación (que veremos en el capítulo 2 de la segunda parte).

Este Comité prepara las reuniones del Consejo de Ministros de Educación, coordina y vigila la realización de los programas en materia educativa e informa sobre su ejecución a la Comisión y al Consejo.

Para tomar decisiones de tipo presupuestario que tienen que ver con educación el Comité de Educación hace sus propuestas al Consejo (en este caso de Ministros de Educación), y se reúne "en el seno del Consejo", que es quien toma las decisiones, y firma, tras su aprobación, los presupuestos propuestos.

c.2.) El Comité Consultivo para la FP

En 1963 la decisión del Consejo de 2 de abril determinó unos principios generales en materia de Formación Profesional. Posteriormente, se decide la creación de un Comité Consultivo de Formación Profesional cuya función principal es asistir a la Comisión en cuestiones relativas a este ámbito. El Estatuto de dicho Comité se publica en diciembre de 1963 (*Estatuto 63/688 del Comité Consultivo de Formación Profesional, de 18 de diciembre de 1963,* modificado posteriormente por la *Decisión del Consejo 68/189, de 9 de abril de 1968, y por la Decisión del Consejo 73/1, de 1 de enero de 1973*). En él se determina que su composición será de seis miembros por cada uno de los Estados de la Comunidad (2 representantes del Gobierno, 2 representantes de los sindicatos y dos representantes de los empresarios). Estos miembros, que deberán reunirse al menos dos veces al año, son nombrados para un mandato bianual, renovable por el Consejo a propuesta de los gobiernos de los Estados miembros.

Nos detendremos más despacio en este Comité en el primer capítulo de la segunda parte.

6.1.5. Los Bancos

El sistema de bancos de la Unión Europea se sustenta en dos instituciones: El Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones.

a) El Banco Central Europeo

Con la puesta en marcha efectiva de la unión monetaria, que culminó con la entrada en vigor del euro como moneda única en doce de los quince países de la Unión, se hizo necesaria la creación de un Banco Central Europeo (BCE)[31].

[31] Toda la información relativa al Banco Central Europeo se puede encontrar en su página electrónica oficial, situada en la dirección digital: http://www.ecb.int/.

Fue creado el 1 de junio de 1998 y sucedió al instituto Monetario Europeo que, surgido a raíz del *Tratado de Maastricht* (1992), se encargó de hacer posible la unificación económica.

El BCE, con la pretensión clave de garantizar la estabilidad económica en general y de los precios en particular, es el encargado, en la "zona euro" de:

- Definir y ejecutar la política monetaria,
- Realizar operaciones de cambio de divisa y poseer y gestionar las reservas oficiales en moneda extranjera,
- Emitir billetes de banco;
- Promover el buen funcionamiento del sistema de pagos;
- Recabar la información estadística de carácter económico necesaria para la toma de decisiones de sus políticas;
- Examinar la evolución de los sectores financieros y bancarios para desarrollar correctamente su política.

Para hacerlo cuenta con una serie de "órganos rectores":

- El Comité Ejecutivo, que se compone de seis miembros: un presidente, un vicepresidente y cuatro miembros más, designados de común acuerdo por el Consejo de la Unión Europea. Es el órgano de gestión y ejecución ordinaria del BCE;
- El Consejo de Gobierno, que está compuesto por el Comité Ejecutivo y por los Gobernadores Centrales de cada uno de los Bancos Centrales de los Estados miembros. Es el máximo órgano decisorio del BCE;
- El Consejo General, compuesto por el Presidente y el Vicepresidente del BCE y los quince Gobernadores Centrales de los Bancos Centrales de los Estados miembros; su misión es consultiva y, sobre todo, dedicada al estudio de las acciones que deben emprenderse de cara a la ampliación de la zona del euro.

b) El Banco Europeo de Inversiones

La creación del Banco Europeo de Inversiones (BEI)[32] se estableció ya desde los artículos 129 y 130 del *Tratado de Roma* (1957) que da origen a la CEE.

[32] Toda la información relativa al Banco Europeo de Inversiones puede encontrarse en su página electrónica oficial, ubicada en el sitio digital: http://www.eib.org/.

Con sede en Luxemburgo, su misión es contribuir a un desarrollo económico equilibrado entre los Estados miembros mediante la concesión de créditos y la financiación de proyectos. En todas sus operaciones el BEI carece de ánimo de lucro.

Los accionistas del BEI son los propios Estados miembros y sus órganos directivos se estructuran de la forma siguiente:

- Consejo de Gobernadores: los 15 Ministros de los Estados miembros. Máximo órgano de toma de decisiones. Define las directrices generales de la *política crediticia*.
- Consejo de Administración: compuesto por 25 miembros, 24 de ellos nombrados por el Consejo de Gobernadores y uno nombrado por la Comisión. Decide sobre la concesión de los créditos y la financiación de los proyectos.
- Comité de Dirección: compuesto por un Presidente y siete Vicepresidentes nombrados para un período de seis años por el Consejo de Gobernadores a propuesta del Consejo de Administración. Su función es la gestión administrativa ordinaria que hace posible la ejecución de las acciones del Consejo de Administración.

6.1.6. El Defensor del Pueblo

La figura del Defensor del Pueblo de la Unión Europea se instituyó en el *Tratado de Maastricht* (1992) como elemento de la ciudadanía europea y queda definido por el artículo 195 del Tratado de la CE (versión consolidada).

Es designado por el Parlamento Europeo entre personas de absoluta independencia y de reconocido prestigio para el desempeño de las funciones que le corresponden. Debe ser propuesto, al menos, por 32 eurodiputados de, por lo menos, dos estados Miembros. Debe ser elegido por mayoría. Es nombrado después del inicio de cada legislatura del Parlamento Europeo y su mandato dura lo que las legislaturas de aquél, es decir, 5 años. El nombramiento del Defensor del Pueblo es renovable si así lo decide el Parlamento Europeo. Del mismo modo, el Parlamento puede revocar al defensor del Pueblo interponiendo un recurso a su gestión ante el Tribunal de Justicia.

El Parlamento Europeo estableció el estatuto del Defensor del Pueblo mediante Decisión de 9 de marzo de 1994, conteniendo sus funciones, objetivos, métodos de trabajo, etc. El primer Defensor del Pueblo fue designado para la legislatura 1994-1999 y ha sido reelegido para la legislatura 1999-2004.

En el ámbito de su competencia, el Defensor del Pueblo trata los casos de mala administración en la actuación de las instituciones y los organismos comuni-

tarios, es decir, irregularidades administrativas, discriminación, abuso de poder, denegación de información, retrasos indebidos, etc.

Su intervención puede producirse por una denuncia de un ciudadano de la Unión Europea o de una persona física o jurídica que resida o tenga su sede social en un Estado miembro. Estas denuncias, que no pueden aludir a hechos acontecidos anteriormente a dos años, pueden ser presentadas directamente o a través de un eurodiputado. El Defensor del Pueblo también puede actuar por iniciativa propia.

En el ejercicio de sus funciones puede realizar investigaciones dirigiéndose a instituciones comunitarias a las que puede solicitar la información que considere pertinente.

El Defensor del Pueblo, una vez ha realizado sus investigaciones, emite un informe al respecto del caso que traslada a la persona interesada y a la institución afectada así como al Parlamento. El informe suele contener recomendaciones para que se mejoren las actuaciones de las instituciones y no vuelvan a producirse casos como el denunciado. Las instituciones implicadas deben responder al defensor del Pueblo con un dictamen sobre la cuestión.

El Defensor del Pueblo emite también un informe anual sobre la globalidad de sus actuaciones, que presenta ante el Parlamento.

6.1.7. Las Agencias y los Organismos autónomos

Además de las instituciones que se han creado en virtud de lo establecido en los tratados fundacionales, el funcionamiento diario de esas instituciones ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con algunos organismos de apoyo. Éstos constituyen un grupo de agencias que actúan en conexión con las distintas instituciones de la Unión Europea pero con cierta independencia de ellas. Dedicarnos a describirlas, aunque fuera someramente, desbordaría los objetivos de este epígrafe, por lo que nos limitamos aquí, exclusivamente, a mencionarlas[33]:

[33] Todas ellas pueden encontrarse en la siguiente dirección electrónica: http://europa.eu.int/agencies/index_es.html Hay que hacer notar que en ocasiones las siglas pueden no coincidir con la versión expandida, debido a que en ocasiones las siglas más comunes son las que se corresponden con la versión de su denominación inglesa.

CEDEFOP	Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional
EUROFOUND	Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo
AEMA	Agencia Europea de Medio Ambiente
ETF	Fundación europea de formación
OEDT	Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías
EMEA	Agencia Europea para la Evaluación de los Medicamentos
OAMI	Oficina de Armonización del Mercado Interior (Marcas, Dibujos y Modelos)
EU-OSHA	Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo
OCVV	Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales
CDT	Centro de traducción de los órganos de la Unión Europea
EUMC	Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia
EAR	Agencia Europea de Reconstrucción
EFSA	Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria

De todas ellas, dos centran nuestra atención, el CEDEFOP y la ETF, pero nos dedicaremos a ellas en la siguiente parte, cuando nos ocupemos de la política educativa de la Unión Europea.

6.2. *Nociones básicas sobre el sistema jurídico en la Unión Europea*

Si, como se ha mostrado, es muy complejo el entramado institucional de la Unión Europea y su proceso de toma de decisiones, no lo es menos su entramado jurídico. Nos referimos con esa expresión a los diferentes tipos de normativa (actos jurídicos) que pueden ser establecidos bien desde los Tratados fundacionales o bien por emanación de las instituciones de la Unión.

Su conocimiento resulta esencial para comprender lo que se describirá en la segunda parte sobre la política educativa, ya que ésta se constituye por normativa de diferente tipo.

La Unión Europea supone la asociación de los países miembros mediante un sistema legal consensuado, que se denomina Derecho Comunitario. Así, la Unión Europea se convierte en una "estructura fruto del derecho internacional que funciona según los modos del derecho interno" (BRUNET, 1999: 171). El Derecho Comunitario regula las instituciones de la UE; determina las relaciones

entre ellas, entre los Estados miembros y entre éstos y aquéllas; y establece los procedimientos de la toma de decisiones. Ese Derecho Comunitario obedece a dos principios fundamentales: a) la legalidad de los actos de las instituciones; b) la protección jurídica de aquellos que están sometidos a las normas comunitarias.

La relación del Derecho Comunitario con el derecho propio de los Estados miembros se rige según una serie de criterios:

a) Autonomía: el Derecho Comunitario guarda cierta autonomía frente al Derecho Estatal, de tal forma que el ordenamiento jurídico comunitario es un ordenamiento propio.

b) Complementariedad: existe complementariedad entre ambos ordenamientos jurídicos, ya que el Derecho Comunitario sirve al Derecho Estatal.

c) Jerarquía: el ordenamiento jurídico Comunitario prima sobre el ordenamiento de los Estados miembros.

d) Aplicación: el ordenamiento jurídico Comunitario tiene un efecto directo sobre los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

En efecto, en la Unión Europea, a diferencia de otros organismos internacionales, el Derecho Comunitario es de aplicación directa en sus Estados miembros, esto es, no hace falta un acuerdo previo de los organismos nacionales para su puesta en marcha. En ese sentido, "Las Comunidades Europeas suponen, pues, una pequeña revolución en cuanto a las técnicas jurídicas internacionales" (BRUNET, 1999: 174).

Ese Derecho Comunitario está constituido, básicamente, por dos tipos de normativa: la del Derecho denominado "Primario" y la del Derecho que se conoce con el nombre de "Derivado".

6.2.1. Derecho Primario: Los Tratados

Los Tratados se definen como derecho "Primario" porque dan origen a la Unión Europea y a sus instituciones. Son, por tanto, el primer nivel de Derecho Comunitario.

Hay que distinguir entre diversos tipos de Tratados. Por un lado están los tratados originales, los denominados **Tratados Constitutivos o Fundacionales,** que son los que crearon las primeras organizaciones que hoy constituyen la Unión Europea. Estos son el *Tratado de París* (1951) que crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y el *Tratado de Roma* (1957) que dio

origen a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea para la Energía Atómica (EURATOM).

Con el paso del tiempo, como vimos en el capítulo anterior dedicado a la Historia de la Unión Europea, esos Tratados Constitutivos se han ido reformando mediante los **Tratados de Modificación**. Hasta la fecha se han producido cuatro Tratados de Modificación: *Acta Única Europea* (1986), *Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht* (1992), *Tratado de Amsterdam* (1997) y *Tratado de Niza* (2000).

En estos tratados se establece la creación de las instituciones comunitarias y los mecanismos de aplicación de las normas. Las disposiciones promulgadas por los tratados se asumen sin reserva por parte de todos los Estados miembros. Tienen efectos directos y pueden ser directamente invocados por los ciudadanos comunitarios y aplicados por el Tribunal de Justicia.

A medida que la Unión se va ampliando mediante la adhesión de nuevos Estados miembros, se van firmando con éstos respectivos **Tratados de Adhesión**. Son también Derecho "Primario", porque suelen afectar a cambios en la composición de los miembros de las instituciones, a la ponderación de los votos en la toma de decisiones, etc.

6.2.2. Derecho Derivado

El Derecho "Derivado" (o Secundario) es el referido a las normas promulgadas desde las diferentes instituciones creadas a raíz de esos tratados. Se denomina así porque de alguna manera se deriva de los Tratados.

El Derecho Derivado está subordinado a los Tratados según dos modalidades de subordinación:

a) Regla de la competencia atribuida: cada institución comunitaria se encarga de desarrollar aquellas competencias que le son atribuidas a través de los tratados.

b) Subordinación material: el poder normativo de las instituciones de la Unión Europea queda fundamentado, enmarcado y limitado por los tratados.

El Tratado de la Comunidad Europea, en el artículo 249 de su versión consolidada determina cuáles serán esas normas de Derecho "Derivado": "Para el cumplimiento de su misión, el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán dictámenes". Veremos ahora cada uno de ellos.

a) Reglamentos

Es la norma de mayor rango. Tiene un carácter vinculante y general para todo el territorio de la Unión. Así, los Reglamentos son totalmente obligatorios, sin restricciones, para todos los Estados miembros, que tienen que aplicarlos de forma directa.

Se publican obligatoriamente en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), Serie L (legislación) y entran en vigor en la fecha que se determine o en su defecto 20 días después de su publicación.

b) Directivas

Estas normas tienen también un carácter vinculante aunque, a diferencia de los Reglamentos, no tienen que aplicarse directamente ya que obligan en cuanto al resultado que quiere lograrse pero no en cuanto a la forma de conseguirlo. Así, se permite a los Estados miembros que la aplicación de las Directivas se haga en la forma que los Estados elijan y con los medios que se determinen oportunos en cada caso.

Si un Estado miembro no adopta una Directiva de forma directa sino que quiere aplicarla mediante una normativa que la adapte a su realidad jurídica y a su contexto nacional, se hace mediante las denominadas "Normas de Trasposición". Cuando la aplicación de la Directiva requiere la intervención normativa y legislativa de los Estados para convertirse en Derecho Interno, realizándose a través de esas "Normas de Trasposición", se suele obligar a los Estados a que informen acerca de cuáles son esas normas y cuáles las medidas que se están llevando a cabo para adaptar la Directiva.

Las Directivas pueden afectar a todos los Estados miembros o sólo a algunos o alguno de ellos. No obstante, se publican también en el DOCE, procediéndose a una notificación específica para los Estados implicados. La entrada en vigor se produce a partir de la notificación a los destinatarios.

c) Decisiones

Las decisiones son obligatorias para los destinatarios concretos que se designen, que pueden ser: uno, varios o todos los Estados miembros; una o varias personas físicas o jurídicas; una o varias instituciones, comunitarias o nacionales.

Estas normas no tienen que publicarse obligatoriamente en el DOCE, pero se suele hacer. Lo que sí se hace es notificarse a los destinatarios concretos que tienen que cumplirlas, surtiendo efecto a partir del momento de dicha notificación.

d) Recomendaciones y Dictámenes

Este tipo de normas no tiene carácter vinculante. Expresan opiniones y posicionamientos de la Comisión, del Consejo o del Parlamento Europeo sobre de-

terminados temas. También pueden adoptar la forma de "invitaciones" para recomendar la adopción de determinada "norma" o "forma de actuar" que puede afectar a instituciones o personas. Su asunción es, por tanto, completamente optativa.

e) Normativa no prevista en los Tratados

Las cuatro normas de Derecho "Derivado"que acabamos de tratar estaban, como se dijo, establecidas por el artículo 249 del *Tratado de la Comunidad Europea.*

Sin embargo, existen otras disposiciones que, sin estar previstas en los Tratados, se han desarrollado por la práctica del trabajo diario en el devenir de la vida de las instituciones comunitarias. Estas disposiciones han sido legitimadas por el Tribunal de Justicia como Derecho "Derivado" y suelen adoptar la forma de Resoluciones, Deliberaciones, Conclusiones, Comunicaciones, Programas de Acción, Proyectos de Trabajo, etc.

Unas muy significativas son las *Resoluciones Conjuntas.* Suelen emplearse cuando se trata de una postura compartida entre distintas instituciones. A veces se usan en casos en que la Unión Europea no es competente y, al incluir en ella, por ejemplo, al Consejo, se le dota de cierto valor vinculante, ya que supone la implicación directa de los gobiernos de los Estados miembros. En materia educativa es muy frecuente, como veremos, encontrarse normas tales como *Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo.* Las Resoluciones se publican en el DOCE (Serie C), y tienen cierto valor vinculante sólo si implica compromiso entre los Estados.

Otras muy frecuentes son las *Conclusiones.* Se trata de ofrecer un informe o una toma de posición sobre temas muy puntuales. No se publican en el DOCE y carecen de todo valor vinculante.

Los *Programas de Acción* se establecen para ejecutar sectorialmente una política concreta de la Unión Europea. Pueden ir destinados a una o varias personas físicas o jurídicas y extenderse a todo el territorio de la Unión o a una parte del mismo. Incluso en ocasiones se establecen Programas de Acción para territorios extra-comunitarios.

Los Programas de Acción suelen requerir para su puesta en práctica la aprobación del Consejo, sobre todo en el caso de que necesiten una asignación presupuestaria.

CAPÍTULO 7

Conclusiones sobre el proceso de integración Europea

Conclusiones sobre el proceso de integración europea

En cada uno de los capítulos de la primera parte se ha procurado desgranar algunas ideas conclusivas al respecto del contenido que en cada uno se trataba. A pesar de eso, se ha considerado oportuno redactar este capítulo, a modo de cierre, en el que se presenta una síntesis de las conclusiones más significativas de toda esta parte de la tesis con el objeto de sistematizarlas para tener una visión de conjunto de las mismas.

Las conclusiones respecto al proceso de integración europea que se presentan en este capítulo se han organizado en tres epígrafes. El primero pasa revista a las conclusiones relacionadas con la evolución histórica de la Unión Europea. El segundo se refiere a aquellas que tiene que ver con la naturaleza, bien particular, de dicho proceso de integración. El tercero y último se detiene en las conclusiones sobre lo que podríamos denominar los "resultados" del proceso europeo de integración.

7.1. En relación con su evolución histórica

La idea de configurar una unión de los distintos pueblos que habitan el continente europeo en una estructura política capaz de superar el concepto de pueblo-nación o el de Estado-nación se remonta a las agrupaciones de la Hélade griega o del Imperio Romano. Desde entonces, han sido muchos los intentos en esa dirección, pero cabe distinguir entre dos modelos.

Un primer modelo pretende imponer una unión por la fuerza, basada en la superioridad militar o económica. A este primer modelo se le puede llamar de **unificación**. Se basa en la existencia de un grupo dominante que intenta imponerse a otro para su propio beneficio económico, comercial, geoestratégico... El otro modelo trata de ofrecerse desde la voluntariedad y por medios pacíficos apelando a muy diversas razones, tales como hacer frente conjuntamente a una

amenaza exterior, recuperar hegemonía política, comercial o económica, etc... A este otro modelo se le puede denominar de **integración**.

El modelo de integración, al margen de algunas motivaciones surgidas desde el interés, encuentra una amplia justificación antropológica, filosófica, histórica, ideológica y cultural que tiene su epicentro en los elementos comunes que comparten los pueblos europeos en todas esas disciplinas, y a los que se atendió en el capítulo primero de la primera parte. El legado greco-latino, el aporte religioso de lo judeo-cristiano, los grandes viajes por el planeta y los descubrimientos geográficos, la racionalidad científica, y el mapa axiológico de nuestra era contemporánea, dibujado desde los valores de la *Revolución Francesa* y que culminan con el reconocimiento de los Derechos del Hombre, son sólo algunos de esos elementos comunes.

El proceso que actualmente vive el continente europeo y que se conoce con el nombre de *Unión Europea* pertenece a ese modelo que hemos definido de *integración*. Nunca antes había resultado con el éxito que actualmente ostenta. Su gestación, a partir del desastre de la II Guerra Mundial, busca como máxima aspiración la Paz entre los pueblos de Europa, después de toda una historia plagada de conflictos. Pero para esa búsqueda de la paz hubo que comenzar por puestas en común de aspectos concretos de los Estados que componían Europa en aquel momento. Y se eligió la producción de carbón y acero por ser las materias primas fundamentales por entonces y, sobre todo, por constituir la base del potencial armamentístico. Esa idea fue audaz. Fue, también, generosa, por cuanto supuso la propuesta de solución ofrecida desde los vencedores de la II Guerra Mundial a los vencidos, en consideración de igualdad, único camino que se vio posible para construir desde el arrinconamiento definitivo del rencor el futuro de paz y cooperación que se pretendía.

Y asistimos ahora a un paso más en ese proceso de reconciliación de los pueblos de Europa: la incorporación al proyecto político de la *Unión Europea* de los países del Este de Europa que orbitaban antes de la caída del muro de Berlín sobre el poder político, ideológico y económico de la extinta Unión Soviética.

Pero hasta llegar aquí, el proceso ha vivido varias fases. Y esas fases son diferentes en el plano económico y en el socio-político. En el plano económico, la primera fase abarca desde los orígenes de la CECA (1951) hasta la materialización real del Mercado Interior Único en 1993. La segunda, desde esa fecha hasta la entrada en circulación de la moneda común única, el euro, en 2002. Y la tercera, que hoy vivimos, en que esa moneda está ya siendo divisa de referencia en todo el mundo. En el terreno socio-político, la primera fase abarca desde los orígenes mediante los *Tratados de París* (1951) y *Roma* (1957) hasta el *Acta Única Europea* de 1986, primera vez que se intentan modificar los tra-

tados fundacionales. En esta fase la preocupación es generar, mediante realizaciones concretas en lo económico, una primera conciencia de comunalidad histórica. La segunda, breve, transcurre desde esa primera modificación de los tratados hasta la aprobación de otro tratado de aspiraciones más ambiciosas: El *Tratado de Maastricht* (1992). Con él aparece la *ciudadanía europea* con carta de naturaleza jurídica y la *Europa de los ciudadanos* se hace realidad. La tercera fase ocupa años de sucesivos tratados que procuran modificar el de Maastricht: el *Tratado de Amsterdam* en 1997 y el *Tratado de Niza* en 2001. Es una etapa dubitativa, donde se aprecia una voluntad de profundizar en la integración política, y de hacerlo deprisa, al mismo tiempo que se perciben las dificultades que encuentran los Estados para encontrar las fórmulas más adecuadas para llevar a acabo esa profundización. En 2004, como se ha dicho, con la entrada de nuevos países procedentes del este de Europa y la *Convención sobre el Futuro de Europa* planteando un texto constitucional, se inaugura una cuarta fase que previsiblemente se prolongará durante al menos la primera década de este siglo.

Esta idea de integración europea que por fin ha cristalizado a partir de la Segunda Guerra Mundial, había sido ya planteada por numerosísimos autores. Se ha hecho un repaso de ellos en los capítulos segundo y tercero de la primera parte, por lo que no procede nombrarlos ahora, pero sí establecer una serie de categorías entre ellos procurando sistematizar sus aportaciones a la evolución de esta idea de integración.

Una de las ideas más remotas de integración surge de la necesidad de identificarse como pueblo único, de raíz cristiana, frente a la invasión de los pueblos de religión musulmana. Sus autores, casi todos provenientes de instituciones religiosas y ubicados temporalmente en la época de la Edad Media, podríamos agruparlos bajo el epígrafe **Europa desde la Fe**. Otro grupo se organiza en torno a la idea de **Europa como utopía** y surge desde la concepción de una Europa ideal que servirá como solución a los problemas que los Estados-nación plantean a los individuos. El cuarto grupo serían los **Federalistas** que apuestan por una agrupación (federal o confederal, de los Estados o regiones de Europa) que, en el terreno político, resulte en una nueva estructura con nuevas competencias de cara al ciudadano. Otro grupo es el de los que piensan en **Europa como idea universalizante** y en ellos el planteamiento es que Europa es sólo el primer paso para una confederación mundial que consiga generar estructuras válidas para toda la especie humana que permitan resolver los conflictos entre sus distintos grupos humanos, sus distintas religiones y sus distintas culturas sin tener que apelar a la razón de la fuerza sino mediante la fuerza de la razón (léase razón como *logos* y logos, a su vez, como palabra, es decir, como diálogo).

Es difícil precisar a qué grupo de estas *europas* pertenece el proyecto que de forma real se ha materializado en la *Unión Europea*. Probablemente a todos ellos juntos pero, a la vez, a ninguno. En el proyecto actual, los europeos hemos recogido el testigo histórico de todas esas aportaciones y las hemos recreado en una nueva realidad. Esa realidad probablemente pueda definirse como una **Europa ciudadana de Democracia, Paz y Bienestar**. *Europa ciudadana*, porque el individuo y el ciudadano (como individuo que mantiene relaciones sociales –con otros individuos– e institucionales –con el Estado–) se procura colocar en el centro del proyecto, dotándolo de su verdadero sentido. *Europa de Democracia* porque se consideran pilares políticos irrenunciables: la concepción democrática del sistema político; la defensa de unos derechos y libertades fundamentales del Ser Humano desde un sistema legal acordado por consenso en el juego democrático (el diálogo como motor legal) que precisa de un sistema judicial imparcial e independiente para arbitrarse; la igualdad (ante la ley y de oportunidades)... *Europa de Paz* porque la ausencia de conflicto bélico en su seno que inspiró en su momento la idea, se ha hecho realidad, y sigue siendo acicate básico del proceso todavía hoy y de cara al futuro. *Europa del bienestar* porque también son elementos con una presencia significativa en este proyecto una economía fuerte (competitiva) y saneada, que conduzca al progreso social, a una mejor calidad de vida y a un reparto equitativo de la riqueza.

En el punto en el que estamos del proceso, a las puertas de una Constitución para la *Unión Europea,* queda por ver si finaliza el debate perenne sobre si la Unión Europea permanece como una entidad supranacional, si se convierte tan sólo en una institución intergubernamental, o si da el paso definitivo hacia una confederación o una federación.

7.2. En relación con su naturaleza

Este proceso histórico de integración que vivimos tiene unas peculiaridades en las que quizá radique la clave de su éxito. Se presentan a continuación.

Con independencia de lo que opina la mayoría de la gente, la motivación económica no es la fundamental. Aunque el euro sea quizá el producto más visible de lo que supone este proyecto de cara a la ciudadanía, es sólo la punta del *iceberg* de un proceso político de mucho mayor calado, y de aspiraciones mucho más elevadas. En realidad, **la Paz es el centro teleológico de la idea**. No hay más que leer el inicio de la *Declaración Schuman* para dejar claro este punto. Frente a intentos de uniones por la fuerza, frente a la *unificación* violenta e impuesta, la *Unión Europea* es hoy, ante todo, un proyecto de Paz.

Y como no podía ser de otra manera, dado ese fin último, **los distintos pueblos se van incorporando al proceso de forma voluntaria y pacífica**. No es la *Unión Europea* la que obliga a los Estados a incorporarse a ella, sino los Estados los que solicitan su ingreso de forma voluntaria. Una voluntad legitimada, además, desde el hecho de que se trata de pueblos cuyos gobiernos son democráticos, es decir, a los que se les supone la representatividad sobre la colectividad que gobiernan.

De hecho, la ***Democracia y los Derechos Humanos*** *se erigen en equipaje irrenunciable en este viaje de la historia de Europa. Sin regímenes políticos democráticos no se puede ingresar en la Unión Europea, como tampoco sin el reconocimiento explícito de los Derechos Humanos, que la propia Unión Europea ha incorporado a su acervo jurídico en la Carta de Derechos Fundamentales en* la que explícitamente los Derechos Humanos son reconocidos.

Como también constituyen parte de ese equipaje los tres valores fundamentales que la Revolución Francesa legó al conjunto de los europeos: **Libertad, Igualdad y Fraternidad**. Todos los Estados miembros de la Unión han incorporado a sus constituciones políticas esos valores. Quizá expresados de otra forma, pero con el contenido idéntico:

1) *Libertad. Expresada en un marco de derechos y libertades fundamentales,* organizado según una jerarquización de los mismos que permite arbitrar, mediante un sistema legal, los conflictos que puedan derivarse de la puesta en escena simultánea de más de uno de ellos.

2) *Igualdad.* No existe ningún Estado miembro que no incluya en su entramado jurídico la concepción de que todos somos iguales. Esa igualdad se postula en una triple perspectiva: la democracia en sí misma supone "un hombre, un voto", sin distinción de raza, etnia, ideología, religión o poder adquisitivo; además, la igualdad ante la ley, mediante la presunción de inocencia, el derecho a un juicio justo, la defensa legal gratuita, y una justicia independiente e imparcial; y, por último, la igualdad de oportunidades que pretende ofrecer a todos el mismo marco de posibilidades para que cada cual, dentro de él, alcance sus máximas posibilidades de desarrollo.

3) *Fraternidad.* Todos los Estados de la *Unión* incorporan políticas de bienestar y de solidaridad, que sería el equivalente actual de esa expresión. Desde *la perspectiva de fraternidad, es decir, hermanamiento de los ciudadanos y,* por tanto, del convencimiento de que todos ellos merecen unas condiciones mínimas para llevar una vida digna, se diseñan unos sistemas impositivos para redistribuir la riqueza y se gestionan unos fondos para políticas sociales *que permitan cubrir las necesidades básicas mediante la creación de una*

atención gratuita en aspectos como pensiones, educación o sanidad. Se trata, al fin y a la postre, de edificar un verdadero Estado Social.

La idea de Europa, por otra parte, no se agota en sí misma. Es **un proyecto abierto al mundo, con el universalismo en perspectiva**. La verdadera idea europeísta no es eurocentrista. Europa mira al exterior tratando de ofrecer fórmulas de entendimiento entre las naciones y prestando su ayuda a otros países mediante el establecimiento de unas políticas concretas de cooperación con el exterior y de ayuda humanitaria. En el terreno de la educación, por ejemplo, esta ayuda se hace patente, como se ha visto, en programas como TEMPUS, ALFA o MED-CAMPUS.

La cuenca mediterránea (por vecindad e historia cultural y económica compartida[1]), los países de América Latina (por hermanamiento cultural con España y Portugal), la Commonwealth (por lazos históricos con el Reino Unido) o los países de Asia y África que son antiguas colonias de Estados miembros, se convierten en objetivos prioritarios de esas políticas de cooperación cuyo marco se define por dos coordenadas: la ayuda al desarrollo (no sólo económico sino social y cultural) y la estabilidad política (desde el refuerzo a los procesos democráticos y la condena enérgica a los intentos de imposiciones políticas por la fuerza).

Otra característica de la naturaleza de este proceso es que utiliza el **consenso entre los Estados como motor del proceso**, donde el diálogo es la herramienta de trabajo y la cooperación la fórmula para enfrentar los problemas comunes.

El entramado institucional es complejo, sí; probablemente el más complejo de todos los que existen en el mundo en cuanto a relaciones internacionales. Pero supone garantizar la voz tanto de los ciudadanos (Parlamento) como de los Estados (Consejo) como de los propios intereses comunes de la Unión (Comisión). Ha sido muy criticado, por ejemplo, el derecho de veto para las cuestiones fundamentales. Pero en una Unión de esta naturaleza, no podría haber sido de otra manera. El sentido auténtico de ese derecho es la obligación de buscar en las decisiones que se toman en el seno de la *Unión Europea,* cuando éstas son trascendentales, el máximo consenso al que se puede aspirar: la unanimidad. Esa unanimidad se exige desde el firme convencimiento de que *todos* los Estados son iguales entre sí en esta *Unión,* con independencia de su extensión

[1] Durante la época de la Grecia Helenística (siglos III al I a.C.) el Mediterráneo constituía el principal espacio de intercambio comercial, que lo había sido ya antes con los fenicios y que lo ha seguido siendo a lo largo de la historia desde entonces. Más tarde, en torno al año 200 d.C. las fronteras del Imperio Romano habían alcanzado las costas de África del Norte e incorporaban provincias como Egipto, Mauritania o las denominadas África y Cirenaica (actualmente Argelia, Túnez y Libia). Por su parte, pueblos originarios del Norte de África habitaron el Sur de Europa, en algunos casos, como en el de la península ibérica, durante casi ocho siglos (711-1492).

geográfica, de su peso demográfico y de su potencial económico. Ello supone tratar en pie de igualdad a todos los Estados de la Unión y, por ende, practicar un escrupuloso respeto a la voluntad de los ciudadanos de cada uno de ellos. Así lo demuestra el difícil proceso de consenso que requiere, por ejemplo, la unanimidad para aprobar la futura Constitución.

Al amparo del mismo principio se exige otro requisito para que avancen las políticas de la UE: la necesidad de la ratificación de los Tratados por parte de todos los Estados miembros. Ello implica, de nuevo en la natural lógica de las relaciones internacionales, que no son sólo los máximos dirigentes de las naciones los responsables de la decisión, sino el pueblo mismo al que representan, ya que esas ratificaciones, según los casos particulares de cada Estado miembro, deben ser refrendadas por los parlamentos nacionales (representación directa de los ciudadanos) o por los propios ciudadanos en *referéndum*.

E igualmente se diseña, para decisiones no tan trascendentales, un complejo mecanismo de "*mayoría cualificada*" que obliga, a la vez, a una doble mayoría: de Estados y de ciudadanía. Este sistema, a la vez que permite que no se bloqueen decisiones que benefician a la Unión como conjunto por los intereses particulares de un Estado miembro, tiene en cuenta el número total de ciudadanos que representan los Estados que ostentan esa mayoría cualificada[2].

Lejos de ser un "déficit democrático", como se ha señalado en numerosas ocasiones, este complejo sistema de toma de decisiones supone, para los pueblos que forman parte del proyecto, una garantía de igualdad y una señal inequívoca de que todos serán tratados con el mismo respeto.

Hace ya tiempo que el *Club de Roma* diseño un planteamiento que podría ayudar a la gobernabilidad en tiempos de compleja coyuntura internacional: "Pensar globalmente, actuar localmente" (KING y SCHNEIDER, 1991: 281). La *Unión Europea* procura seguir ese principio como una de las bases en su forma de hacer política. Se demuestra, por ejemplo, por la existencia del principio de subsidiariedad; por la creación desde los orígenes de la Unión, de un Comité de las Regiones que, aunque con carácter consultivo, asiste activamente a las instituciones encargadas de la toma de decisiones; y por el poder concedido a las autoridades regionales y municipales a la hora de ejecutar y desarrollar muchas de las políticas propuestas por la *Unión*. Aunque se hace necesario un equilibrio entre el supranacionalismo europeo por un lado, el autonomismo regional y local por otro, y la posición dominante, en el medio de ambos, de los Estados miembros, se percibe una tendencia nada desdeñable hacia la descentralización.

[2] Este complejo proceso ya se describió adecuadamente en el capítulo quinto de la primera parte.

Quizá en esa tensión entre las fuerzas centrífugas –hacia Bruselas– y centrípetas –hacia lo regional y lo local– estemos asistiendo al nacimiento de un nuevo modelo de Estado que reemplace al modelo de Estado-nación, tal vez agotado desde que vivimos en un mundo a la vez global y con gran deseo ciudadano de acercar la política a los lindes regionales y locales para poder tomar parte más cercanamente en las decisiones que le afectan a él y a su entorno inmediato.

En efecto, **los ciudadanos quieren ser protagonistas de la construcción europea**. La Unión Europea realiza cada vez esfuerzos mayores porque así sea. Aún se oyen críticas sobre la inmensa maquinaria burocrática que supone la Unión Europea ("eurocracia"), la complejidad de entender su equilibrio institucional y sus procesos de toma de decisiones o el galimatías que supone acercarse –y comprender– las disposiciones comunitarias. Es cierto que el acervo normativo es muy complicado y, derivado de la complejidad institucional, difícil de seguir y aún más difícil de entender. Pero no es menos cierto que la Unión Europea ha puesto en marcha políticas muy decididas para acercarse a los ciudadanos, como por ejemplo, la puesta en práctica de los principios de publicidad y transparencia (todos los documentos significativos de la Unión son públicos y resultan fácilmente accesibles desde *Internet* y los más antiguos pueden ser solicitados en los Centros de Documentación Europea o a la biblioteca central de la Comisión). En la misma línea, es notable el interés de la *Unión Europea* por hacer de su página electrónica oficial un escaparate completo y eficaz de sus actividades. La apertura en ella de foros de reflexión sobre los principales temas de preocupación de la *Unión Europea* es otro ejemplo notable de ese intento por acercarse a la voz de una ciudadanía tan diversa y culturalmente tan rica.

Pero quizá el ejemplo más claro de la apertura a la ciudadanía es el nuevo modelo adoptado para asumir los dos últimos grandes hitos documentales de la *Unión Europea*. Estrenado para la redacción de la Carta Europea de Derechos Fundamentales y repetido para la *Convención sobre el Futuro de Europa*, encargada de proponer un texto que refunde la *Unión*, el esquema de *Convención*, como foro de trabajo en el que están representadas todas las instituciones de la *Unión Europea* (Consejo, Comisión y Parlamento), los propios parlamentos nacionales, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones... demuestra el afán de que las grandes decisiones sean fruto de un consenso de *todos* puesto que es a *todos* a quienes esas grandes decisiones van a afectar, y muy profundamente, en el futuro.

Otra característica de la naturaleza de este proceso es el **respeto escrupuloso a la diversidad cultural y lingüística de los Estados, regiones y pueblos de Europa**. "Unidad en la diversidad", el lema adoptado por la *Unión Europea* es sobradamente elocuente al respecto. La consideración de la diversidad como

una riqueza y no como una dificultad está siempre presente en los textos de las grandes orientaciones políticas. Y ese respeto se traduce en hechos tales como la co-oficialidad de todas las lenguas de los Estados, el esfuerzo nada desdeñable que supone la política de que cada ciudadano de la Unión tenga acceso a la información relativa a ella en una lengua que le sea conocida, o el énfasis puesto en numerosos documentos por potenciar el aprendizaje de las lenguas menos habladas.

Es un hecho que los servicios de traducción e interpretación de la Unión Europea constituyen un *corpus* de empleados y funcionarios nada desdeñable, y ello sólo para poder respetar el principio de que todos los que trabajan para y en la Unión Europea puedan expresarse en su propia lengua.

Pero también es cierto que quedan cosas por hacer en esta materia de la pluralidad lingüística. Por ejemplo, hay que avanzar para que las lenguas regionales sean incluidas entre las lenguas oficiales, pero el esfuerzo, habida cuenta del gran número de ellas que existen, es ímprobo. Y lo será aún más cuando en mayo de 2004 se incorporen los nuevos países. Otro déficit en este campo es que en las sesiones de trabajo de pequeños grupos sin traducción simultánea, el francés y, sobre todo, el inglés, están adquiriendo un protagonismo que las convierte en *lingua franca* de la Unión[3].

En ese respeto por la diversidad, la Unión Europea se caracteriza, también, por evitar la homogeneización, procurando armonizar y no uniformar. Frente a lo que pueda parecer, lo único realmente uniforme ahora mismo dentro de la *Unión Europea* es el euro como moneda única. La riqueza cultural no se discute ni siquiera dentro de los propios Estados miembros, donde existe un respeto por las señas de identidad propias de las regiones que se amplifica en el contexto comunitario. Se busca una coordinación de políticas, sí, pero siempre desde la huída de soluciones uniformes.

[3] Desde el realismo práctico, en las reuniones sin traducción cada cual se expresa indistintamente en una u otra lengua, en la que mejor hable, aunque pueda estar capacitado para escuchar al otro también en la otra lengua.

Existe un debate, que es menos trivial de lo que parece, sobre si debe primar el inglés o el francés. Los partidarios del inglés consideran que, al ser la lengua más extendida del planeta permite mayor proyección para la Unión Europea. Además, es una lengua fácil de aprender y con hablantes en todas las zonas del globo.

Los partidarios del francés, aunque sea ésta una lengua mucho menos hablada que el inglés, argumentan que:

1) El inglés es también la lengua de los EEUU y su adopción nos convierte en una colonia cultural y nos hace difícilmente distinguibles, como imagen hacia el exterior, de ellos; mientras que el francés nos distinguiría de la otra gran potencia del planeta y nos permitiría una seña de identidad más propia.

2) El francés tiene más tradición en el mundo diplomático.

3) El francés es una lengua oficial en la Unión Europea mucho antes que el inglés. Francia es uno de los Estados miembros que fundaron la Unión (1951) y el Reino Unido se incorporó a ella más tarde (1972).

4) La implicación del Reino Unido en el proyecto ha sido marcadamente menor que la de Francia. El Reino Unido no comparte el Euro, por ejemplo.

En todo caso, se habla de armonización de políticas. Y el vocabulario no es, en este caso, trivial. Armonizar no significa que las políticas sean las mismas, sino que se orienten de forma sinérgica hacia objetivos coordinados consensuadamente.

7.3. En relación con sus resultados

7.3.1. Los logros

Tal vez las características anteriores han ayudado a que se alcancen unos logros visibles que permiten hacer un balance positivo de los resultados del proceso de integración europeo.

El más importante es la **consecución del objetivo de la Paz**. Desde la firma del *Tratado de París en 1951* han transcurrido más de 50 años en los que los países que han participado en el proyecto que es hoy la Unión Europea disfrutan de la ausencia de conflictos bélicos. Tratándose, además, de países protagonistas de conflictos tan dolorosos y duraderos como la *Guerra de los Cien Años*, la *Guerra de los Treinta Años* o las dos Guerras Mundiales, el logro de la Paz duradera cobra aún mayor significación. Este hecho es de relevancia tal que constituye, por si sólo, justificación sobrada, en mi opinión, para valorar positivamente el proceso y seguir apostando por él.

Otro de los logros destacables es la **consolidación de un espacio político democrático** en el continente, capaz de extenderse pacíficamente por la geografía europea. La apuesta decidida de la Unión Europea por la democracia y lo que ella significa ha permitido que el fantasma de las dictaduras que todavía planeaba por algunos Estados miembros se alejara, al menos de momento, del horizonte de nuestra historia.

El **respeto a la diversidad cultural y lingüística, así como a las minorías** se ha convertido en parte de nuestro acervo axiológico y político, traduciéndose en una mayor cota de igualdad de oportunidades para todos y en un papel más activo de las minorías a la hora de participar en las decisiones políticas.

Se ha logrado, también, instaurar **un nuevo modelo de relaciones internacionales en el continente**, basado en el respeto mutuo de los Estados miembros y en el reconocimiento de la igualdad entre éstos, que ha dado como resultado la búsqueda común de soluciones mediante la cooperación internacional.

La estabilidad política garantizada por la democracia, las buenas perspectivas económicas que se dibujan en un mercado interior sin fronteras (no hay aranceles aduaneros internos y hay aranceles comunes frente a los productos de

terceros países) y la implantación definitiva de una moneda única, el euro, ofrecen una **solidez económica y un progreso sostenido** que, de garantizarse, puede llevar al objetivo del pleno empleo para el 2010.

Con independencia de las diferencias económicas que aún persisten entre distintos grupos sociales, la población con escasos medios económicos y la tasa de desempleo, puede decirse que frente a las crisis económicas y las tormentas financieras que han sacudido el planeta tras los acontecimientos del 11 de septiembre, la economía de la zona euro ha soportado las fluctuaciones mejor de lo que lo hubieran hecho las economías nacionales por sí solas.

La estabilidad económica debe servir para garantizar una **política social y de pensiones viable y digna** para quienes la necesitan hoy y para todos los que la necesitarán en el futuro. Frente a una competitividad a ultranza, basada en un modelo neo-liberal, poco preocupado por la política social, como puede ser la que se propone desde las políticas de EEUU, Europa representa un equilibrio realista entre competitividad y política social, entre progreso económico y redistribución de riqueza, entre libre mercado y satisfacción de necesidades básicas para todos.

7.3.2. Algunos retos pendientes

Pero con ser muchos los logros, no se puede caer en la "euroforia" de pensar que todo va bien en Europa. Existen muchos aspectos que aún son susceptibles de mejora y que suponen importantes retos para los próximos años. La incorporación de 10 nuevos países el 1 de mayo de 2004, la previsible entrada de dos más para el año 2007 o las dificultades para ratificar el proyecto de Constitución Europea que estamos viviendo en 2005 enmarcan estos retos.

El más inmediato es la **reforma institucional**. Sin perder los mecanismos que permitan seguir considerando a todos los Estados con el mismo valor de cara a la toma de decisiones, el proceso legislativo debe hacerse más ágil y sencillo. No es nada fácil si se quiere mantener el equilibrio entre los intereses de los gobiernos, los de la propia comisión y la representación de la ciudadanía. Tal vez un planteamiento confederal[4], donde un Parlamento de ciudadanos y un parlamento de Estados (e incluso de regiones) tuvieran capacidad co-legislativa sea una solución que pueda arbitrarse a largo plazo.

Junto a las instituciones y los mecanismos de toma de decisiones hay que modificar los **aspectos relativos a la financiación** de la Unión Europea. Las diferen-

[4] Es muy importante aquí hacer notar la diferencia entre un Estado Federal y uno Confederal.

cias macroeconómicas entre los Estados siguen siendo, en algunos casos, considerables. Lo son con la actual configuración y lo serán aún más cuando se incorporen los nuevos miembros. Pero, aún así, gracias a la política de solidaridad financiera expresada en los fondos estructurales y de cohesión, esas diferencias pueden irse reduciendo poco a poco. Queda pendiente la búsqueda de fórmulas más equitativas para repartir la riqueza entre los Estados miembros que, al mismo tiempo, no sean gravosas para los Estados que disfrutan de altos niveles económicos.

Está aún por lograr, también, una auténtica **política exterior y de seguridad común** que permita oír a Europa como una sola voz en el diálogo internacional. Es una aspiración que comienza a fraguarse con el *Acta Única Europea* (1986) y en la que profundizan los *Tratados de Maastricht* (1992) (segundo pilar), *Amsterdam* (1997) y Niza (2001). A pesar de que desde el *Tratado de Amsterdam* existe ya la figura del Alto representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad Común, conocido vulgarmente como *Mr. PESC*, las crisis recientes como la Guerra de Afganistán o de Irak, han puesto de manifiesto que la Unión Europea está aún muy lejos de tener una perspectiva común en política exterior y de seguridad. Además, las reticencias de algunos estados al *Euroejército,* la falta de implicación en el mismo de ciertos países y las divergencias sobre su composición, estructura orgánica, funciones y financiación, hacen que también esté aún muy lejos la creación de una política de defensa compartida.

Mayor acuerdo existe a la hora de diseñar una política de Justicia e Interior Común (tercer pilar del *Tratado de Maastricht*). En efecto, se han hecho considerables avances en la coordinación policial (*europol*) que han permitido el desmantelamiento de numerosos grupos de delincuencia internacional. Pero en Europa siguen existiendo amenazas como el **terrorismo, el crimen internacional organizado y las redes mundiales de narcotráfico, prostitución y tráfico de inmigrantes ilegales.**

El terrorismo está suponiendo un azote de especial intensidad y de consecuencias aún no previsibles. Desde los ataques terroristas vividos en suelo europeo, como el de Madrid el 11 de marzo de 2004 o el de Londres el 7 de julio de 2005, la Unión tiene que acercar aún mucho más las políticas terroristas de sus Estados Miembros. Debe, así, aunar sus criterios sobre las consideraciones de "grupos terroristas"; tiene que potenciar una colaboración policial más estrecha, tanto en la faceta de la información, como en la dotación de medios, como en la ejecución conjunta de acciones; y, además, debe ser firme en la defensa a ultranza de los valores democráticos y la lucha por los derechos y libertades que éstos suponen.

Una forma de enfrentarse a esas amenazas a la seguridad es el estrangulamiento económico de los grupos que las provocan. Así pues, la **lucha contra el blanqueo de capitales**, una lucha que hoy se hace más difícil debido a la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios y a los nuevos métodos de ingeniería financiera que propicia la existencia de la economía virtual y globalizada, sigue requiriendo grandes esfuerzos y precisará de mayor grado de cooperación para lograr éxitos más visibles.

Como también necesitará mayor coordinación la lucha contra la **acumulación excesiva de riqueza por parte de personas o empresas** (lucha contra el monopolio), facilitada por un mercado sin fronteras con un potencial de clientes sin precedentes en el continente. Debe evitarse que las facilidades que supone el mercado interior único sirvan para aumentar las diferencias entre pobres y ricos arbitrando medidas de control sobre la acumulación de capital, seguimiento cercano de las actividades financieras y estableciendo un sistema de impuestos cuyos resultados sean equilibrados en términos de redistribución de la riqueza.

Y, para terminar, no se puede dejar de mencionar el problema de la **incorporación futura de nuevos miembros**. Al margen de los diez países que se acaban de incorporar a la Unión en mayo de 2004 y de los otros dos que lo harán previsiblemente en 2007, hay países como Turquía que han llamado hace tiempo a la puerta de la *Unión* y que hasta ahora la han encontrado cerrada. Croacia ya está considerado un país candidato. Bielorrusia, Ucrania, otras ex repúblicas soviéticas y la propia Rusia ¿entrarán alguna vez en la Unión Europea? Incluso hay países de la cuenca mediterránea que han manifestado abiertamente su intención de, si fuera posible, unirse al proyecto... ¿Podríamos asistir a largo plazo a una Unión Europea a la que pertenecieran Marruecos, Argelia, Túnez o Egipto? ¿Cómo habría de llamarse? ¿Qué hacer, entonces, con el calificativo de *Europea*?... Quizá estemos ante una perspectiva histórica cuyo horizonte cruce el Mediterráneo y convierta a la actual Unión Europea en una "Unión *Euromediterránea*".

Este reto entronca directamente con otros de mayor calado como son los de la **identidad Europea** y la **soberanía nacional**. Queda todavía un debate abierto sobre la concepción de pueblo, Estado y nación y cómo encaja Europa en esas concepciones frente a los Estados miembros, a las regiones de esos Estados o a los grupos humanos que viven en el continente... Pero ese debate corresponde a disciplinas como la antropología, la política social o la filosofía.

Desde la pedagogía cabe ocuparse de aspectos más concretos y a eso se dedican las páginas de la segunda parte de esta obra. A la reflexión sobre la política concreta de educación y de enseñanza superior de esta realidad, con tantos fundamentos, que es hoy la *Unión Europea*.

Referencias bibliográfica

cide

Referencias Bibliográficas[1]

AA.VV. (1927): *Enciclopedia Universal Ilustrada europeo-americana* (Barcelona, Espasa)[2].

AA.VV. (1930-1933): *Enciclopedia Universal Ilustrada europeo-americana* (apéndices) (Barcelona, Espasa).

AA.VV. (1972): *Gran Enciclopedia Rialp* (Madrid, Rialp)[3].

AA.VV. (1989): *Enciclopedia Hispánica* (Barcelona, Encyclopaedia Britannica Publishers)[4].

AA.VV. (1989): *Nueva Enciclopedia del Mundo* (Bilbao, Durvan)[5].

AA.VV. (1989): *Geografía e Historia* (Madrid, Artel).

AA. VV. (1992): *Enciclopedia del Siglo XXI* (Barcelona, El Mundo).

AA.VV. (1998): *The New Encyclopaedia Britannica* (Chicago, Encyclopaedia Britannica Publisher)[6].

[1] Con el objeto de evitar la reiteración, aquí no se mencionan las disposicones jurídicas y normativas que están reflejadas en el Anexo A.II.1, correspondiente a la segunda parte.

Los criterios de citación empleados para mostrar las presentes referencias bibliográficas son los propuestos por la *Revista Española de Educación Comparada, editada por la UNED y la Sociedad Española de Educación* Comparada, por ser la que, en España, representa ser el órgano de expresión científica para los profesores e investigadores de esta disciplina.

Salvo excepciones, las referencias electrónicas se mencionan, en cada caso, a pie de página.

[2] En el texto, las referencias a esta obra se harán utilizando las abreviaturas del título, esto es, EUI, seguidas de la fecha de edición (1927) e indicando el tomo y las páginas concretas que se emplean en cada momento.

[3] En el texto, las referencias a esta obra se harán utilizando las abreviaturas del título, esto es, GER, seguidas de la fecha de edición (1972) e indicando el tomo y las páginas concretas que se citan en cada momento.

[4] En el texto, las referencias a esta obra se harán utilizando las abreviaturas del título, esto es, EH, seguidas de la fecha de edición (1989) e indicando el tomo y las páginas concretas que se citan en cada momento.

[5] En el texto, las referencias a esta obra se harán utilizando las abreviaturas del título, esto es, NEM, seguidas de la fecha de edición (1989) e indicando el tomo y las páginas concretas que se citan en cada momento.

[6] En el texto, las referencias a esta obra se harán utilizando las abreviaturas del título, esto es, NEB, seguidas de la fecha de edición (1998) e indicando el tomo y las páginas concretas que se citan en cada momento.

ABRISQUETA, J. (1995): *La Construcción Europea. Antecedentes, actualidad y futuro de la Unión Europea* (Madrid, Colex).

AGUILERA, C. (Coord.) (1988): *Historia del pensamiento.* 6 tomos (Madrid, Sarpe).

ALDECOA LUZURRAGA, F. (2002): *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II: Génesis y desarrollo de la Unión Europea* (1979-2002) (Madrid, Tecnos).

ANTONOURIS, G. (1990): *The European Dimension in Teacher Training: Activity Book* (2 vols.) (Nottingham, Nottingham Polytechnic).

AVILÉS, J. (1995) (Dir.): *Atlas Histórico Universal* (Madrid, El País-Aguilar).

BAINBRIDGE, S. Y MURRAY, J. (2000): Las disposiciones políticas y legales que han desarrollado la política de formación en la Unión Europea. *Formación Profesional,* nº 20 (mayo-agosto) y nº 21 (septiembre-diciembre) (Tesalónica, CEDEFOP).

BALLARINI, A. M.; DEL BAÑO, A.; FERNÁNDEZ, A.y ROSSELL, M. (1989): *Trabajos prácticos de historia* (Madrid, Akal).

BALODINOS, A. y BEKEMANS, L. (1992): *Modificaciones introducidas por el Tratado de la Unión Europea en los ámbitos de la educación, la formación profesional y la cultura.* Serie: la Europa de los ciudadanos (Parlamento Europeo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

BARRACLOUGH, G. (Dir.) (1985): *El mundo. Gran Atlas de Historia* (Barcelona, Ebrisa). Edición española de la obra *The Times Atlas of World History,* editada en 1984 por Times Books en Londres.

BAYÓN, A.B. y VALLE, J.M. (2001): El programa Sócrates a examen. Un informe de la Comisión Europea evalúa los resultados del programa. *Revista FERE,* nº 431 (mayo-junio), p. 74 (Madrid, FERE).

BAYONA, B. (1989): Las políticas educativas en la Europa de los ciudadanos. En AA.VV., *Los socialistas españoles y la Comunidad Europea.* (Madrid, Grupo Parlamentario Socialista).

BEERNAERT, Y., VAN DIJK, H. y SANDER TH. (1993): *The European Dimension in Teacher Education* (Brussels, Association for Teacher education in Europe).

BENNER, D. y LENZEN, D. (Eds.) (1996): *Education for the New Europe* (Providence/Oxford, Berghahn Books).

BENEYTO, J.M. (1999): *Tragedia y razón. Europa en el pensamiento español del siglo XX* (Madrid, Taurus).

BERGUA, J. B. (1979): *Mitología universal,* 3ª ed. 2 tomos (Madrid, Bergua).

BESNÉ MAÑERO, R.; CANEDO ARRILLAGA, J. R.y PÉREZ de las HERAS, B. (1998): *La Unión Europea. Historia, instituciones y sistema jurídico* (Bilbao, Universidad de Deusto).

BIKKAL, Dionisio (1955): *Los Estados Unidos de Europa. Precursores y programa* (Madrid, Nebrija).

BLANCO RÁMILA, M. y VALLE LÓPEZ, J.M. (2000): Winston Churchil. Un británico a favor de la unidad de Europa, *Revista FERE,* nº 423 (febrero), p. 40 (Madrid, FERE).

BOAS, Franz (1930): Anthropology. *Encyclopedia of the Social Sciences,* vol. 2 (New York, Mac Millan).

BONIFACE, P. (2003): Política exterior y de defensa. Hacia el fin de la ambigüedad. *La Vanguardia Dossier,* nº 6 (abril/junio), pp. 55-61 (Barcelona, La Vanguardia).

BORCHARDT, K.-D. (1995): *La unificación europea. nacimiento y desarrollo de la Unión Europea* (40 ed.) (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

BROCK, C. y TULASIEWICZ, W. (Eds.) (1994): *Education in a single Europe* (New York, Routledge).

BRUGGER, W. (1989): *Diccionario de Filosofía* (Barcelona, Herder).

BRUGMANS, H. (1972): *La idea Europea.* 1920-1970 (Madrid, Moneda y crédito).

BRULEY, E. y DANCE, E.H. (1960): *¿Una Historia de Europa?* (Netherlands, Sythoff-Leyde). La versión española corre a cargo de José PÉREZ BUSTAMANTE.

BRUNET, F. (1999): *Curso de integración europea* (Madrid, Alianza).

CALZADA, T. E. y GUTIÉRREZ, B. (Eds.) (1989): *Guía de la Educación en la Comunidad Europea* (Madrid, CIDE – Ministerio de Educación y Ciencia / Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona).

CAMILLERI, C. (1985): *Antropología cultural y educación* (Paris, UNESCO).

CARPENTIER, J. y LEBRUN, F. (Dirs.) (1994): *Breve historia de Europa* (Barcelona, Altaya).

CARRIER, H. (1992): *Lexique de la culture pour l'analyse culturelle et l'inculturation.* (Louvain, Desclée: Tournai-Louvain-La-Neuve).

CLANET, C. (1990): *L'interculturel* (Toulouse, Presses Universitaires du Mirail).

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (de 1951 a 2003 a): *Boletín de las Comunidades Europeas (BO)*. Mensual (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas)[7].

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (de 1951 a 2003 b): *Informe General sobre las actividades de las Comunidades Europeas (INFG)*. Anual (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas)[8].

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990): *La enseñanza superior en la Comunidad Europea. Guía del Estudiante* (6ª ed.) (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993 a): *Guía de los programas y acciones comunitarios en los campos de la educación, la formación y la juventud* (20 ed.) (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993 b): *¿Qué futuro para la educación superior en la Comunidad Europea?* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (1995): *La cooperación en educación en la Unión Europea: 1976-1994* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (1997 a): *Amsterdam, 17 de junio de 1997: Un nuevo tratado para Europa. Guía del ciudadano* (2ª ed.) (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (1997 b): *Guía de los programas* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (1997 c): *Aprender en la sociedad de la información. Plan de acción para una iniciativa europea de educación* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (1998): *Sistema Europeo de Transferencia de Créditos. ECTS: Guía del usuario* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

[7] Las referencias que en el texto de esta tesis se hacen al *Boletín* utilizan la abreviatura *BO*, seguida del número correspondiente y el año de referencia.

[8] Las referencias que en el texto de esta tesis se hacen al *Informe General* utilizan la abreviatura *INFG*, seguida del año al que se refiera.

COMISIÓN EUROPEA (1999 a): *Sócrates. Guía del candidato. Suplemento 1999* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (1999 b): *Tratado de Amsterdan: lo que ha cambiado en Europa* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (2000): *La "Agenda 2000". Fortalecer y ampliar la Unión Europea* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (2001 a): *Vivir en un espacio de libertad, seguridad y justicia. Justicia y asuntos de interior en la Unión Europea* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (2001 b): *Programa Sócrates. Programa de acción comunitaria en el ámbito de la educación (2000-2006). Guía del candidato* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (2001 c): *La Unión Europea sigue creciendo.* Serie "europa en movimiento" (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (2002): *Educación y formación en Europa: Sistemas diversos, objetivos compartidos para 2010. Programa de trabajo sobre los futuros objetivos de los sistemas de educación y formación* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (2003): *Hacia la Europa basada en el conocimiento. La Unión Europea y la sociedad de la información* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA - MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES – MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (1995): *Leonardo da Vinci; Programa europeo de Formación Profesional: 1995-1999* (Madrid, MEC).

COMUNIDAD DE MADRID (2000): *Guía práctica sobre las políticas de la Unión Europea* (Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Presidencia y Hacienda).

CONCILIO VATICANO II (1965): *Constitución Pastoral "Gaudium et Spes" sobre la Iglesia en el mundo actual* (San Pedro, Roma).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (de 1951 a 2003): *Diario Oficial de la Unión Europea (DO).* Series L, C y S (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas)[9].

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1988): *Textos sobre la Política Educativa Europea* (3ª. Ed.) (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990): *Textos relativos a la Política Europea de Educación (1987-1989)* (suplemento a la 3ª. Ed.) (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): *Tratado de la Unión Europea* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas).

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, (1993): *Textos sobre la Política Educativa Europea (1990-1992)* (suplemento nº 2 de la 3ª. ed.) (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1998): *Textos relativos a la educación, la formación y la juventud (1993-1997)* (suplemento nº 3 a la 3ª. ed.) (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2002): *Textos relativos a la educación, la formación y la juventud (1998-2001)* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COOK, Ch. y STEVENSON, J. (1994): *Guía de historia contemporánea de Europa* (Madrid, Alianza).

DE LA TORRE (1977): *La Sociedad de Naciones* (Barcelona, Planeta).

DELORS, J. (Coord.) (1997): *La educación encierra un tesoro.* Informe a la UNESCO de la Comisión para la educación del siglo XX (Madrid, UNESCO / Santillana).

DEVEREUX, G. (1977): *Essais d'ethnolopsychiatrie générale* (Paris, Gallimard).

DÍAZ MUÑIZ, C. (1998): Hacia una Dimensión Europea de la Educación. *Revista FERE,* nº 413 (febrero-marzo), pp. 28-29 (Madrid, FERE).

DOU, A. (Ed.) (1994): *Europa: Raíces y horizontes* (Madrid, Universidad Pontificia Comillas / Asociación Interdisciplinar "José de Acosta").

[9] Las referencias que en el texto de esta tesis se hacen al *Diario Oficial* utilizan la abreviatura DO, seguida de la letra de la serie, el número correspondiente, y la fecha de emisión.

DUQUE, F. (2003): *Los buenos europeos. Hacia una filosofía de la Europa contemporánea* (Oviedo, Nobel).

DUROSELLE, J. B. (1990): *Historia de los europeos* (Madrid, Aguilar).

EGIDO GÁLVEZ, I. y VALLE LÓPEZ, J.M. (1994): Política comunitaria en materia de educación de inmigrantes. En SOCIEDAD ESPAÑOLA DE PEDAGOGÍA (Ed.), *Educación intercultural en la perspectiva de la Europa unida,* actas del X Congreso Nacional de Pedagogía, celebrado en Salamanca en octubre de 1992, Vol. III, pp, 1085-1093.

ESTEVE ZARAGOZA, J.M. (1983): El concepto de educación y su red nomológica. En VV.AA., *Teoría de la educación I (El problema de la educación),* pp. 9-25 (Murcia, Límite).

ETXEBERRÍA, F. (1996): *Política educativa de la Unión Europea: Evolución reciente y perspectivas de futuro. Revista Española de Pedagogía,* nº 204 (mayo-agosto), pp. 231-247.

ETXEBERRÍA, F. (2000): *Política educativa en la Unión Europea* (Barcelona, Ariel).

EUROPEAN COMMISSION (1993): *Green Paper on the European Dimension of Education* (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities).

EUROPEAN COMMISSION (1997): *Accomplishing Europe through education and training.* Report from the study group on education and training. (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities).

EUROPEAN COMMISSION (2003a): *Towards an Enlarged European Union. Key Indicators on Members States and Candidate Countries* (Luxembourg, Eurostat Unit). Documento electrónico: http://europa.eu.int/comm/eurostat.

EUROPEAN COMMISSION (2003 b): *Statistical Yearbook on Candidate countries* (Luxembourg, Eurostat Unit).

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE (2002): *European University Institute, XXV th.* Anniversary (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities).

EURYDICE (1987): *La dimension européenne dans l'enseignement: repertoire du matériel pédagogique* (Bruselas: Unidad Europea de EURYDICE).

EURYDICE (1996): *The European Dimension in Education. Thematic Bibliography* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

EURYDICE (2000): *Lifelong Learning: The Contribution of the Education Systems in the Member States of the European Union* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

EURYDICE (2001 a): *Lifelong Learning. Thematic Bibliography* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

EURYDICE (2001 b): *Basic Indicators on the Incorporation of ICT into European Education Systems. Facts and figures. 2000/01 Annual Report* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

EURYDICE (2001 c): *ICT@Europe.edu* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

EURYDICE (2001 d): *La enseñanza de las Lenguas Extranjeras en el Contexto escolar Europeo* (Luxemburgo – Madrid, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas – Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).

EURYDICE (2002): *Information and Communication Technologies in education. Thematic Bibliography* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

EURYDICE / CEDEFOP (2001): *Iniciativas nacionales para promover el aprendizaje a lo largo de la vida en Europa* (Madrid, Ministerio de Educación Cultura y Deporte).

EVERETT – HEATH, J. (2000): *Place names of the world. Europe. Historical context, meanings and changes* (London, MacMillan).

FERNÁNDEZ, A.; BARNECHEA, E. y HARO, J. (1996): *Historia del Arte* (Madrid, Vicens Vivens).

FERNÁNDEZ, J. A. (1993): Europa: La hora de la educación y de la cultura, *Cuadernos de pedagogía,* 211 (febrero de 1993), pp.8-15.

FERNÁNDEZ, J.M. (1991): El gran mercado europeo y la educación: La perspectiva española. *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias,* nº 29, p.17 (Madrid, Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias).

FERRATER MORA, J. (1979): *Diccionario de filosofía.* (Madrid, Alianza).

FIGUERO, J. (1997): *La España de la rabia y de la idea. Conversación política exclusiva con la generación del 98* (Barcelona, Plaza y Janés).

FONTAINE, P. (1990): *Una idea nueva para Europa. La declaración Schuman (1950-1990)* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

FONTAN, A. (2003): Europa y cristianismo. *ABC,* de 2 de octubre de 2003 (Madrid, Prensa Española).

FULLAT, O. ; SARRAMONA, J.; MARTÍNEZ, M.; y PUYOL, A. (2001): *Cap a una llei europea d'educació* (Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona)[10].

GARCÍA DE CORTÁZAR, F. y LORENZO ESPINOSA, J.M. (1991): *Historia del mundo actual. 1945-1992* (3ª ed.) (Madrid, Alianza Universidad).

GARCÍA DE PABLO, S. y GIL, A. (1991): *Cristianos en Iglesia* (Madrid, Bruño).

GARCÍA GARRIDO, J.L. (Coord.), EGIDO GÁLVEZ, I., GARCÍA, M.J. y VALLE, J.M. (en prensa): *Formar Europeos* (Madrid, Academia Europea de Ciencias y Artes).

GARCÍA SUÁREZ, J. A. (1991): *Política educativa comunitaria. Educación e integración europea* (Barcelona, Boixareu).

GARTON ASH, T. (2005): El primer líder mundial. *El país,* 4 de abril de 2005, p.21.

GISCARD d'ESTAING, V. (2003): *Declaración de Roma,* de 18 de julio de 2003 (documento electrónico:

http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv 00850.es03.pdf.

GOMIS DÍAZ, P.L. (1994 a): *Cuadernos sobre la integración europea. nº11: De Zurich a La Haya (1946-1969).* Serie: Proceso de integración (Madrid, Grupo Español de Estudios Europeos).

GOMIS DÍAZ, P.L. (1994 b): *Cuadernos sobre la integración europea. nº12: De La Haya a Estrasburgo (1969-1979).* Serie: Proceso de integración (Madrid, Grupo Español de Estudios Europeos).

GOMIS DÍAZ, P.L. (1994 c): *Cuadernos sobre la integración europea. nº13: Del europeísmo de los 80 al Acta Única Europea (1980-1987).* Serie: Proceso de integración (Madrid, Grupo Español de Estudios Europeos).

GOMIS DÍAZ, P.L. (1994 d): *Cuadernos sobre la integración europea. nº14: Los grandes desafíos entre Madrid y Roma (1988-1990).* Serie: Proceso de integración (Madrid, Grupo Español de Estudios Europeos).

GOMIS DÍAZ, P.L. (1994 e): *Cuadernos sobre la integración europea. nº15:De Berlín a Maastricht (1989-1991). Primera parte.* Serie: Proceso de integración (Madrid, Grupo Español de Estudios Europeos).

GOMIS DÍAZ, P.L. (1994 f): *Cuadernos sobre la integración europea. nº16: De Berlín a Maastricht (1989-1993). Segunda parte.* Serie: Proceso de integración (Madrid, Grupo Español de Estudios Europeos).

[10] Se ha localizado también una versión en inglés, publicada en el año 2002 en Barcelona con el título *Towards an European Education Act.*

GRIMAL, P. (1993): *Diccionario de mitología griega y romana* (Barcelona, Paidós).

GUI, F. (2000): European Society, Culture and Mass-media. The EEC Comisioner Altiero Spinelli's Memorandum (December 1973). *Memoria e Ricerca. Rivisa di storia contemporánea*, nº 6, pp. 29-58.

GUTIÉRREZ CONTRERAS, F. (1987): *Europa: Historia de una idea* (Pamplona, Salvat).

HESIODO (1990): *Obras y fragmentos* (Madrid, Gredos). Traducción, Introducción y notas de Aurelio Pérez Jiménez y Alfonso Martínez Díez. 2ª reimpresión de la primera edición, publicada en 1978.

HOPKINS, M. (1981): *Policy formation in the European Communities. A bibliographical guide to community documentation (1958-1978)* (London, Mansell).

HOWARD, J. (s/f): World Order Visions since Early Modern Europe. En *Chapters in the History of Religiously Rooted NonViolence: A Series of Working Papers of the Joan B. Broc Institute for International Peace Studies.*

Extracto en versión electrónica en la página digital:

http://www. univie.ac.at /igl. geschichte/ss2002/grad/grad_ss2002_peace.htm

HUGHES, K. (2003): ¿Qué constitución para la UE ampliada? *La Vanguardia Dossier,* nº 6 (abril/junio), pp. 20-27 (Barcelona, La Vanguardia).

JANNE, H. (1973): *Pour une politique communnautaire de l'education.* Informe presentado a la Comisión Europea el 27 de febrero de 1973 (Comisión Europea, Boletín de las Comunidades Europeas, S 10 /1973).

JÁUREGUI, J. A. (2000): *Europa: tema y variaciones. La identidad y variedad cultural europea* (Madrid, Maeva).

de JONGE, J.F.M. y DILLO, I:G: (1992): *Student Mobility in Higher Education in the European Community* (Brussels/Leiden, Commission of the European Communities/Institute for policy research).

JOVER, G. J. (1997): Los significados de la subsidiariedad como principio de la política educativa de la Unión Europea. En M. A. SANTOS REGO, *Política educativa en la Unión Europea después de Maastricht,* pp. 95 – 121 (A Coruña, Escola Galela de Administración Pública).

KANH, J. S. (1975): *El concepto de cultura* (Barcelona, Anagrama).

KAZAMIAS, A. M. y SPILLANE, M. (Eds.) (1998): *Educaion and the structuring of the European Space* (Atenas, Seirios).

KING, A. y SCHNEIDER, B. (1991): *La primera revolución global.* Informe del Club de Roma. Traducción del inglés de Adolfo Martín (Barcelona, Plaza & Janés / Círculo de Lectores).

KROEBER, A. L. y KLUCKHOHN, C. (1952). *Culture: a critical review of concepts and definitions* (Cambridge, Peabody Museum of Archeology and Ethnology).

LAGUNA, J. M. (1991): *Historia de la Comunidad Europea* (Bilbao, Mensajero).

LENARDUZZI, D. (1991): El programa educativo en la Comunidad Europea. *Educadores,* nº 1 157 (enero-marzo), pp. 44 y ss. (Madrid, FERE).

LÓPEZ BARAJAS, E. (Coord.) (2000): *La educación y la construcción de la Unión Europea* (Madrid, UNED).

LÓPEZ MEDEL, J. (1995): *Hacia un nuevo derecho a la educación: principios filosófico-jurídicos y comunitarios en la política educativa de la Unión Europea.* Discurso de ingreso leído en la Real Academia de Doctores (Madrid, Real Academia de Doctores).

LOWE, J. (1992): Education and European Integration. *International Review of Education,* vol 38, nº 6 (November), pp. 579-590.

MADARIAGA , S. de (1980): *Carácter y destino en Europa* (Madrid, Espasa-Calpe).

MAIWORM, F., STEUBE, W. y TEICHLER, U. (1991): *Learning in Europe. The Erasmus Experience. A survey of the 1988-89 ERASMUS Students* (London, Jessica Kingsley).

MALINOWSKI, B. (1931): *La cultura.*

MAMMARELLA, G. (1996): *Historia de Europa contemporánea desde 1945 hasta hoy* (Barcelona, Ariel).

MARTÍN VALIENTE, M. y VALLE, J.M. (2000): La Comisión Europea propone 16 indicadores de calidad educativa. *Revista FERE,* nº 427 (octubre-noviembre), pp. 46-48 (Madrid, FERE).

MENCÍA, E. (1996): *Educación cívica del ciudadano europeo. Conocimiento de Europa y actitudes europeístas en el currículo* (Madrid, Narcea).

MENÉNDEZ UREÑA, E. (1991): *Krause, educador de la Humanidad. Una biografía* (Madrid, U.P.Co.)

MENÉNDEZ UREÑA, E. (1999): El Krausismo como fenómeno europeo. En E. MENÉNDEZ UREÑA y P. A. LÁZARO MARTÍNEZ (Eds.), *La actualidad del Krausismo en su contexto europeo,* pp. 15-35 (Madrid, U.P.Co. / Fundación Duques de Soria/Parteluz).

MERCIER, P. (1961): Remarques sur le signifie du tribalisme actuelle. *Cahiers internationaux de Sociologie*, vol. 36, nº 65.

MILLER, D. (Dir.) (1989): *Enciclopedia del pensamiento político* (Madrid, Alianza Editorial).

MICHNIK, A. (2003): El Papa revolucionario conservador. *El País*, 17 de octubre de 2003, p. 35.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (s/f): *Tratado de Amsterdam* (Madrid, Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores).

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2003): *La integración del sistema universitario español en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior* (Madrid, MECD, documento de trabajo).

MONNET, J. (1963): *A ferment of change. The Common Market Progress and Controversy* (New Yersey).

MONNET, J. (1985): *Memorias* (Madrid, Siglo XXI / Banco Hispano Americano / Asociación de Periodistas Europeos). Traducción española de José M. García, sobre el original francés, publicado en París, en 1976 por la editorial Libraire Artheme Fayard.

MORÁN, F. (1996): *Carta abierta a un joven sobre la Europa que viene* (Barcelona, Península).

MORATINOS, M.A. (2005): La política exterior de Juan Pablo II. *El País*, 4 de abril de 2005, p. 18.

MORIN, E. (1987): *Pensar Europa* (Barcelona, Gedisa). Traducción del original francés de Beatriz E. Anastasi de Lonné.

MUÑOZ SEDANO, A. (1997): *Educación Intercultural* (Madrid, Escuela Española).

MUÑOZ-REPISO, M. y VALLE J.M. (1997): Las redes EURUDICE y QUIPU: Potencial para la Educación Comparada. *Revista Española de Educación Comparada*, nº 3, pp. 247-276 (Madrid, UNED-SEEC).

MUOSSIS, N. (2000): *Guide to European Policies*, 6th. Ed. (Rixensart, Belgium, European Study Service).

NEAVE, G. (1987): *La comunidad europea y la educación* (Madrid, Forum Universidad-Empresa).

NEAVE, G.: *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea* (Gedisa).

NEILA, J. L. (1997): La Sociedad de Naciones. *Cuadernos de Historia*, nº 41 (Madrid, Arco Libros).

NÖEL, J.F.M. (1991): *Diccionario de mitología universal* (Barcelona, Edicomunicación). Supervisado, ampliado y corregido por Francesc-Lluís Cardona.

NOVOA, A. y LAWN, M. (2002): *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space* (Dordrecht, Kluwer Academic Publishers).

NUÑEZ, D. y RIBAS, P. (1992): *Unamuno. Política y filosofía. Artículos recuperados (1886-1924)* (Madrid, Fundación Banco Exterior).

OCAÑA, J.C. (2002): *La Unión Europea: el proceso de integración y la ciudadanía europea.* Documento electrónico: http://www.iespana.es/ jocana59/europa/intro.htm

OREJA AGUIRRE, M. (1996): *Europa mañana. Reflexiones sobre la construcción europea* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

ORTEGA Y GASSET, J. (1960): *Meditación de Europa* (Madrid, Revista de Occidente).

ORTEGA Y GASSET, J. (1981 a): Prólogo para franceses, en AUTOR, *La rebelión de las masas* (40 ed.; 10 ed. de 1976) (Madrid, Espasa-Calpe), pp. 33-63.

ORTEGA Y GASSET, J. (1981 b): Epílogo para ingleses, en AUTOR, *La rebelión de las masas* (40 ed.; 10 ed. de 1976) (Madrid, Espasa-Calpe), pp. 207-212.

O'SULLIVAN, D. (2001): *Síntesis del Tratado de Niza. Nota a la atención de los miembros de la Comisión.* Documento interno SEC (2001) 99. En http://europa.eu.int/igc2000.

PAGANI, R. (2002): *El crédito europeo y el sistema educativo español. Informe técnico* (Madrid, documento de trabajo elaborado para el MECD).

PALAYRET, J.M. y SCHREURS, R. (Eds.) (1996): *A University for Europe. Prehistory of the European University Institute in Florence* (10848-1976) (Roma, Gobierno Italiano-Presidencia italiana del Consejo).

PARLAMENTO EUROPEO (2000): *Carta de los derechos Fundamentales de la Unión Europea* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

PASTOR, L. (1910): *Historia de los Papas desde fines de la Edad Media* (tomo II: desde la ascensión al trono de Pio II hasta la muerte de Sixto IV) (Barcelona, Gustavo Gili).

PEDRAZA. B.: La formación profesional en el entorno de la Unión Europea. *Revista Iberoamericana de Educación,* (Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos).

PÉREZ-BUSTAMANTE, R. (1995): *Historia política de la Unión Europea.* 1940-1995 (Madrid, Dykinson).

PÉREZ-BUSTAMANTE, R. (1997): *Historia de la Unión Europea* (Madrid, Dykinson).

PÉREZ-BUSTAMANTE, R. y CONDE, E. (1999): *La Unión Política Europea: 1969-1999* (Madrid, Dykinson).

PIRENNE, H. (1981): *Historia de Europa: desde las invasiones hasta el siglo XVI* (México, Fondo de Cultura Económica).

POUPARD, P. (Ed.) (1992): *Cristianismo y cultura en Europa* (Madrid, Rialp).

PUEYO, J. y LIROLA, I. (1997): Los significados de la subsidiariedad como principio de la política educativa de la Unión Europea. En M. A. SANTOS REGO, *Política educativa en la Unión Europea después de Maastricht,* pp. 123-170 (A Coruña, Escola Galela de Administración Pública).

PUIG, L. M. de (Dir.) (1994): *Historia de la Unidad Europea* (Madrid, Anaya).

QUEROL FERNÁNDEZ, F. (2000): *La filosofía del derecho de K.CH.F. Krause. Con un apéndice sobre su proyecto europeísta* (Madrid, U.P.Co.)

RELINQUE, S. y VALLE, J. M. (1999 a): Robert Schuman (1886-1963). *Revista Fere,* nº 419 (marzo-abril), p. 43 (Madrid, FERE).

RELINQUE, S. y VALLE, J. M. (1999 b): Jean Monnet (1888-1979). *Revista Fere,* nº 419 (marzo-abril), p. 43 (Madrid, FERE).

ROBERTS, J.M. (1997): *A History of Europe* (New York, Allan Laves).

ROBLES EGEA, A. (1995): La idea de Europa y europeísmo en España (1898-1939). *Historia 16,* nº 228, pp. 27-32 (Madrid, Historia 16).

RODRÍGUEZ, V. M. (1993): De Roma a Maastricht: 35 años de cooperación comunitaria en educación. *Revista de Educación,* nº 301 (mayo-agosto), pp. 7-24 (Madrid, MEC).

RODRÍGUEZ ADRAD, F. (2002): ¿Qué es Europa?, *ABC,* 12 de marzo de 2002, p. 3 (Madrid, Prensa Española).

RODRÍGUEZ CARRAJO, M. (1996): *Política Educativa de la Unión Europea* (Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca).

ROSELLÓ, P. (1966): La educación Comparada como instrumento de planificación. *Perspectivas Pedagógicas,* nº 18, pp. 227-242.

ROUGEMONT, D. de (1965): The History of the ideal for a United Europe. En *The meaning of Europe* (Londres, Sidgwick & Jackson). Extracto en versión electrónica en la página digital http://www.proeuropa.gr/library/rougemont1.html

ROUGEMONT, D. de (1966): *On several Centuries of "European" silence* (New York, Mc Millan). Extracto en versión electrónica en la página digital http://www.proeuropa.gr/library/rougemont.html

RUBIO, H. (Dir.) (2000): *Atlas Histórico.* (Madrid, Grupo Libro).

RUIZ PÉREZ, J. F. (1998): *Sencillamente, la Unión Europea* (Zaragoza, Alcaraván).

SAHAGUN, F. (2005): El azote del comunismo. *El Mundo,* documentos: Juan Pablo II (1978-2005), suplemento especial del 3 de abril de 2005, p. 4.

SÁNCHEZ CAÑADAS, Antonio (2000): Educación y unidad europea (1957-1992). Apuntes históricos. En E. LÓPEZ BARAJAS (Coord.), *La educación y la construcción de la Unión Europea,* pp. 259-271 (Madrid, UNED).

SÁNCHEZ-GIJÓN, A. (1975): *Europa, una tarea inacabada* (Barcelona, Planeta).

SANTOS REGO M. A. (1997): *Política educativa en la Unión Europea después de Maastricht* (A Coruña, Escola Galela de Administración Pública).

SCHENEIDER, F. (1963): *Educación Europea.* Versión castellana de José Luis Sánchez (Barcelona, Herder).

SCHMIDT, H. (2002): Integración, no admisión. *La Vanguardia,* 13 de diciembre de 2002, p.21. Traducción de Robert Falcó Miramontes.

SEBASTIÁN LORENTE, J.J. (1994): La idea de Europa en el pensamiento político de Ortega y Gasset. *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), nº 83, pp. 221-245.

SEVILLA, J.M. (2001): Ortega y Gasset y la idea de Europa. *Revista de Estudios Orteguianos,* nº 3 (Madrid, Centro de Estudios Orteguianos / Fundación Ortega y Gasset), pp. 79-111.

SIMARD, J.J. (1988): La revolution pluraliste. En F. OUVELLET (Edit.), *Pluralisme et école* (Quebec, Institut Québecois de recherche sur la culture).

TAMAMES, R. y LÓPEZ, M. (1999): *La Unión Europea* (Madrid, Alianza).

TAURUS EDICIONES (1960): *Instituciones y Textos Europeos* (Madrid, Autor).

TEICHLER, U. (2002): *ERASMUS in the SOCRATES programme. Findings of an Evaluation Study* (Bonn, Lemmens-Verñag).

TEICHLER, U. y MAIWORM, F. (1994): *Trasition to work. The experiences of Former ERASMUS Students* (London, Jessica Kingsley).

TEICHLER, U. y MAIWORM, F. / EUROPEAN COMMISSION (1997): *The Erasmus experience. Major findings of the Erasmus evaluation research project* (Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities).

TOURIÑÁN LÓPEZ, J.M. (1996): Análisis conceptual de los procesos educativos "formales", no "formales" e "informales". *Teoría de la Educación*, vol. 8, pp. 55-80 (Salamanca, Universidad de Salamanca).

TRUYOL Y SERRA, A. (1999): *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Volumen I: Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea* (1951-1979) (Madrid, Tecnos).

TRUYOL Y SERRA, A. (2002): La filosofía del derecho y del Estado de Krause y su escuela. En R. MORODO y P. de VEGA (Dirs.), *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, pp. 545-554 (Madrid / México D.F., Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México).

UNAMUNO, M. de (1945): *Ensayos I* (Madrid, Aguilar).

UNAMUNO, M. de (1986): *Del sentimiento trágico de la vida en los hombres y en los pueblos.* (Madrid, Alianza).

UNESCO (1982): *Declaración de México sobre las políticas culturales.* Adoptada por la Conferencia General de la UNESCO sobre las políticas culturales. En http://www.unesco.org/culture/laws/mexico/html_eng/page1.shtml

UNESCO (1991): *La UNESCO en síntesis* (Madrid, Comisión Española de Cooperación con la UNESCO).

VACA, C. (1960): ¿Qué es Europa? (Madrid/Barcelona, PPC)

VALENZUELA, J. (2003): ¿Somos europeos los turcos? *El País Semanal*, nº 1.373 (19 de enero), pp. 30-43 (Madrid, Prisa).

VALLE, J.M. (1998): Por qué la Dimensión Europea en la enseñanza, *Revista FERE*, nº 414 (abril-mayo), pp. 63-65 (Madrid, FERE).

VALLE, J.M. (1999 a): El contexto europeo de la escuela de hoy. *Educadores*, nº 190-191, pp. 111-159 (Madrid, FERE).

VALLE, J.M. (1999 b): Programas europeos de educación: un marasmo burocrático. *Revista FERE*, nº 419 (marzo-abril), pp. 44 (Madrid, FERE).

VALLE, J.M. (1999 c): Richard Nikolaus Coudenhove Kalergi (1894-1972), un aristócrata con proyección europeísta, *Revista FERE*, nº 418 (enero-febrero), p. 35 (Madrid, FERE).

VALLE, J.M. (2000 a): 2001: Año europeo de las lenguas. *Revista FERE,* nº 428 (diciembre), p. 39-40 (Madrid, FERE).

VALLE, J.M. (2000 b): Libre movilidad de profesionales en la Unión Europea: Un reto de armonización para las políticas educativas nacionales. *Revista ICADE,* nº 49 (enero-abril), pp. 197-218 (Madrid, UPCo/ICADE).

VALLE, J.M. (2000 d): Jacques Delors. *Revista FERE,* nº 425 (mayo-junio), p. 60 (Madrid, FERE).

VALLE, J. M. (2000 e): Jacques Santer: "nuestro éxito será el de toda Europa" (discurso de Jacques Santer ante el Parlamento Europeo en la presentación de la Agenda 2000). *Revista FERE,* nº 428 (diciembre), p. 38 (Madrid, FERE).

VALLE, J.M. (2002): Dimensión internacionalista de la Educación Superior: Una propuesta para abordar la calidad y la equidad en el contexto universitario católico. En J.C. TORRE PUENTE (Ed.), *Calidad y equidad en la educación universitaria católica* (Madrid, UPCo / ACISE-FIUC), pp. 151-167.

VALLE, J.M. (2003 a): La Dimensión Europea de la enseñanza: El reto educativo de la Europa Unida. En AA.VV., *Perspectivas teóricas y metodológicas: lengua de acogida, educación intercultural y contextos inclusivos* (Madrid, Dirección General de Promoción Educativa de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid).

VALLE, J.M. (2003 b): La Europa de los ciudadanos. En J.M. VALLE y otros, *Presente y futuro de la Unión Europea.* Actas de las I Jornadas del "Día de Europa", celebradas entre los días 8 y 9 de mayo de 2002 en Madrid y organizadas por el Grupo "Jean Monnet" de la Universidad pontificia Comillas de Madrid.

VALLE, J.M. (en prensa), La Dimensión Europea en la enseñanza obligatoria. En C. GARCÍA CRESPO y L. VEGA GIL (Coords.), *Educación Obligatoria en Europa e Iberoamérica.* Actas del VII Congreso Nacional de Educación Comparada, celebrado en Salamanca en noviembre de 2002 y organizado por la Sociedad Española de Educación Comparada (SEEC) y el departamento de Teoría e Historia y Pedagogía Social de la Universidad de Salamanca.

VALLE, J.M. y otros (Eds.) (2003): *Presente y futuro de la Unión Europea.* Actas de las I Jornadas del "Día de Europa". Organizadas por el Grupo "Jean Monnet" de la Universidad pontificia Comillas de Madrid, y celebradas entre los días 8 y 9 de mayo de 2002 en Madrid.

VALLE, J.M. y VILLALAÍN, J.L. (1993): Acciones y programas de la Comunidad Europea. *Cuadernos de Pedagogía,* nº 211, pp. 16-23 (Barcelona, Fontalba).

VILLALAÍN, J.L. y VALLE, J.M. (1996): Política educativa de la Unión Europea en materia de Formación Profesional. En AA.VV., *Educación, empleo y formación Profesional;* actas del V Congreso Nacional de Educación Comparada, celebrado en Valencia los días 27, 28 y 29 de noviembre de 1995, organizado por la Sociedad Española de Educación Comparada en colaboración con el Departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación de la Universidad de Valencia, pp 555-575.

VANER, S. (2003): La Unión Europea y Turquía: ambiguedades y omisiones. *Vanguardia Dossier,* nº 6 (abril-junio), pp. 78-80 (Barcelona, La Vanguardia).

VIESCA, J. (1999): *La Unión Europea en Internet* (Madrid, Anaya).

VIÑAS, A. (1985): España y la CEE, *Cuadernos Historia 16,* nº 37, pp. 20-29 (Madrid, Historia 16).

VOYENNE, B. (1970): *Historia de la idea europea* (3ª. Ed), (Barcelona, Labor).

WACHTER, B. (2002): *The virtual Chanllenge to International Cooperation in Higher Education* (Bonn, Lemmens-Verlag).

WALTERS, F. P.(1971): *Historia de la Sociedad de Naciones* (Madrid, Tecnos).

WEIDENFELD, W. y WESSELS, W. (1997): *Europa de la A a la Z. Guía de integración europea.* Serie: Documentación Europea (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

ISBN 84-369-4193-4

8 43694 1934005

La Unión Europea y su política educativa

Tomo II. Medio siglo de acciones en materia de educación

MINISTERIO
DE EDUCACIÓN
Y CIENCIA

cide Centro de Investigación y Documentación Educativa

cide

La Unión Europea y su política educativa

Tomo II. Medio siglo de acciones en materia de educación

Javier M. Valle

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA
Centro de Investigación y Documentación Educativa
cide

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA
SECRETARÍA GENERAL DE EDUCACIÓN
Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE)

Edita:
© SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
Subdirección General de Información y Publicaciones

NIPO: 651-06-036-1
ISBN: 84-369-4192-6 (Obra completa)
ISBN: 84-369-4194-2 (Tomo II)
Depósito Legal: M-27816-2006

Diseño de cubierta: Gallego & Santos Asociados
Imagen de cubierta: Cuadro original de Pablo Isidoro: *Arquitecturas II*
Diseño de maqueta: Charo Villa

Impresión: TARAVILLA

http://publicaciones.administracion.es

A mi padre y mi madre.

A Mercedes Muñoz-Repiso.

Agradecimientos

Son innumerables las deudas de gratitud contraídas en una obra como esta. Quizá la más significativa sea con el Director de este trabajo, una tesis doctoral en su origen, el Dr. *José Luis García Garrido.* Él, con su sabiduría, su rigor científico y su talante personal, ha hecho posible que este camino de aprendizaje tuviera un rumbo definido y llegase a su destino.

A *Julio Ruiz Berrio,* de la Universidad Complutense de Madrid, le debo mis primeros pasos en el camino del doctorado. Él confió en mí, sin conocerme, y fue mi primer tutor de doctorado ayudándome en esos dubitativos momentos del comienzo. Y a *Antonio Muñoz Sedano,* también de la Universidad Complutense, nunca le agradeceré lo suficiente su estímulo para realizar los estudios de doctorado y el haberme dado la primera oportunidad de investigar siendo aún un alumno de licenciatura.

A *Mercedes Muñoz-Repiso Izaguirre,* del Centro de Investigación y Documentación en Educación, le debo tanto que no se puede expresar con unas letras. Baste decir que ella fue la primera persona que me dio una oportunidad profesional, recién terminada mi carrera. Además, fue para mí una verdadera maestra en lo que a investigar se refiere y me enseñó cómo es posible combinar en el trabajo un excelente quehacer profesional con un exquisito trato humano. De mi paso por el CIDE debo también gratitud a *Beatriz González Dorrego,* que me acompañó en mis albores como estudioso de la Educación Comparada, y a *Guillermo Gil,* cuyo perfeccionismo, tan necesario en un trabajo como éste, heredamos todos los que fuimos becarios suyos en aquella institución.

Algunos *Centros de Documentación Europea* han sido decisivos a la hora de localizar las fuentes primarias para la revisión histórica de la política educativa de la Unión. Quiero destacar el de la *Universidad Autónoma de Madrid* y el de la *Universidad Nacional de Educación a Distancia.* Pero habría sido imposible obtener algunas informaciones sobre los primeros pasos de la política educativa

de la Unión Europea sin la información de la biblioteca del *Instituto Universitario Europeo* de Florencia, que tan amablemente me remitió, vía electrónica, numerosos documentos que no podría encontrar en ningún otro centro de fuentes. En especial quiero agradecer el desvelo de *Emir Lawless*. Fundamental ha sido, igualmente, el apoyo de la Biblioteca de la Comisión Europea. La recogida de datos sobre ERASMUS no hubiera sido posible sin la ayuda de *Alison Kennedy* y de *Johan Stierna,* funcionarios de la Comisión Europea que directamente en mis visitas a Bruselas y posteriormente mediante contacto electrónico me han facilitado la información fundamental sobre los datos que aquí se presentan. Sin ellos hubiera sido imposible obtener toda la información del capítulo sexto de la segunda parte. En el apartado institucional no quiero dejar de mencionar al *personal de la biblioteca de la Universidad Pontificia Comillas,* de una gran profesionalidad; siempre me atendió con una prontitud y eficacia que facilitó mucho mis búsquedas documentales.

Han sido innumerables, además, los apoyos recibidos en el plano personal. Especial ha sido el de *Carlos Díaz Muñiz,* europeísta convencido y convincente, quien a lo largo de innumerables conversaciones dilataba mis sentimientos europeístas y cimentaba mis deseos de hacer una tesis sobre este tema. Junto a él, el *Equipo Europa* de la Federación Española de Religiosos de Enseñanza, compuesto por *Ana Belén Bayón, Marta Blanco Rámila* y *Eva Pérez Martín,* me prestó, durante nuestro proyecto de *Dimensión Europea en la Enseñanza,* el ánimo decisivo para tener fe en que este proyecto podría resultar interesante.

La comunidad de los *Padres Claretianos de Loja,* en Granada, me acogió durante los períodos de redacción de la primera parte. A ellos les debo agradecer su hospitalidad generosa y su apoyo incondicional.

He percibido ese apoyo también en muchos colegas profesionales que no quiero dejar de mencionar aquí. Fundamental ha sido el de mi amigo *José Luis Villalaín.* Y el de otros compañeros, profesores y amigos como *María José Martín Rodrigo, Juan Carlos Torre, Juan Pedro Núnez, Rosa Salas, Pedro Álvarez, Belén Urosa y Javier Molina.* Colegas de la Sociedad Española de Educación Comparada, como *Ferran Ferrer, Luis María Naya, Vicente Llorent, Inmaculada Egido, María José García, Francesc Pedró, Ángela Caballero, Ángela del Valle o Ramona Valls...* me han ayudado también con su ánimo sincero. Todos ellos han insistido en hacerme creer que podría llegar a ver esto terminado.

También han sido numerosos los apoyos recibidos por antiguos alumnos y colaboradores, que en momentos distintos de un proceso tan largo como ha sido éste, han participado de forma desinteresada y generosa: *Santiago Hernández* y

Ana Belén Bayón han resultado decisivos en la búsqueda documental; *Cristina Pastor* en la elaboración de gráficos y tablas; *Patricia Hidalgo* en cuestiones de formato; y *Rocío Cervantes* y *Olga Muñoz* en la transcripción de los primeros borradores. A *Leonor Prieto* le debo su paciente lectura de la primera versión y sus acertadas correcciones. Y a *Almudena Alcalde* la revisión final de las pruebas de esta obra... Gracias a todos.

Paula se ha hecho acreedora de un puesto primordial en esta página. Primero, por su paciencia infinita. Pero también porque su constante impulso fue determinante durante los duros años finales de la redacción.

Y quiero terminar con un agradecimiento especial a los que más de cerca han vivido este proceso: mi familia. Especialmente le debo gratitud a mi hermano *Pedro Luis* (que pacientemente leyó las primeras versiones); y, como no, *a mi madre* que siempre, siempre, ha estado ahí.

Sin todas esas personas tan significativas, esta obra no hubiera sido posible. Ahora sólo espero no haber defraudado a tanta gente que me ha ayudado con su empuje y haber respondido con un resultado a la altura de su apoyo.

Javier M. Valle

Índice de la obra completa

TOMO I

LA INTEGRACIÓN EUROPEA

PRÓLOGO, por *Alejandro Tiana Fener* XXI

PRESENTACIÓN 1

INTRODUCCIÓN 3

CAPÍTULO 1

Delimitación conceptual de *Europa*. El tronco cultural común europeo 7

1.1. El término *Europa*. Aproximaciones al origen de su concepto y sus significados 9

1.2. El tronco histórico y cultural común a los pueblos de Europa 13

1.2.1. Aproximación al término "cultura" 13

1.2.2. ¿Cultura europea o tronco cultural común? 18

CAPÍTULO 2

Antecedentes de integración europea: recorrido histórico hasta el siglo XX 39

2.1. Un matiz previo: *integración* versus *unificación*. Los procesos unificadores materializados por la fuerza 41

2.2. La idea de la integración 50

2.2.1. La idea de la unidad europea hasta el Renacimiento 51

2.2.2. Ideales europeístas en el siglo XVII 56

2.2.3. El siglo de las luces y el ideal europeo. 60

2.2.4. Las ideas europeístas del siglo XIX. 64

2.3. Características de las ideas europeístas antes del siglo XX 72

CAPÍTULO 3

Antecedentes de integración europea en la primera mitad del siglo XX 75

3.1. La Sociedad de Naciones 77

3.2. El movimiento Pan-Europa del Conde Coudenhove Kalergi (1923) . . . 86

3.3. Otros europeístas del período de entreguerras 89

3.4. El discurso de Aristid Briand 92

3.5. El europeísmo en algunos pensadores españoles de la primera mitad del siglo XX 98

CAPÍTULO 4

La Unión Europea: génesis 111

4.1. El nuevo contexto tras la II Guerra Mundial 113

4.2. El discurso de Churchill y el Congreso de Herstein (1946) 114

4.3. La eclosión de movimientos europeístas 120

4.4. El Congreso Europeo (La Haya, 1948) 123

4.5. Algunos organismos internacionales de postguerra: OCEE, BENELUX y Consejo de Europa 125

4.6. La *Declaración Schuman* (1950) 132

CAPÍTULO 5

Historia de la Unión Europea 141

5.1. *Los Tratados de París* (1951) y *Roma* (1957) 143

5.2. La Comunidad Europea amplía sus fronteras. La *Europa de los 9* y la *Europa de los 10*. 153

5.2.1. La primera ampliación: adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. 153

5.2.2. La segunda ampliación: el ingreso de Grecia 161

5.3. La entrada de España y Portugal en las Comunidades Europeas (1986) 162
5.3.1. El camino de España hacia Europa 162
5.3.2. Portugal se une a las Comunidades Europeas 166
5.4. El *Acta Única Europea* (1986) 167
5.4.1. El proceso histórico de elaboración 167
5.4.2. Las reformas propuestas y su trascendencia 170
5.5. *El Tratado de la Unión Europea* (Maastricht, 1992) 173
5.5.1. El fin de la Guerra Fría: un nuevo escenario para Europa 173
5.5.2. El proceso de elaboración del Tratado y las dificultades de su ratificación 177
5.5.3. Arquitectura y contenido del Tratado: los "tres pilares" 178
5.5.4. Aportaciones del *Tratado de Maastricht:* nace la Unión Europea . 183
5.6. El ingreso de Austria, Finlandia y Suecia (1995) 187
5.7. La revisión del *Tratado de Maastricht:* El *Tratado de Amsterdam* (1997) 189
5.8. *La Agenda 2000,* el *Tratado de Niza* y la *Carta de Derechos Fundamentales* 196
5.8.1. La Agenda 2000 196
5.8.2. El Tratado de Niza (2001) 199
5.8.3. *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* . . . 205
5.9. La ampliación de 2004: La Europa de los 25 206
5.10. El futuro inmediato de la Unión: ¿Una Constitución para Europa? . . . 218

CAPÍTULO 6

Entramado institucional y jurídico de la Unión Europea 225

6.1. Las instituciones de la Unión Europea: Organización estructural, funcionamiento y toma de decisiones 227
6.1.1. Las instituciones motrices: Consejo, Comisión y Parlamento . . . 228
6.1.2. Los procesos de toma de decisiones entre las instituciones motrices 250
6.1.3. Los Tribunales 252

6.1.4. Los Comités 255
6.1.5. Los Bancos 261
6.1.6. El Defensor del Pueblo 263
6.1.7. Las Agencias y los Organismos autónomos 264
6.2. Nociones básicas sobre el sistema jurídico en la Unión Europea 265
6.2.1. Derecho Primario: Los Tratados 266
6.2.2. Derecho Derivado 267

CAPÍTULO 7

Conclusiones sobre el proceso de integración europea 271
7.1. En relación con su evolución histórica 273
7.2. En relación con su naturaleza 276
7.3. En relación con sus resultados 282
7.3.1. Los logros 282
7.3.2. Algunos retos pendientes 283

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 287

ANEXOS DEL TOMO I

A.I.1. Cronología de la Unión Europea
A.I.2. Evolución geográfica de la Unión Europea
A.I.3. Tabla síntesis sobre los Tratados y las ampliaciones de la Unión Europea
A.I.4. Presidentes de la Comisión Europea
A.I.5. Presidentes de la Asamblea/Parlamento Europeo

TOMO II

MEDIO SIGLO DE ACCIONES EN MATERIA DE EDUCACIÓN

PRÓLOGO, por *Alejandro Tiana Fener* XXI

PRESENTACIÓN 1

INTRODUCCIÓN 3

Estructura de la segunda parte 5

Planteamientos de partida sobre los conceptos "política" y "Educación" 7

CAPÍTULO 1

Primera etapa: "Creación de infraestructuras". Del *Tratado de Roma* (1957) al Primer Programa de Acción en Materia Educativa (1976) 11

1.1. La "aparente" ausencia de acciones educativas en los orígenes de la Unión Europea 13

1.2. La Formación Profesional como Política Social en el *Tratado de la Comunidad Económica Europea* 16

1.3. Primeros desarrollos en la política de Formación Profesional: los *Principios Generales* y el *Comité Consultivo* 17

1.4. *La Escuela Europea de Luxemburgo:* institución escolar pionera en la política educativa comunitaria 21

1.5. La política de atención escolar a los hijos de trabajadores migrantes . . 27

1.6. 1971: un año de inflexión. Se inicia la cooperación sistemática en el ámbito educativo. 29

1.7. El trascendental *Informe Janne* de 1973 31

1.8. La Resolución de 1974: Se crea el *Comité de Educación* 38

1.9. Una infraestructura decisiva: El Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) 41

1.10. Conclusiones: características definitorias y factores explicativos de la política educativa de la Unión Europea entre 1957 y 1976 44

CAPÍTULO 2

Segunda etapa: "Programas sectoriales". Del Primer Programa de Acción en Materia Educativa (1976) al *Tratado de Maastricht* (1992) 49

2.1. El Primer Programa de Acción en Materia Educativa. 51

2.1.1. Las bases. 51

2.1.2. Las áreas de actuación 52

2.1.3. Aportaciones principales 55

2.2. El *Instituto Universitario Europeo* de Florencia 57

2.2.1. ¿Centro intergubernamental o comunitario?. 57

2.2.2. Sentido, objetivos, estructura y temáticas 59

2.3. La Red de Información y Documentación Educativa de la Comunidad Europea (EURYDICE) 61

2.4. Dimensión Europea de la Educación. 66

2.5. Acciones principales en el ámbito del Reconocimiento de Títulos 68

2.5.1. La Red NARIC. 69

2.5.2. El énfasis en la Formación Profesional y en la Educación Superior 70

2.5.3. Un apunte sobre equivalencia y reconocimiento 72

2.6. La Formación Profesional 73

2.6.1. Preparando el camino para los Programas de Acción. 73

2.6.2. El Programa de Acción PETRA 76

2.6.3. Los Programas de Acción EUROTECNET y FORCE. 79

2.6.4. Medidas para el reconocimiento de calificaciones en Formación Profesional. 84

2.6.5. La Fundación Europea de Formación 85

2.7. Los programas para los jóvenes 89

2.7.1. El intercambio de jóvenes trabajadores 90

2.7.2. La transición de la escuela a la vida adulta y profesional 91

2.7.3. El programa Juventud con Europa 95

2.8. Acciones y programas en el ámbito de la investigación en Altas Tecnologías y la formación en Nuevas Tecnologías 99

2.8.1. El programa COMETT. 100

2.8.2. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la educación y el programa DELTA. 102

2.9. Acciones y programas para el desarrollo del aprendizaje de lenguas . . 104

2.10. El programa ARION de Perfeccionamiento del Profesorado. 107

2.11. Acciones destinadas a favorecer la Igualdad de Oportunidades educativas de grupos desfavorecidos 108

2.11.1. La lucha contra el analfabetismo 109

2.11.2. Igualdad de oportunidades para minorías étnicas o culturales y para inmigrantes. 110

2.11.3. Igualdad de oportunidades para alumnos con necesidades educativas especiales 115

2.11.4. Igualdad de oportunidades entre géneros 119

2.12. El Fondo Social Europeo 121

2.13. Otras acciones. 123

2.13.1. Salud en las escuelas 123

2.13.2. Una nueva forma de cooperar en materia educativa 123

2.13.3. La preocupación por la calidad de la educación y el fracaso escolar 124

2.13.4. Los primeros puentes educativos hacia la Europa del Este . . 125

2.14. Orientaciones desde la propia Unión Europea para la política educativa durante esta etapa. 126

2.15. Conclusiones: características definitorias y factores explicativos de la política educativa entre 1976 y 1992. 134

CAPÍTULO 3

Tercera etapa: El impulso definitivo. La educación a partir del *Tratado de Maastricht* (1992). Los Programas Globales Integrados 139

3.1. El *Tratado de Maastricht*. La educación se hace presente en el *Derecho Primario* 142

3.2. El programa *SÓCRATES* para la educación. 146

3.2.1. Destinatarios, finalidad, objetivos, acciones, ámbito territorial de aplicación y presupuesto 146
3.2.2. Los informes de evaluación 150
3.2.3. La segunda fase de SÓCRATES (2000-2006) 152
3.3. El programa *LEONARDO DA VINCI* para la Formación Profesional . . 161
3.3.1. Documentos programáticos previos 161
3.3.2. Descripción del programa *LEONARDO* (2000-2006) 163
3.3.3. Los informes de evaluación 166
3.3.4. Algunas actuaciones posteriores 167
3.4. El programa *JUVENTUD* de movilidad juvenil 169
3.4.1. Los antecedentes: el programa "Juventud con Europa" 169
3.4.2. Descripción del programa *JUVENTUD* (2000-2006) 172
3.4.3. Algunas actuaciones posteriores 174
3.5. La calidad de la enseñanza: centro de interés en la política educativa de esta etapa. Los *16 indicadores* 175
3.5.1. La preocupación por la calidad de la enseñanza 175
3.5.2. Los *16 indicadores* de calidad 179
3.6. La atención a las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) aplicadas a la educación. La iniciativa *E-Learning*. 185
3.6.1. Algunas disposiciones destacables sobre TIC aplicadas a la educación 185
3.6.2. La iniciativa *E-Learning* 188
3.7 Otras disposiciones educativas destacables 194
3.8. Los "Años Europeos" de contenido educativo 197
3.8.1. 1996: *Año Europeo de la Educación Permanente*. 198
3.8.2. 1997: *Año Europeo contra el Racismo* 208
3.8.3. 2001: *Año Europeo de las Lenguas* 211
3.8.4. 2003: *Año Europeo de las Personas con Discapacidad* 212

3.8.5. 2004: *Año Europeo de la Educación a través del Deporte* 215

3.9. Conclusiones: características definitorias y factores explicativos de la política educativa de la Unión Europea desde 1992 a nuestros días 217

3.10. Epílogo: Una nueva generación de programas para el período 2007-2013 225

CAPÍTULO 4

Los documentos de "reflexión estratégica" de fin de siglo: diseñando el futuro de la educación en la Unión Europea para el nuevo milenio 229

4.1. El *Libro Verde sobre la Dimensión Europea de la Educación* (1993) . . 233

4.2. El Libro Blanco: *Enseñar y aprender. Hacia la sociedad cognitiva* (1995) 234

4.2.1. El contenido del *Informe* 236

4.2.2. Reacciones desde otras instancias de la Unión Europea 239

4.2.3. Análisis crítico 242

4.3. El plan de acción *Aprender en la sociedad de la información* (1996-1998) 247

4.4. Libro Verde *Educación –Formación –Investigación. Los obstáculos para la movilidad transnacional* (1996) 249

4.5. El informe del grupo de expertos *Accomplishing Europe through Education and Training* (1997) 253

4.5.1. Síntesis de los contenidos más significativos 254

4.5.2. Análisis crítico 259

4.6. La Comunicación *Hacia la Europa del conocimiento* (1997) 266

4.7. El estudio *La globalización de la educación y la formación: recomendaciones para una coherente respuesta de la Unión Europea* (2000) 270

4.8. Los *futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación* (2001) 276

4.8.1. El origen. *Del Consejo Europeo de Lisboa* de 2000 al *Informe de la Comisión, de 31 de enero de 2001* 276

4.8.2. La "actuación ulterior" del Consejo: El proceso de los trabajos para la consecución de los objetivos. 281

4.8.3. Análisis crítico 285

4.9. El *Libro Blanco sobre la Juventud* (2001) 286

CAPÍTULO 5

La política de la Unión Europea de Educación Superior 289

5.1. Los orígenes de la política de Educación Superior de la Unión Europea 292

5.2. El programa ERASMUS 295

5.2.1. ERASMUS como programa independiente (1987) 296

5.2.2. La integración de ERASMUS como parte de *SÓCRATES* (1995) 299

5.2.3. Las evaluaciones de ERASMUS: logros y deficiencias del programa 304

5.3. Los programas para terceros países 306

5.3.1. Europa del Este y antiguas repúblicas socialistas: TEMPUS. . . . 306

5.3.2. América Latina: ALFA 310

5.3.3. La cuenca mediterránea: MED-CAMPUS 311

5.3.4. La cooperación con EE.UU. y Canadá. 311

5.4. Pensando en global: el programa *ERAMUS MUNDUS* (2004-2008) . 312

5.5. La acción JEAN MONNET 313

5.6. El *Memorándum sobre la Educación Superior* y otras disposiciones de la década de los 90 314

5.7. El "Proceso de Bolonia". Hacia el *Espacio Europeo de Educación Superior*. 321

5.7.1. Origen y evolución del proceso 322

5.7.2. Materialización del *Espacio Europeo de Educación Superior* . . . 332

5.7.3. España frente al "Proceso de Bolonia". 341

5.7.4. La reflexión de la Comisión Europea sobre el "Proceso de Bolonia". 346

5.8. Conclusiones: Características definitorias y factores explicativos de la política de la Unión Europea de Educación Superior 348

CAPÍTULO 6

Aportaciones para un análisis comparado de la acción *ERASMUS* en los estados miembros. El "*Índice de Elegibilidad*" como modelo matemático simple para el análisis de flujos de movilidad de estudiantes entre estados miembros de la Unión Europea 353

6.1. Introducción. Aclaraciones metodológicas 356

6.2. Participación en el programa ERASMUS. Visión evolutiva global y detalles del curso 1999/2000 358

6.3. Análisis descriptivo: perfil de cada uno de los países de la Unión Europea 364

6.4. Apuntes para el análisis comparado 385

6.4.1. Apuntes sobre los flujos entre países de origen y países de acogida 385

6.4.2. Apuntes sobre las áreas de estudio 391

6.5. Aportaciones al análisis comparado: hacia un modelo matemático simple para el análisis de flujos de movilidad. El "Índice de Elegibilidad" 394

CAPÍTULO 7

Síntesis de conclusiones 407

7.1. Conclusiones respecto a la política educativa de la Unión Europea y su evolución histórica 410

7.2. Conclusiones respecto a la política de Educación Superior de la Unión Europea, el *Espacio Europeo de Educación Superior* y el programa ERASMUS 433

7.2.1. *La política de Educación Superior de la Unión Europea y el Espacio Europeo de Educación Superior* 433

7.2.2. El programa ERASMUS 451

7.3. Líneas abiertas para investigaciones futuras 455

7.3.1. Sobre europeísmo y educación 455

7.3.2. Sobre política educativa de la Unión Europea 456

7.3.3. Sobre la política de Educación Superior de la Unión Europea, el *Espacio Europeo de Educación Superior* y el programa ERASMUS 458

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 461

ANEXOS DEL TOMO II

A.II.1. Documentos emitidos desde las instituciones de la Unión Europea con referencias a su política educativa

A.II.1.1. Enumeración cronológica

A.II.1.2. Clasificación temática

A.II.1.3. Ordenación según la naturaleza jurídica

A.II.2. Tablas de datos, gráficos y mapas sobre el programa ERASMUS

A-II-2.1. Datos comparativos

1. Generales y curso 1999/2000
2. Según país de origen
3. Según país de destino
4. Datos combinados origen-destino
5. En relación con la Enseñanza Superior
6. Evolución por años
7. Evolución por carreras

A-II-2.2. Países de la Unión Europea

8. Alemania
9. Austria
10. Bélgica
11. Dinamarca
12. España
13. Finlandia
14. Francia
15. Grecia
16. Irlanda
17. Italia
18. Luxemburgo
19. Países Bajos
20. Portugal
21. Reino Unido
22. Suecia

Prólogo

En el año 2000, el Consejo de Lisboa establecía las bases para la identificación y la definición de unos objetivos educativos que los países de la Unión Europea deberían tender a alcanzar para el año 2010. Al mismo tiempo, ponía en marcha una ambiciosa operación de carácter simultáneamente técnico y político orientada a construir unos puntos de referencia que permitiesen evaluar el grado de logro de tales objetivos con el paso del tiempo. De este modo, las aspiraciones tantas veces manifestadas a favor de la convergencia europea se traducían al ámbito de la educación de una manera decidida.

No hay que olvidar que esa operación se insertaba en otra más amplia, tendente a hacer de la Unión Europea la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crear empleo de calidad y en el marco de un desarrollo sostenible y respetuoso con el entorno. El objetivo es ciertamente muy ambicioso y, aunque ahora se encuentre en proceso de revisión, no cabe duda de que ha estimulado un desarrollo convergente entre los países de la Unión, situando a la educación y la formación en el centro de las preocupaciones de las sociedades y los gobiernos.

Cuando valoremos el desarrollo de los sistemas educativos europeos con cierta distancia temporal, es muy probable que concedamos una gran importancia al año 2000 y a los procesos que entonces se pusieron en marcha. Quizás no sea exagerado aventurar que es muy probable que esa fecha se convierta en una referencia indiscutible. Y sin embargo, hay que reconocer que el año 2000 no ha sido un punto de partida, sino más bien un hito en un proceso mucho más dilatado en el tiempo. Hay que analizar con atención y detalle todos los avances que se han ido produciendo desde la constitución de la Comunidad Económica Europea para entender correctamente la significación de esa fecha.

Ese es precisamente el objeto de esta publicación, que tiene su origen en una tesis doctoral rigurosa y cuidada. Javier M. Valle nos recuerda en sus páginas que hay que remontarse a mucho más atrás, incluso a los tratados constitu-

tivos de los primeros organismos europeos, para encontrar referencias a la educación y la formación como instrumentos de construcción de plataformas comunes.

No debe resultar extraño que, en una Europa preocupada inicialmente por la construcción de organismos económicos supranacionales, la formación profesional y la equiparación de titulaciones atrajeran la atención prioritaria de sus promotores. Pero tampoco podemos olvidar la motivación subyacente de búsqueda de la paz en un continente convulsionado por enfrentamientos seculares, que sin duda despertó la preocupación por la construcción de una ciudadanía europea, lo que se tradujo enseguida en la exploración de los elementos constitutivos de la dimensión europea de la educación.

Con esta motivación de fondo, las incipientes y apenas perceptibles referencias a la formación en los Tratados de París (1951) y Roma (1957) dieron paso a formulaciones más precisas en el Acta Única Europea (1986) y todavía más en el Tratado de Maastricht (1992). Puede decirse que es a partir de este último cuando la educación y la formación empiezan a encontrar un lugar propio en el espacio europeo. La transformación de los programas sectoriales en programas globales integrados constituye un cambio muy significativo en la evolución registrada.

En esta obra, Javier Valle nos desentraña de manera sistemática los pasos que Europa ha ido dando para situar a la educación en el centro de sus preocupaciones. No voy a ser yo quien desvele lo que el autor ha recogido en varios capítulos bien organizados y de lectura amena. Creo que el lector es quien mejor puede valorar sus aportaciones, que son muchas e importantes.

A lo largo de sus páginas, se van encontrando las claves para entender el sentido de los primeros pasos hacia la construcción europea y su traducción educativa. Después nos hace entender el sentido de los primeros programas sectoriales, que resultan tan simples vistos desde la distancia, pero que tan gran impacto tuvieron. A continuación nos adentra en la evolución de los programas globales integrados y la influencia que han tenido en la construcción de un espacio educativo europeo. Y después nos permite entender los retos y la complejidad de la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior, aún sin finalizar. Y como interesante complemento, analiza y valora el efecto producido por el programa Erasmus, uno de los más emblemáticos de estos últimos años.

Cuando se termina de leer la obra, surgen un buen número de reflexiones y preguntas. Algunas han sido explícitamente planteadas por el autor, pero otras se le suscitan espontáneamente al lector interesado en el tema. Así, por ejemplo,

se nos plantea la pregunta por la previsible evolución de este proceso, precisamente en un momento en que la construcción europea vive horas cruciales y se enfrenta a circunstancias difíciles. En efecto, las dificultades surgidas en el camino de la aprobación de la nueva Constitución Europea y la revisión actual de los objetivos estratégicos para 2010 obligan a los responsables educativos a reflexionar acerca del papel que la educación puede y debe desempeñar en dicho proceso. Y esa reflexión central va acompañada de otras preguntas conexas.

Así, por ejemplo, cuando los objetivos educativos para 2010 se han convertido en una referencia ineludible para los países de la Unión Europea, su actual proceso de revisión suscita algunas inquietudes. Para un país como España, que se encuentra muy lejos de esos puntos de referencia comunes, el desafío planteado es muy importante y la definición que se haga de dichos objetivos precisos resulta fundamental. Por otra parte, la ampliación de la Unión plantea nuevos desafíos a los países ya pertenecientes a la misma. El impacto de la ampliación sobre el futuro de los programas comunes no es desdeñable y puede producir cambios importantes en las previsiones para los próximos años. El propio funcionamiento de la Unión y de sus instrumentos educativos deberá ser revisado, al igual que las relaciones con otros organismos y áreas geográficas.

En resumen, tengo la sensación de que estamos viviendo tiempos tan atractivos como complejos en el panorama educativo europeo y que vamos a seguir viviéndolos en los próximos años. Por ese motivo, resulta imprescindible reflexionar acerca de la experiencia adquirida, de los logros alcanzados y de los desafíos aún pendientes. Y para poder desarrollar tal reflexión, hay que conocer bien la historia de estos cincuenta años de construcción europea. Javier M. Valle ha sabido profundizar en ella, haciéndola a la vez atractiva. De ahí su mérito y el valor de la lectura de su obra. Aconsejo al lector que ahora la tiene entre sus manos que se deje llevar por el autor en el análisis y se aventure en sus reflexiones personales a partir de ese aprendizaje. Es una buena experiencia, no sólo intelectual, sino de comprensión global de nuestro mundo actual e incluso constituye un valioso ejercicio de prospectiva. Merece la pena hacerlo.

Alejandro Tiana Ferrer

Presentación

La presente obra es la tesis doctoral por la que el autor obtuvo su título de *doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación. El trabajo ha recibido el* Primer Premio Nacional de Tesis en Educación Comparada "Pedro Roselló", otorgado por la Sociedad Española de Educación Comparada. Igualmente, la tesis ha sido galardonada con el Premio Extraordinario de Doctorado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) del curso 2003/2004.

La tesis se terminó de redactar en noviembre de 2003 y se presentó en febrero de 2004. Sin embargo, para esta publicación, los datos históricos referidos a la Unión Europea han sido actualizados hasta la fecha de octubre de 2005.

Los objetivos que se persiguieron con el trabajo de investigación que constituyó la tesis doctoral fueron diversos. En primer lugar, aproximarse a los fundamentos que dan sentido a la existencia de una política educativa emanada desde las instituciones de la Unión Europea. A eso se dedicó la primera parte de la tesis, que compone ahora el primer tomo de esta obra. En él, se repasa la idea de la integración europea desde sus orígenes y la historia de la Unión Europea, así como su entramado institucional y jurídico. Todos ellos resultan elementos indispensables para una correcta comprensión y una interpretación adecuada de la política educativa que después se narrará. Esta parte contiene unos anexos que se contienen en el CD del primer tomo.

A esa política educativa de la Unión Europea se dedicó la segunda parte de la tesis, convertida ahora en el segundo tomo de esta obra. Esa segunda parte fue el cuerpo sustancial de la tesis, respondiendo a un segundo objetivo: establecer una periodización histórica de la política educativa de la Unión Europea, definiendo las características de cada uno de los períodos señalados y los factores explicativos de las mismas. La revisión histórica de esa política se ha basado en una exhaustiva búsqueda documental de los documentos primarios que la constituyen y en la aplicación del método histórico aplicado a la educación. El listado de documentos ha quedado recogido en los anexos del segundo tomo, que también se han dispuesto en un CD. Está ordenado

bajo tres criterios de clasificación: cronológico, temático e institucional (en función de la institución de la que emanaban).

El tercer objetivo es detenerse en un ámbito específico de esa política educativa, la Educación Superior, para comprender mejor el proceso que actualmente vive ese nivel educativo en Europa, marcado, desde las declaraciones de La Sorbona (1998) y Bolonia (1999), por el intento de crear un *Espacio Europeo de Educación Superior.* Termina la tesis con el análisis comparado de una acción específica de esa política educativa europea en materia de enseñanza superior: el programa ERASMUS. Su elección responde al hecho de que tal programa es una de las acciones más emblemáticas en toda la historia de la política educativa de la Unión Europea.

El análisis comparado que aquí se realiza se sustenta en datos mayoritariamente extraídos de la Comisión Europea y sistematizados de forma personal en tablas, mapas y gráficos que se incluyen en los anexos correspondientes y que pueden encontrarse en el mencionado CD del segundo tomo. Dicho análisis comparado comienza, siguiendo las fases que exige la metodología de una investigación en Educación Comparada, con la descripción de la situación en los quince estados actualmente miembros de la Unión. Se detiene después en el análisis comparado de dicha situación, centrándose en dos variables: los flujos de intercambio de estudiantes y las áreas de estudio preferidas. Al análisis comparado se aporta un instrumento novedoso, el "*Índice de Elegibilidad*", como modelo matemático simple para el análisis de flujos de la movilidad de estudiantes. Este modelo se ha ideado con la pretensión de servir para que en futuros estudios se pueda conocer mejor la evolución de las preferencias de los estudiantes ERASMUS en cuanto a los países de origen y destino, obteniendo así conclusiones más amplias sobre tales flujos y su interpretación.

Aunque cada capítulo de la segunda parte lleva sus propias conclusiones, el broche de la obra lo pone el capítulo final que trata de sintetizar todas ellas para que, estructuradas de forma conjunta, se obtenga una visión integral de todas las que se han ido desgranado a lo largo de las páginas que constituyen la tesis. En dicho capítulo, además, se presentan tablas que intentan expresar de forma gráfica la síntesis de los períodos apuntados en el cuerpo de la tesis. Igualmente se ofrecen sendos gráficos que tratan de representar un modelo que describa la política de la Unión Europea de educación en general y otro que describa la política de la Unión Europea relativa a la Educación Superior en particular. Dichos modelos son descritos y analizados críticamente.

Dicho capítulo de conclusiones finaliza con un epígrafe dedicado a las posibles líneas futuras de investigación, pues la elaboración de esta trabajo ha permitido constatar que el tema permite abrir muchísimas otras líneas de investigación distintas a las que aquí se han tratado de abordar.

TOMO II

MEDIO SIGLO DE ACCIONES EN MATERIA DE EDUCACIÓN

cide

Introducción

Estructura de la segunda parte

Una vez que en la primera parte de esta obra se ha definido el contexto conceptual, ideológico, histórico e institucional de la Unión Europea, que ha servido para dotar de *fundamentos* a lo que se expondrá a continuación, se aborda ahora un núcleo central de nuestro interés en este trabajo: las acciones de la su política en materia de educación. La aproximación a ella se ha sistematizado desde dos vertientes.

En la primera vertiente, reflejada en los capítulos primero al cuarto, se describirán las acciones de la Unión Europea en materia de educación atendiendo, fundamentalmente, a los documentos institucionales emanados desde su seno. Por tanto se trata, básicamente, de una revisión de los documentos primarios existentes. El resultado de esa revisión se encuentra explicado y recogido en el correspondiente anexo (A.II.1)[1].

El estudio de esa revisión nos permitirá establecer tres etapas en esa política, con sus correspondientes fases internas. Esta división representa un pequeño aporte sobre los trabajos que hasta ahora han abordado la cuestión[2]. Nuestro

[1] Es muy importante hacer notar aquí que en ese anexo A.II.1 se explican los criterios de la recopilación documental, y de las fuentes empleadas para llevarla a cabo. Igualmente se hace detallada alusión a la forma en que se citarán esas fuentes llegado el caso. Por ello, se hace ver al lector la pertinencia de acudir a esas explicaciones del anexo antes de iniciar la lectura de esta segunda parte.

Es preciso indicar que en el caso de las disposiciones recogidas en el anexo, estás incluyen allí su localización documental detallada, por lo que no requieren ya, por tanto, mayor referencia a lo largo del texto.

En el caso de mencionar los repertorios de fuentes primarias que se han empleado, cuando sea necesario indicarlos al hilo del texto, se utilizarán, como se explica detalladamente en el anexo, las abreviaturas *DO* para *Diario Oficial, BO* para el *Boletín Oficial* e *INFG* para el *Informe General,* en el buen entendido de que son repertorios de fuentes que se denominaron de las *Comunidades Europeas* en un principio y que luego han pasado a denominarse de la *Unión Europea* a partir de 1993, fecha de la entrada en vigor del *Tratado de Maastricht* de 1992.

[2] Los estudios más citados en España son los ya clásicos de Calzada y Gutiérrez (1989) o el de Guy Neave (1987). En ellos se aborda la cuestión desde una perspectiva temática y no cronológica. Desde el punto de vista cronológico pueden destacarse los trabajos de Etxeberría (1996 y 2000) o el artículo de Rodríguez (1993), también profusamente citado a posteriori. Ellos presentan una organización temporal diferente, en la que el periodo 1957-1970 es casi anecdótico y de corte exclusivamente economicista. Aquí se planteará otra perspectiva bien distinta.

interés cronológico se justifica desde un enfoque prospectivo de la Educación Comparada, que nos permita prever para proponer planificación de reformas (ROSELLÓ: 1966, 228-229). Así podrán intuirse al final del trabajo, las líneas de tendencia más significativas para el futuro de la política educativa de la UE.

Desde el planteamiento que aquí se defiende, la primera de esas etapas abarca desde los inicios de la Unión Europea (1951-1957) hasta el primer programa de acción en materia educativa (1976), caracterizada por tímidas intervenciones, pero decisivas para etapas posteriores, en la línea de lo que aquí se ha denominado "creación de infraestructuras". Ahí se encuentra otro pequeño aporte original de este trabajo: la hipótesis de la consideración de esa primera etapa como un período sustantivo dentro de la política educativa de la Unión. La mayoría de los autores considera que hasta 1976 (año en que se pone en marcha el *Plan de Acción en Materia Educativa*) no puede hablarse de política educativa dentro del seno de las instituciones de la Unión. Nuestra hipótesis de partida, que trataremos de justificar en las próximas páginas, se contrapone a esa idea y considera que, ya desde sus orígenes, la educación ha estado presente en el espíritu de la construcción de la Unión Europea.

La segunda etapa se extiende desde dicho programa de 1976, punto de partida de numerosas acciones sectoriales, hasta la proclamación del *Tratado de Maastricht* (1992). Dicho tratado supone un paso fundamental al dotar de realidad jurídica a la ciudadanía europea y marca la entrada en la tercera etapa. Esta última transcurre desde entonces hasta nuestros días y se caracteriza por la integración de las numerosas acciones de la segunda etapa en grandes programas, cuyo máximo exponente son *SÓCRATES, LEONARDO DA VINCI* y *JUVENTUD,* convirtiendo la educación en uno de los pilares de la construcción de esa nueva "Europa de los Ciudadanos".

Asistimos ya, claramente, a los albores de una cuarta etapa que no puede ser objeto de esta tesis. Una nueva etapa marcada por la integración en la Unión Europea de 10 nuevos países en el año 2004[3] y la proclamación, probablemente para ese año, de una *Constitución Europea.* A partir de ese momento, y coincidiendo con el fin de los grandes programas de la etapa actual en el 2006 y la entrada del Espacio Europeo de Educación Superior entre los años 2005 a 2010, se iniciará una nueva etapa en la que, probablemente, la política educativa de la Unión Europea será más intensa aún y, sobre todo, más fructífera en su objetivo de acercar a sus ciudadanos y, mediante la educación, dotarles de las herramientas necesarias para vivir en esta nueva realidad que

[3] A la que ya se hizo detenida referencia en el capítulo quinto de la primera parte.

es una Europa unida, próspera y en paz, después de toda una historia construyéndose desde el conflicto.

Desde una segunda vertiente, tras esos cuatro capítulos, los dos siguientes se centrarán en el estudio, más detenido, de la política de educación superior universitaria. El quinto ofrecerá una panorámica descriptiva general, con énfasis en el Espacio Europeo de Educación Superior. Y el sexto procurará esbozar algunas líneas que permitan el estudio comparado del programa ERASMUS, sobre movilidad e intercambios de estudiantes universitarios, como ejemplo concreto de una acción específica de la política educativa de la Unión Europea. El análisis describirá datos genéricos así como la evolución de los mismos en función de variables como el país de origen y de destino de los estudiantes protagonistas del programa, las áreas de estudios, etc. Reflejará también, un análisis comparado de cómo el programa se ha desarrollado en los distintos países participantes. Pondrá fin a esta segunda parte un capítulo de conclusiones (el séptimo) en el que se tratarán de recoger las más significativas que se hayan extraído a lo largo de todo este trabajo.

Planteamientos de partida sobre los conceptos "política" y "educación"

Puesto que se va a hacer referencia a la *política educativa* de la Unión Europea, se considera ineludible un acercamiento, si quiera de forma breve, a los conceptos de *política* y de *educación*.

Como se hiciera en la primera parte cuando se aludió al concepto de cultura, hemos de prevenir aquí sobre el hecho de que no se pretende realizar una compleja disquisición conceptual sobre estos términos, sino sólo dejar constancia de cómo se van a entender en toda esta segunda parte.

Una de las conceptualizaciones del término *política* podría expresarse, según la definición contenida en la enciclopedia dirigida por Miller, como "un proceso por el que un grupo de personas, cuyas opiniones o intereses son en principio divergentes, toman decisiones colectivas que, por regla general, se consideran obligatorias para el grupo y se ejecutan de común acuerdo" (1989: 518). De acuerdo con esta conceptualización, para que exista *política* debe darse una negociación, fruto de la cual se van a adoptar unas decisiones de manera conjunta, de forma que éstas sean consideradas legítimas por el grupo en cuestión y que, por tanto, se traduzcan en una serie de acciones que deben *llevarse a cabo con carácter imperativo. Estas acciones están encaminadas a* alcanzar unos objetivos concretos, considerados como beneficiosos de

acuerdo al esquema de valores sustentado por el grupo y que, según éste, sólo pueden alcanzarse mediante esas acciones colectivamente concertadas.

Veamos cómo esta forma de entender el concepto de *política* encaja con lo que emana de las disposiciones de la Unión Europea en materia de educación y que protagonizarán el análisis que se hará en las páginas que componen esta segunda parte. Por un lado, la UE es una organización supranacional en torno a la cual se aglutina un *grupo* de estados que, siempre mediante negociación, desarrolla desde sus instituciones numerosas *acciones*, guiadas todas ellas por un conjunto de objetivos que reflejan algunos de los valores imperantes en la UE y entre los que podrían citarse, por ejemplo, la cooperación, la integración, la igualdad y la competitividad.

De todos los ámbitos posibles de esa *política*, este trabajo se centra en uno de ellos, la *educación*. La amplitud del concepto de educación obliga a explicar con más detalle qué va a englobarse bajo ese epígrafe, dado que en más ocasiones de las deseables se utilizan indistintamente, y con desigual fortuna, términos del mismo campo semántico. Hace ya mucho tiempo que José Manuel Esteve pretendió, con meticulosidad quirúrgica, aportar criterios útiles para discernir términos afines al concepto de educación, tales como adoctrinamiento, condicionamiento, instrucción, enseñanza, formación... muy cercanos al término educación tanto semántica como conceptualmente. El resultado fue la elaboración de una compleja, pero muy clarificadora, red nomológica (1983: 9-25)[4].

Todos los conceptos de la red son conceptualmente próximos porque, de alguna manera, todos ellos llevan implícitos un proceso de aprendizaje. Así, la palabra *aprendizaje* está en la base de todos esos conceptos[5]. Para distinguir unos procesos de aprendizaje de otros (para diferenciar los conceptos que nos interesan) propone el establecimiento de unos criterios que nos permitan discernirlos. Esos criterios se refieren a distintos aspectos que conciernen al aprendizaje, núcleo común de todos ellos.

El primero de esos criterios es el criterio de forma, esto es, el modo en que se produce el proceso de aprendizaje. El segundo criterio se refiere al contenido, es decir, el objeto del proceso de aprendizaje. Y el último criterio es el que trata sobre el uso del mismo, o sea, los fines u objetivos que se alcanzan como consecuencia del proceso de aprendizaje.

4 En las propias palabras de Esteve, se trata de "un entramado de criterios o normas lógicas que rigen los usos de los términos incluidos en dicho lenguaje teórico, distinguiéndolo" (ESTEVE, 1983: 13).

5 A la hora de definir "aprendizaje" en su red nomológica, Esteve recurre a la definición de Klaus Fopa, según la cual "se habla de procesos de aprendizaje cuando formas de conducta se modifican de manera concreta sin que esas modificaciones puedan explicarse sino como efectos de «experiencias anteriores»" (citado en ESTEVE, 1983: 14).

Así, por ejemplo, en la *instrucción* la forma en que se produce el aprendizaje deja poco espacio para la reflexión y la crítica por parte del que aprende, tratándose más bien de operaciones sencillas que se adquieren por repetición mecánica o memorística; el contenido se reduce a tareas o actividades muy concretas y específicas que suelen ser destrezas instrumentales básicas y, por tanto, necesarias para aprender contenidos más avanzados; y el objetivo es la adquisición de destrezas que permitan realizar operaciones cada vez más complejas.

En el caso de la *formación,* el modo en que se produce el aprendizaje estimula en cierta manera tanto el razonamiento como la reflexión y la crítica; el contenido va referido a un grupo de tareas u operaciones relacionadas entre sí o afines; y su finalidad suele ser el desarrollo de algún aspecto o área concreta de la personalidad del individuo.

En el caso de la *educación,* la forma en que el aprendizaje tiene lugar suscita el máximo razonamiento posible, estimula la reflexión y potencia la capacidad de crítica; el contenido abarca, en principio, todos los aspectos de la realidad que rodea al que aprende; y la finalidad última es promover en quien aprende el máximo desarrollo integral de su persona, optimizando todas sus facetas como Ser Humano o, lo que es lo mismo, la educación así entendida procura una nueva interpretación del contexto en el que el sujeto se desarrolla, de modo que éste pueda intervenir en ella de una forma creativa y enriquecedora.

Sin perder de vista ese concepto de educación debemos delimitarlo ahora, desde la perspectiva institucional e intencional. Surgen así unos calificativos del sustantivo educación que lo matizan. Se trata de las referencias a la educación *formal,* no *formal* e *informal.* Hace ya mucho tiempo que esos términos se emplean en pedagogía para expresar ámbitos e intencionalidades distintas inherentes a los distintos tipos posibles de procesos de enseñanza-aprendizaje que toda educación supone.

José Manuel Touriñán López ha reflexionado sobre estos términos en numerosas ocasiones y presenta ideas muy claras al respecto. La educación *formal* y la *no-formal* se inscriben dentro de procesos intencionalmente educativos, es decir, en los que el aprendizaje que se produce ha sido previamente planificado con una clara intención de provocar educación. La diferencia entre éstos es que la educación *formal* se conforma dentro del sistema escolar reglado y la *no-formal* lo hace fuera de éste. Por su parte, la educación *informal* es aquella que tiene lugar sin que exista una intención educativa, produciéndose de manera espontánea (1996: 55-80).

Una vez apuntadas estas clarificaciones se debe hacer constar que aquí se hará referencia al concepto de educación en sentido amplío, y no sólo a la instrucción o a la formación, aunque éstas, naturalmente, se incluirán en aquélla. La Formación Profesional, la Orientación Escolar y Vocacional, la enseñanza de áreas transversales, el uso educativo de las tecnologías de la información y la comunicación etc. serán, pues, objeto de nuestro análisis en esta segunda parte, al repasar la política *en materia de educación* de la Unión Europea, con un énfasis especial en la Educación Superior que centrará nuestra atención.

Sin embargo, excluiremos la enseñanza informal, centrándonos por un lado y principalmente, en la educación formal, concibiéndola como enseñanza reglada en los sistemas nacionales de educación y formación; y, por otra parte y excepcionalmente, en la enseñanza *no* formal, en aquellos casos en que disposiciones referidas a esta última se consideren de especial relevancia.

No debe entenderse pues, cuando hablamos de política educativa de la Unión Europea, que nos ceñimos sólo a las acciones que, en sentido estricto, tienen que ver con el diseño de una legislación de la enseñanza formal. Lo que debe quedar claro es que se hace referencia a todo un elenco de disposiciones, de carácter normativo y doctrinal, que dibujan las acciones de carácter educativo *formal* y *no formal* y que se emiten desde las instituciones de la Unión Europea o desde grupos de expertos a instancias de ella.

CAPÍTULO 1

Primera etapa: "Creación de infraestructuras"

Del Tratado de Roma (1957) al primer programa de acción en materia educativa (1976)

Primera etapa: "Creación de infraestructuras"

Del Tratado de Roma (1957) al primer programa de acción en materia educativa (1976)

1.1. La "aparente" ausencia de acciones educativas en los orígenes de la Unión Europea

Para muchos autores, hasta 1970 no se puede hablar de una "política educativa comunitaria" ya que no existe una planificación de directrices que, a medio o largo plazo, sirvan de marco o guía para todas las acciones educativas que se pretendan llevar a cabo. Incluso para algunos autores, esa fecha inicial no puede considerarse hasta 1976, año del *Primer Programa de Acción en Materia Educativa*.

Repasando esos autores siguiendo una ordenación cronológica, Calzada y Gutiérrez afirmaban en 1989 que "La Comunidad no tiene todavía una política común en el campo educativo (1989: 52)" o que "Aunque el tratado de Roma se firmó en 1957, hasta 1971 no se planteó la necesidad de establecer una base de cooperación en el campo de la enseñanza y, en concreto, en el ámbito de la Formación Profesional" (p. 53)[1].

Otra buena muestra de esta línea de pensamiento se ofrece en la introducción de la obra de García Suárez, titulada *Política educativa comunitaria*. Allí se afirma con rotundidad que

> "La política de la Comunidad Europea sólo tiene doce años de manifestación y actuación comunitarias, desde el *"Programa de Acción"* de 1976 hasta el presente. (...) El indicio precursor de la política educativa comunitaria data del año 1971 cuando una Resolución del Consejo de Ministros de Educación decide crear un centro europeo de educación" (1991:11).

[1] Se están refiriendo, lógicamente, a la *Resolución de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 6 de junio de 1974*, relativa a la cooperación en materia de educación. A ella se hará referencia más tarde. Esta afirmación obvia algunas disposiciones a las que se prestará atención en estas páginas más adelante.

No son los únicos que comparten esta idea. En la obra *La educación y la construcción de la Unión Europea* coordinada por Emilio López Barajas se recogen numerosas opiniones en la misma dirección, concretamente en el capítulo que escribe Antonio Sánchez Cañadas sobre "Educación y unidad Europea (1957-1992), apuntes históricos" (LÓPEZ BARAJAS, 2000: 260). Algunas de esas opiniones son ya clásicas, como la de Bayona, al afirmar que "El hecho de que la educación, como tal, no aparezca en el *Tratado de Roma* hizo que desde 1957, fecha de su aprobación, hasta 1971 la educación permaneciera como un tema tabú en la CEE" (1989). La expresión "etapa tabú" para definir a esos años se ha generalizado en autores posteriores. Fernández es un ejemplo y la utiliza en su artículo "Europa: La hora de la educación y de la cultura". En él afirma, en la misma línea de estos autores que estamos comentando, que "Así pues, la educación y la cultura fueron temas tabú durante los primeros veinte años de la Comunidad. Simplemente no se hablaba de ellos" (1993:11).

Todavía más lejos en la interpretación de esa expresión llega Rodríguez Carrajo cuando afirma que

> "Desde 1951 hasta el año 1971, la educación constituyó un "tema tabú" dentro del organigrama de la Comunidad Europea. Nadie la mencionaba, nadie pensaba en ella; a nadie se le ocurría hablar de educación como de un posible elemento integrador de la Europa comunitaria" (1996: 31).

Tampoco escapan a esas interpretaciones obras que pretenden servir como referencia para los estudiosos de las acciones de la Unión Europea en sus distintos ámbitos. Es el caso, por poner un ejemplo reciente, del libro *Guide to European Policies,* que en el capítulo 12.4.1., referido a "*The foundations of training and educational policies*", comienza por describir la política educativa comunitaria con la creación del Centro Europeo para el desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP), en 1975, sin hacer mención ni tan siquiera a las disposiciones anteriores que cristalizaron en la creación de ese centro (MOUSSIS, 2000: 175). También en lengua inglesa afirmará John Lowe que "Everyone informed about the role of the EC in education, which dates back to 1974, is aware of the constraint put upon it by the Treaty of Rome to lay down "general precepts for implementing a common vocational training policy" [subrayado nuestro] (1992, 582).

No es de extrañar, sin embargo, esta "creencia generalizada", ya que desde la propia Unión Europea se ha contribuido a fomentar ese planteamiento. Cuando el Consejo de la Unión Europea publica en 1988 la primera obra que, bajo el título *Textos sobre la política educativa europea,* hace un repaso a las disposiciones en materia de enseñanza, la primera referencia que aparece recogida es

la Resolución de 1971[2] (CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1988: 3-5). Y, más aún, cuando la Comisión publica la obra *La cooperación en educación en la Unión Europea, 1976-1994*, las fechas de referencia del título son lo suficientemente significativas como para hablar por sí solas. En este documento también se inicia la narración de la historia de la política educativa de la Unión a partir de los años 70, mencionando la citada *Resolución de 1971* y con en el *Programa de Acción de 1976*[3] como punto de partida (COMISIÓN EUROPEA, 1995:7).

Según lo expuesto, pudiera parecer que previamente a la aprobación del programa marco de 1976 no hubiera "política educativa". Son muchas las explicaciones que se han ofrecido para justificar esta *aparente* inhibición inicial en materia educativa:

a) El carácter, en principio exclusivamente económico, de los Tratados de París (1951) y Roma (1957) que dan origen a la Unión Europea.

b) La resistencia de los Estados firmantes de los Tratados a ceder soberanía y aún más, a cederla en una cuestión tan trascendente como la educación (agente transmisor de cultura, valores, lengua e ideología), que parece estar tan íntimamente ligada a la identidad nacional.

c) La dificultad de materializar procesos de armonización o acciones conjuntas en un terreno como la educación, que presenta gran diversidad en los distintos países de la Unión Europea.

d) La variedad de estructuras político-administrativas que en materia educativa presentan los países de la Unión.

e) La existencia previa de otros organismos internacionales como el Consejo de Europa, entre cuyas competencias tecnológicas se encontraba la cooperación internacional en materia de educación y cultura.

Los mencionados son sólo algunos de los factores que dificultaron, es verdad, la definición por parte de la Comunidad Europea de una política educativa demasiado significativa en los orígenes de sus instituciones. Pero eso no quiere decir, ni mucho menos, que la educación no estuviera presente. Sobre todo, si entendemos educación en sentido amplio, como así se apuntó en la introducción de esta segunda parte que iba a hacerse.

En efecto, en contra de esa opinión generalizada de la ausencia total de "política" en materia educativa, desde aquí se quiere plantear la hipótesis de que ya

[2] A esa *Resolución* nos referiremos oportunamente, más adelante, en este mismo capítulo.

[3] Al que también se prestará atención aquí, llegado el momento.

desde el mismo nacimiento de la Unión se apuntaron líneas de acción en materia educativa que permiten afirmar de forma concluyente que la política educativa estuvo presente en el proceso de integración europea desde el primer momento. Eso intentaremos demostrar en las próximas páginas y por eso consideramos que, desde la firma de los tratados y hasta ese primer programa de acción en materia educativa de 1976 (ya mencionado), *sí* puede considerarse un período más en la historia de la política educativa de la Unión Europea.

1.2. La Formación Profesional como Política Social en el Tratado de la Comunidad Económica Europea

Cierto es que el *Tratado de París* de 1951 (que, como se dijo en la primera parte, da origen a la Comunidad del Carbón y del Acero) no aborda cuestiones educativas de ningún tipo. Lógicamente, es un tratado tremendamente restrictivo ya que sólo se ocupa de crear una Comunidad de países que gestione en común la producción de carbón y de acero, materias primas esenciales en aquel momento y principal capital armamentístico.

Sin embargo, el siguiente de los Tratados Originarios, el ***Tratado de la Comunidad Europea de 1957,*** al avanzar en el camino de la integración económica desde el carbón y el acero hasta plantear la existencia de un mercado común extendido a todos los productos, presenta algunos apuntes relativos a educación en sentido amplio –más concretamente referidos a la Formación Profesional– que son dignos de mención. Detengámonos en ello[4].

Las primeras alusiones se encuentran en la *Segunda Parte* del Tratado, titulada "Fundamentos de la Comunidad"[5]. Se localizan dentro del Título III, que trata de las medidas necesarias para poner en práctica la libre circulación de personas, servicios y capitales. En concreto, hay que mencionar los siguientes artículos:

[4] Obviamente, y como no podía ser de otra manera en este análisis histórico, para no caer en el error de considerar artículos del Tratado original algunos que estén en él en virtud de enmiendas posteriores a la fecha de su primera firma, se ha consultado la primera versión original del Tratado, previa a cualquier versión consolidada. Para acceder a esa versión original, se solicitó de la Biblioteca de la Comisión, en Bruselas, desde donde se remitió un ejemplar en formato digital TIF, que era la versión escaneada del Tratado que se tradujo al castellano directamente del original francés con motivo del ingreso de España en las Comunidades Europeas en el año 1986. En la numeración de los artículos que se haga en este epígrafe se seguirá ese orden original que actualmente, en las versiones consolidadas, es diferente.

[5] El Tratado original se organiza en seis partes. La primera se ocupa de los "Principios de la Comunidad" (artículos 1 a 8); la segunda se refiere a los "Fundamentos de la Comunidad" (artículos 9 a 84); la tercera hace alusión a "La política de la Comunidad" (artículos 85 a 130); la cuarta describe la "Asociación de países y territorios de ultramar" (artículos 131-136); la quinta presenta las "Instituciones de la Comunidad" (artículos 137 a 209); y la sexta cierra con las "Disposiciones generales y finales" (artículos 210 a 248).

Artículo 57.1: Prevé el establecimiento de "directivas para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos", con el fin de facilitar, precisamente, esa libre circulación.

Artículo 57.2: Insta a la elaboración de directivas "para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas".

Más adelante, en la *Tercera Parte,* referida a "Las políticas de la Comunidad" y, más concretamente, en el título III de esa parte, dedicado a la *política social,* se hacen referencias ya muy explícitas a la Formación Profesional. En el capítulo 1, de *disposiciones sociales,* se encuentra el artículo 118.

Artículo 118: Se establece, como uno de los objetivos prioritarios, promover una estrecha colaboración entre los Estados miembros en distintas materias relacionadas con el ámbito social, siendo una de ellas "la formación y perfeccionamiento profesionales".

Y en el capítulo 2, que instaura el *Fondo Social Europeo,* aparece el artículo 128 con el siguiente texto:

Artículo 128: Se afirma que se establecerán "los principios generales para la ejecución de una política común de Formación Profesional, capaz de contribuir al desarrollo armonioso de las economías nacionales y del mercado común".

Así pues, desde los documentos que dan carta de naturaleza a la Unión Europea se tratan asuntos de educación. Cierto es que se refieren al estricto ámbito de la Formación Profesional, y respondiendo al objetivo de facilitar la libre circulación de trabajadores en el seno territorial de la Unión. Pero, a pesar de esos motivos, la aparición de los artículos 118 y 128 dentro de epígrafes del Tratado referidos a *Política Social* inicia el desmantelamiento del mito de que la educación no ha sido preocupación de la Unión Europea en sus orígenes y de que si lo ha sido es sólo porque era beneficioso para las cuestiones económicas.

Importa, casi más que los motivos, el hecho de que desde el primer momento existe un claro interés en la Unión Europea por la Formación Profesional. Y, ¿quién podría negar que la Formación Profesional es parte de la política educativa?

1.3. Primeros desarrollos en la política de Formación Profesional: los Principios Generales y el Comité Consultivo

Ese interés inicial por la FP se verá materializado en disposiciones más concretas. Los principios generales que se mencionan en el artículo 128 del Tratado

de Roma se establecen seis años más tarde, en **1963**, mediante la ***Decisión del Consejo 63/266, de 2 de abril de 1963, por la que se establecen los principios generales para la elaboración de una política común sobre Formación Profesional***. Esa disposición constituye el primer intento de explicitar un marco general para formular, desde las instituciones comunitarias, una política futura en materia de Formación Profesional.

En ella se destaca la necesidad de elaborar una política común de Formación Profesional con una doble finalidad. Por un lado, adaptar la cualificación profesional de la fuerza laboral a las tendencias que se manifiestan en el desarrollo económico general y en la evolución de las condiciones tecnológicas que plantean problemas urgentes de formación y reorientación profesional. Por otro, alcanzar un desarrollo armónico de las economías nacionales dentro del contexto del mercado común.

Los diez principios que se establecen en esa *Decisión* se sintetizan a continuación:

1) Se define "Política común de Formación Profesional" como aquella acción que, de forma común, coherente y progresiva, implique a los Estados miembros para que elaboren programas y garanticen realizaciones para que todas las personas puedan recibir una formación profesional adecuada dentro del respeto a la libre elección de la profesión y favoreciendo la libertad de establecimiento tanto para el lugar de la formación como para el lugar del trabajo.

2) Los objetivos de la "Política común de Formación Profesional" se establecen como sigue:

2.a) Garantizar el derecho de todos a una Formación Profesional adecuada.

2.b) Organizar los medios de formación convenientes para asegurar una fuerza laboral coherente con las necesidades sociales y del sistema económico-productivo.

2.c) Conectar la Formación Profesional con la educación general para que aquella contribuya también al desarrollo armónico de la personalidad.

2.d) Capacitar a todos para que adquieran el conocimiento técnico necesario para el ejercicio de una actividad profesional.

2.e) Evitar las interrupciones perjudiciales entre la educación general y la Formación Profesional.

2.f) Favorecer una Formación Profesional fácilmente adaptable a las diferentes etapas de la vida profesional de los sujetos.

2.g) Ofrecer medios para que la gente pueda, mediante la Formación Profesional en el trabajo, mejorar en sus perspectivas laborales.

2.h) Establecer las formas más estrechas posibles de colaboración entre los diferentes cauces de Formación Profesional y los sectores económicos.

3) Para el diseño de la política común de Formación Profesional será esencial tener en cuenta las previsiones de necesidad del sistema económico-productivo, crear un sistema permanente de información para jóvenes y adultos en formación y crear las condiciones que permitan a todas las personas acceder a esa información.

4) La Comisión realizará estudios e investigaciones, así como cuantas iniciativas considere oportuno, para poder llevar a efecto esa política común de Formación Profesional.

5) La Comisión procurará el intercambio de información sobre los sistemas de Formación Profesional entre los Estados miembros a fin de que éstos puedan mejorar sus propias prácticas.

6) Se promoverán intercambios entre los implicados en el ámbito de la Formación Profesional de los distintos Estados miembros.

7) Será un factor básico del éxito de la política común de Formación Profesional la adecuada formación de los profesores e instructores de Formación Profesional, cuyo número se intentará incrementar y cuyas cualificaciones se procurarán intensificar.

8) Los niveles de Formación Profesional de los distintos Estados miembros deberán aproximarse progresivamente.

9) Para garantizar el equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo dentro de la Comunidad, se pondrá especial énfasis en la elaboración de programas de reconversión y readaptación laboral que sean ágiles y flexibles.

10) Podrá prestarse especial atención a problemas especiales relativos a sectores específicos de una determinada actividad.

Entre las acciones que se derivan del principio 4º de esa decisión, y para coordinar las tareas que se diseñen dentro de esa "política común de Formación Profesional", se determina la creación de un **Comité Consultivo de Formación Profesional** cuya función principal es asistir a la Comisión en cuestiones relativas a este ámbito. El Estatuto de dicho Comité se publica en diciembre de ese mismo año de 1963 ***(Estatuto 63/688 del Comité Consultivo de Formación Profesional, de 18 de diciembre de 1963,*** modificado posteriormente por la ***Decisión del Consejo 68/189, de 9 de abril de 1968,*** y por la ***Decisión del***

Consejo 73/1, de 1 de enero de 1973). El Estatuto determina que el *Comité* estará compuesto de seis miembros por cada uno de los Estados de la Comunidad (dos representantes del Gobierno, dos representantes de los sindicatos y dos representantes de los empresarios). Estos miembros, que deberán reunirse al menos bianualmente, son nombrados para un mandato de dos años, renovable por el Consejo a propuesta de los gobiernos de los Estados miembros.

El trabajo del Comité da frutos en algún tiempo. En 1971, el Consejo adopta, en su 162ª sesión, de 26 de julio de 1971, las ***Orientaciones Generales para la elaboración de un programa a nivel comunitario en materia de Formación Profesional***. Las orientaciones comienzan recordando que las actividades emprendidas hasta el momento por la Comisión en este ámbito han procurado seguir fielmente los diez principios establecidos en la Decisión de 1963. No obstante, se reconoce que el recorrido realizado hasta ese momento no ha ofrecido aún los resultados esperados.

El argumento para la falta de éxito se apoya en tres razones. Por un lado, no existía ninguna experiencia previa que permitiera concretar los principios abstractos de la *Decisión* en objetivos concretos. Además, no se diferenció entre las acciones que debían emprenderse a corto y a largo plazo. Por último, los medios disponibles no se consideraban suficientes.

En esta disposición, la novedad radica en que se quiere incluir a la orientación profesional como elemento indispensable para que funcione la política común en materia de Formación Profesional.

Así pues, se apuesta por la creación de un programa concreto de acción que tienda a "una progresiva aproximación de los niveles de formación en la comunidad" (párrafo 5). Para dicho programa se recomiendan dos grandes áreas de actuación.

La primera debiera atender a un mejor intercambio de información entre los países miembros. Ese intercambio de información se encuadra en cinco ámbitos: la evolución de los oficios y las nuevas necesidades de formación; los métodos y las técnicas pedagógicas; las correlaciones entre la educación general y la formación profesional; las investigaciones; las acciones especificas para trabajadores migrantes (párrafos 13-22).

La segunda gran área de actuación debe ir encaminada a diseñar actividades específicas que procuren la aproximación de los distintos niveles de formación en los diferentes Estados (párrafos 23-27).

Si bien estas *Orientaciones de 1971* hacían hincapié en la relación entre orientación profesional y Formación Profesional, ya antes pueden encontrarse algunas disposiciones en el terreno de la orientación profesional. En el lapso de tiempo entre la publicación del *Estatuto del Comité Consultivo de Formación Profesional* (1963) y su primera modificación (1968), surge la primera ***Recomendación de la Comisión a los Estados miembros, de 18 de julio de 1966, para fomentar la orientación profesional*** (fundándose para ello en los preceptos del *Tratado de la Comunidad Económica Europea*).

La *Recomendación de 1966* surge tras un programa de investigación que contenía análisis monográficos y comparativos de los servicios y las actividades de orientación profesional de los diferentes países, poniendo de manifiesto los aspectos que, en cada uno de ellos, eran susceptibles de mejora. Para procurar esa mejora se recomienda a los Estados miembros:

- Fomentar el desarrollo de las actividades de orientación profesional para jóvenes y adultos, tratando de hallar mejoras de índole cualitativa;
- Adaptar las estructuras de los servicios de orientación profesional y sus medios de acción a las exigencias de la población;
- Otorgar mayor continuidad a la acción de orientación;
- Contribuir a fortalecer la colaboración comunitaria.

Todas estas acciones que se enmarcan en el ámbito de la Formación Profesional hasta 1971, cristalizarán después en la creación de una de las "infraestructuras" más emblemáticas de esta etapa: El Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP). Pero de ello nos ocuparemos debidamente un poco más adelante, porque antes de su creación se llevaron a cabo otras actuaciones de gran interés.

1.4. La Escuela Europea de Luxemburgo: institución escolar pionera en la política educativa comunitaria

Una de esas actuaciones de interés a la que nos referíamos al término del epígrafe anterior fue la creación de la *Escuela Europea* de Luxemburgo, en 1957.

La mera existencia de la CECA había propiciado un fenómeno que iba a suponer la aparición de esa primera Escuela Europea. Desde octubre de 1953, dos años después de la firma del *Tratado de la CECA*, un grupo de funcionarios de sus instituciones, con apoyo de las mismas y del gobierno luxemburgués, habían tenido la iniciativa de reunir a sus hijos en una escuela donde la multiculturalidad y el pluralismo lingüístico les ofreciera un valor añadido a la educación que recibían.

En febrero de 1957, la mera existencia de esa iniciativa, y la cercanía de la firma del *Tratado de la Comunidad Económica Europea* (abril de ese mismo año), que iba a suponer la creación de nuevas instituciones y, por tanto, la necesidad de más funcionarios europeos desplazados, con sus hijos necesitados de escolarización, hizo que se despertara el interés de los Estados miembros por contar con una institución educativa capaz de ofrecer la educación adecuada a los hijos de los funcionarios de las instituciones que iban surgiendo con el nuevo entramado supranacional.

Surge así la primera actuación en materia propiamente educativa por parte de los seis Estados miembros: la firma en Luxemburgo del ***Estatuto de la Escuela Europea***[6] el 12 de abril de 1957[7].

Esta Escuela Europea se crea al amparo del *Tratado de la CECA*. Ésta contribuirá activamente a su financiación en virtud del *Acuerdo entre la Escuela Europea y la CECA*, de 11 de diciembre de 1957, por el que se establece que la CECA ofrecerá subvenciones anuales a la Escuela[8]. Además, los Estados miembros deben contribuir a la financiación de la escuela con unas cuotas proporcionales. El presupuesto de la escuela se completa con las cuotas que se cargan a los padres y con la admisión de donaciones.

Según el estatuto original[9], la *Escuela Europea* se abre para los hijos de los nacionales de los Estados miembros de la CECA, aunque podrá admitir a alumnos de otras nacionalidades (artículo 3). Su objeto no es otro que el de dar cobertura escolar a los funcionarios de los distintos países que se ven obligados a residir en Luxemburgo por estar allí radicadas las instituciones que crea la CECA (Asamblea, Consejo y Comisión)[10].

El sistema educativo característico de la Escuela Europea se organiza con una estructura de cinco años de Escuela Primaria y siete años de Escuela Secundaria,

[6] Actualmente puede disponerse de información muy actualizada sobre las Escuelas Europeas en la página web oficial de las mismas (http://www.eursc.org/SE/htmlFr/IndexFr_home.html) que incluye documentación primaria de gran interés sobre su creación. La presencia de España en las Escuelas Europeas puede estudiarse en la página correspondiente a este tema del Ministerio de Educación Cultura y Deporte (http://www.mecd.es/sgci/ae/es_eur.htm). En España existe la Escuela Europea de Alicante, que empezó a funcionar en septiembre de 2002.

[7] Aunque el *Estatuto* entró oficialmente en vigor el 22 de febrero de 1960, la primera Escuela Europea comienza ya a funcionar en Luxemburgo en el curso 1957-1958.

[8] Para el curso de su creación, 1957-1958, el Acuerdo establece una dotación de 8.550.000 de francos belgas como contribución al 45% del presupuesto global de la escuela, y de 3.500.000 francos belgas como contribución extraordinaria para dotación de material.

[9] Ese estatuto original sufrirá numerosas modificaciones a lo largo del tiempo, a las que se irá haciendo referencia oportunamente

[10] Más tarde, como veremos enseguida, se irán abriendo Escuelas Europeas en otras ciudades donde se van radicando distintas instituciones de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, así como de sus oficinas y agencias independientes.

cuyos dos años finales culminan con la obtención del Bachillerato Europeo, uno de los grandes logros de las Escuelas Europeas.

El Bachillerato Europeo se reguló mediante el *Anexo al Estatuto de la Escuela Europea estableciendo las regulaciones para el Bachillerato Europeo, de 15 de julio de 1957.* Para acceder al examen que concede el título de Bachillerato Europeo, que se realiza en sesión ordinaria una vez al año (artículo 3)[11], es necesario haber superado con éxito el sexto y el séptimo año de la enseñanza secundaria en una Escuela Europea (artículo 4). El examen consta de ejercicios orales y escritos que se evalúan en una escala de 0 a 10 puntos y abarcan las asignaturas cursadas en el sexto y séptimo año de la enseñanza secundaria (artículo 5). Los alumnos que obtengan el Bachillerato Europeo disfrutarán no sólo de los beneficios que en su país se reservan para quienes hayan obtenido el certificado terminal de Secundaria Superior o Bachillerato (según la estructura del sistema educativo de cada país), sino que, además, se beneficiaran de tales condiciones en todos los países miembros. Dicho de otra manera, el Bachillerato Europeo es un título terminal de Secundaria reconocido en todos los Estados miembros.

Otro gran factor de excelencia de estas escuelas es la posibilidad de ofrecer una *Educación Intercultural en un contexto europeísta. En todas las clases, los alumnos* están mezclados según su nacionalidad, lo que propicia el intercambio cultural y lingüístico. Dentro de ese marco, el aprendizaje de lenguas constituye en *las Escuelas Europeas un principio primordial. Los alumnos aprenden una lengua* extranjera obligatoriamente desde el primer año de la Primaria hasta el último año de Bachillerato. Además, aprenden una segunda lengua extranjera a partir del *segundo año de la Enseñanza Secundaria y una tercera lengua a partir del cuarto* año de la Enseñanza Secundaria. Todas esas clases de lenguas están impartidas por profesores nativos con una adecuada formación lingüística.

En 1962 se reguló el establecimiento de nuevas Escuelas Europeas a tenor del éxito logrado por la primera. Fue mediante el *Protocolo sobre el establecimiento de Escuelas Europeas, con referencia al Estatuto de Escuelas Europeas, de 13 de abril de 1962.* Las nuevas Escuelas Europeas se iban abriendo allí donde la Unión Europea iba radicando nuevas sedes. Es el caso, por ejemplo, de la Escuela Europea de Munich, que se abre como consecuencia de fijar en esa ciudad la Oficina Europea de Patentes. Los sucesivos países que en los posteriores procesos de ampliación de la Unión Europea se fueron integrando a ella asumieron el protocolo en sus respectivos momentos.

[11] No obstante, el Consejo de Gobierno de la Escuela Europea puede decidir fijar una sesión extraordinaria para casos en los que un alumno no haya podido acudir a la convocatoria extraordinaria, siempre y cuando el motivo sea una causa grave o de fuerza mayor y esté justificada en forma debida.

Durante finales de los años 80, se procede a una revisión de las condiciones de estas escuelas. En las *Conclusiones del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 14 de diciembre de 1989, sobre la posible modificación del Estatuto de las Escuelas Europeas y sobre la utilización de los acervos pedagógicos de las mismas* se solicita al Comité de Educación un informe, teniendo en cuenta las conclusiones obtenidas por el Consejo Superior de las Escuelas Europeas, sobre los aspectos de una posible modificación de sus Estatutos.

Poco tiempo después, y a la luz de dicho informe, en las *Conclusiones del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 31 de mayo de 1990, sobre la preparación de un nuevo Convenio relativo a las Escuelas Europeas,* se insta a la realización de un nuevo Convenio, que será ultimado por la Conferencia intergubernamental, a escala ministerial, que se celebraría antes de finales del año siguiente.

Pero el proceso de definición de los nuevos estatutos se retrasará algún tiempo. Para que el nuevo estatuto adopte su forma final hay que esperar a la *Decisión del Consejo, de 17 de junio de 1994, por la que se autoriza a la Comunidad Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica a firmar y celebrar el Convenio por el que se establece el Estatuto de las escuelas europeas y a la Decisión de la Comisión, de 17 de junio de 1994, sobre la celebración del Convenio por el que se establece el Estatuto de las escuelas europeas.*

El nuevo estatuto mantiene el objetivo original de las escuelas de servir para la la educación común de los ciudadanos de las Comunidades Europeas. Se establecen ahora las tres condiciones para la creación de una nueva *Escuela Europea*:

a) El consejo superior, por unanimidad, decidirá acerca de la creación de nuevas escuelas.

b) Fijará su emplazamiento de común acuerdo con el Estado miembro de acogida.

c) Antes de que se abra una nueva escuela en el territorio de un Estado miembro, deberá celebrarse un acuerdo entre el consejo superior y el Estado miembro de acogida relativo a la disponibilidad no remunerada y el mantenimiento de locales adaptados a las necesidades de la nueva escuela[12].

La enseñanza que impartida en cada escuela abarca desde la escolaridad hasta el final de los estudios secundarios y está fundamentada en un nuevo principio

[12] En aquel momento, las *Escuelas Europeas* que se vieron afectadas por el nuevo estatuto fueron: escuela europea de Bergen; escuela europea de Bruselas I; escuela europea de Bruselas II; escuela europea de Bruselas III; escuela europea de Culham; escuela europea de Karlsruhe; escuela europea de Luxemburgo; escuela europea de Mol; escuela europea de Munich; y escuela europea de Varese.

que dirige, junto a los ya establecidos el 12 de abril de 1957, la organización pedagógica de las escuelas: la adaptación a las necesidades particulares de los alumnos. Dicho principio se tiene muy en cuenta, advirtiendo que se tomarían las medidas oportunas para facilitar la acogida de los niños que requieran una enseñanza específica.

Este nuevo marco jurídico de las *Escuelas Europeas* señala la necesidad de coordinar la acción de las escuelas, para lo que se proponen unos órganos comunes para el conjunto de las escuelas, que son: el Consejo Superior, el Secretario General, los Consejos de Inspección y la Sala de Recursos.

Así pues, cada escuela queda ahora administrada por un Consejo Superior y gestionada por un Director.

El Consejo Superior está constituido por los miembros siguientes:

a) el representante o representantes a nivel ministerial de cada uno de los *Estados*;

b) un miembro de la Comisión de las Comunidades Europeas;

c) un representante designado por el comité del personal procedente del cuerpo docente;

d) un representante designado por las asociaciones de padres de alumnos.

La presidencia del Consejo Superior la ejerce por turno un representante de cada Estado miembro por un período de un año, con arreglo al siguiente orden de los Estados miembros: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido[13]. Y salvo en los casos en que en virtud del presente Convenio se requiera la unanimidad, las decisiones del Consejo Superior se toman por mayoría de dos tercios de los miembros que lo integran.

En materia pedagógica, el Consejo Superior define el contenido de los estudios y determina su organización. En particular, previo dictamen del consejo de inspección competente:

a) Establece los programas y horarios armonizados de cada curso y de cada sección que haya organizado y formulará recomendaciones para la elección de los métodos.

b) Procura que los consejos de inspección lleven a cabo el control de la enseñanza y establecerá las normas de funcionamiento de los mismos.

[13] La incorporación de nuevos países al Consejo Superior un año después, en 1995, con el ingreso en la Unión Europea de Austria, Finlandia y Suecia, alteró ese orden rotatorio.

c) Fija la edad requerida para comenzar los diferentes niveles de enseñanza. Determinará las normas que autoricen el paso de los alumnos al curso siguiente o al ciclo secundario y, con el fin de que puedan en todo momento integrarse en las escuelas nacionales, establecerá las condiciones de convalidación de los cursos realizados en la escuela.

d) Organiza exámenes para sancionar el trabajo realizado en la escuela; aprobará el reglamento de los mismos, constituirá los tribunales y expedirá los diplomas.

Las atribuciones del Consejo Superior no son sólo de carácter pedagógico, sino que tienen también un alcance presupuestario. En este sentido, el Consejo Superior:

a) Aprueba el reglamento financiero, especificando, entre otras cosas, las normas de elaboración y ejecución del presupuesto de las escuelas.

b) Aprueba, para cada ejercicio, el presupuesto de las escuelas.

c) Aprueba las cuentas anuales de gestión y las remitirá a las autoridades competentes de las Comunidades Europeas.

Para la obtención de sus recursos, las Escuelas Europeas cuentan con diversas fuentes de finanaciación:

a) Las contribuciones de los Estados miembros en forma de retribuciones que sigan abonando a los profesores en comisión de servicios o destinados y, en su caso, en forma de contribución financiera decidida por unanimidad por el Consejo Superior.

b) La contribución de las Comunidades Europeas, destinada a cubrir la diferencia entre el importe global de los gastos de las escuelas y el total de los demás ingresos.

c) Las contribuciones de los organismos no comunitarios con los que el Consejo Superior hubiere celebrado un acuerdo.

d) Los ingresos propios de las escuelas y, en particular, las tasas escolares que el consejo superior imponga a los padres de los alumnos.

e) Otras fuentes de ingresos derivadas de donaciones por personas físicas o jurídicas y por entidades institucionales, bien públicas o bien privadas.

Como se ha indicado, además del Consejo Superior, las Escuelas Europeas cuentan con los Consejos de Inspección. Existen dos, según las necesidades de los ciclos de enseñanza de las escuelas: uno para la sección de preescolar y el ciclo primario; y otro para el ciclo secundario.

1.5. La política de atención escolar a los hijos de trabajadores migrantes

La llegada de los años 70 va a suponer una mayor concienciación de la necesidad de realizar aún mayores esfuerzos en la coordinación de acciones educativas de diversa índole. Esos esfuerzos se traducen en propuestas puntuales para problemas específicos.

Entre esos problemas específicos se encuentra el de escolarizar a los hijos de trabajadores migrantes, derivado de la libre circulación de trabajadores, que se establece en los Tratados Originarios.

La necesidad de una buena asistencia social a los trabajadores migrantes y a sus familias está presente desde los mismos Tratados Originarios[14] y reafirmada en la *Carta Social Europea*[15]. Se concretó aún más en la *Resolución 68/2 sobre Servicios Sociales a favor de los Trabajadores Migrantes, de 28 de enero de 1968,* adoptada por los Delegados de los Ministros. Esa resolución marcó, de alguna manera, el inicio de concreción de una política social con los grupos de población migrante que desencadenaría, en parte, las acciones educativas que se propusieron después para ese colectivo.

En ella se estima que la protección y la asistencia de los trabajadores migrantes y de sus familias requieren, para ser eficaces, una estrecha colaboración entre las autoridades de los estados de acogida y de origen en todos los terrenos.

Por ello, considerando que los artículos 14[16] y 19[17] de la *Carta Social Europea* aseguran el efectivo ejercicio del derecho a los Servicios Sociales por parte de los migrantes, así como garantizar el derecho a la protección y asistencia para sí y para sus familias, se recomienda a los Estados miembros de la CE que tengan en cuenta en su política de asistencia social:

[14] Baste recordar que el *Tratado de la Comunidad Económica Europea* de 1957, en la tercera parte, referida a "Las políticas de la Comunidad", dedica todo un título específico, el título III, a la *política social*.

[15] La *Carta Social Europea* no es propiamente una disposición de la Unión Europea, sino del Consejo de Europa (que no debe confundirse con el Consejo Europeo, como ya se matizó en el capítulo sexto de la primera parte). No obstante, la pertenencia al Consejo de Europa de los seis países que en aquel momento eran miembros de la CEE nos permite asumir dicha Carta como parte de la "doctrina" en política social de estos países.

Fue firmada por el Consejo de Europa el 18 de octubre de 1961 en Estrasburgo y entró en vigor el 26 de febrero de 1965. España la firmó el 27 de abril de 1978 y la ratificó el 29 de abril de 1980, entrando en vigor para nuestro país el 5 de junio de 1980, después de haber sido debidamente ratificada. El instrumento de ratificación español puede encontrarse en el *Boletín Oficial del Estado,* nº 153, de 26 de junio de 1980, p. 14.533. El contenido completo de la *Carta Social Europea* puede obtenerse en la página electrónica oficial del Consejo de Europa: http://www.coe.int

[16] Titulado "Derecho a los beneficios de los Servicios Sociales".

[17] Titulado "Derechos de los trabajadores migrantes y sus familias a protección y asistencia".

a) Que los trabajadores migrantes y sus familias deben disfrutar de los Servicios Sociales puestos a disposición de los ciudadanos nacionales.

b) Que debe ampliarse y perfeccionarse la organización de la asistencia social a los trabajadores migrantes y a sus familias, especialmente desarrollando o creando Servicios Sociales con medios y personal adecuado.

Además, en esta resolución se recomienda que los Gobiernos de los Estados miembros tomen las medidas oportunas para conseguir objetivos tales como:

a) Ofrecer una buena información a los inmigrantes sobre todos aquellos aspectos útiles de la vida laboral y social del país de acogida.

b) Ofrecer, asimismo, información a los ciudadanos nacionales sobre la problemática de la población migrante a fin de que se mejore la comprensión de aquéllos hacia éstos y se potencie una convivencia más armónica entre ambos.

c) Ayudar a los emigrantes a preparar su partida, ofreciéndoles información sobre los Estados hacia los que se dirijan.

d) Mejorar toda la asistencia necesaria para las poblaciones migrantes durante sus trayectos migratorios, y facilitar el cumplimiento de las formalidades que se requieran para realizar tales desplazamientos.

e) Asistir a los inmigrantes en su adaptación e integración en la sociedad del país de acogida.

f) Proteger a la familia de los inmigrantes, potenciando desde diversas acciones la no separación de los miembros de las familias o ayudando a mantener los lazos en caso de que esa separación sea inevitable.

g) Asistir socialmente a los miembros de las familias de los trabajadores inmigrantes del mismo modo en que se asiste a los miembros de las familias de los trabajadores nacionales.

h) Potenciar a los organismos públicos y privados para que estén en condiciones de ofrecer ayuda para cubrir las necesidades especiales de estos trabajadores.

Obviamente, la educación, integrada entre esas acciones sociales a las que se debe dar cobertura, es atendida en disposiciones posteriores. El ***27 de noviembre de 1970*** se aprueba la ***Resolución 70/35 sobre la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes,*** que supone el primer documento oficial (aunque aún no obligatorio) que aborda la conveniencia de la escolarización de los hijos de trabajadores migrantes.

En esta resolución se considera que la instrucción y la educación de los niños es un bien inalienable[18], aún en circunstancias difíciles como las generadas por las migraciones internacionales; que existe la necesidad de proteger, en interés de los hijos de los trabajadores migrantes, su patrimonio cultural y lingüístico, así como hacerles disfrutar de la cultura del país de acogida; y, por último, que los esfuerzos para facilitar la escolarización de los hijos de trabajadores migrantes favorecen su adaptación e integración, así como la de sus padres.

Tomando como base esas consideraciones, se recomienda a los gobiernos de los Estados miembros de la Comunidad Europea que garanticen el ejercicio del derecho a la educación de los hijos de los trabajadores migrantes. Se les recomienda también que tomen las medidas necesarias para poner en práctica una serie de objetivos tales como facilitar la inscripción de estos alumnos en los distintos niveles del sistema educativo, posibilitarles el acceso a la educación en condiciones de gratuidad, ofrecerles las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras ayudas sociales, y dotarles de la ayuda docente complementaria que su situación específica exija.

Esta recomendación servirá de estímulo a una disposición vinculante a este respecto, la *Directiva de 1977,* que veremos en el próximo capítulo.

1.6. 1971: un año de inflexión. Se inicia la cooperación sistemática en el ámbito educativo

Como se dijo en el primer epígrafe de este capítulo, la mayoría de los autores que estudian la política educativa de la Unión Europea no consideran que ésta exista hasta 1971. Aunque desde estas páginas se ha defendido la existencia de una política previa a la fecha, argumento que se ha apoyado en la muestra de las acciones que se han presentando en los epígrafes precedentes de este mismo capítulo, no cabe duda que el año de 1971 puede considerarse como punto de inflexión en el planteamiento de las cuestiones sobre materia educativa.

En primer lugar porque, en su reunión de 27 de julio de 1971, la Comisión decide la creación de dos importantes órganos dentro de su seno dedicados al estudio de asuntos de educación y cultura (JANNE, 1973: 9):

[18] Se hacen aquí eco de algunos documentos internacionales ineludibles al respecto de esta cuestión que ya se habían publicado cuando se redacta esa *Resolución: Declaración Universal de Derechos Humanos* (10-12-1948), artículo 26; *Declaración de los Derechos del Niño* (20-11-1959), principio 7; Pacto Internacional sobre *Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (16-12-1966), artículo 13. Posteriormente, se proclamó la *Convención de Derechos del Niño* (20-11-1989), artículo 28.

a) Uno es el denominado "Grupo Enseñanza y Educación", compuesto en un principio por cuatro altos funcionarios, bajo las órdenes de los señores Mercereau y Spinelli.

b) Otro es el "Grupo de Coordinación Interservicios", compuesto por representantes de las Direcciones Generales de la Comisión a las que pudieran afectar cuestiones de enseñanza. Este grupo estaba presidido por el señor Mercereau.

Y, en segundo lugar, porque aparece la ***Resolución de los Ministros de Educación, de 16 de noviembre, relativa a la cooperación en el ámbito de la enseñanza***. Esta resolución supone una serie de hitos importantes: es la primera vez que se reúnen conjuntamente el Consejo y los Ministros de Educación (BO, 4-1973: 49) y que se establece una disposición que incluya en el título de forma explícita las palabras "cooperación" y "enseñanza" con carácter normativo de *Resolución*.

Su importancia radica en reconocer, por primera vez, la conveniencia de complementar con acciones educativas concretas las acciones relativas al libre ejercicio del derecho de establecimiento de las personas dentro de los territorios de la Comunidad.

Así pues, la *Resolución de 1971* se plantea la posibilidad de crear un Centro Europeo de Desarrollo de la Educación. Tal aspiración se hace eco del punto 4 del *Comunicado final de la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de la Haya, de 2 de diciembre de 1969,* en el que se afirma, a sugerencia del ministro francés Guichard, la necesidad de que Europa disponga de un "centro excepcional de desarrollo, progreso y cultura"[19].

Pero antes de disponer la creación de ese centro, la *Resolución* opta por la creación de un grupo de expertos al que estuvo asociada la Comisión. A éstos se les encomendó la misión, por un lado, de analizar las distintas funciones que tendría dicho centro; examinar sus aspectos de organización, funcionamiento y financiación; y, lo más decisivo, estudiar las posibles competencias del mismo en relación con las Comunidades Europeas para sentar las bases jurídicas de la cooperación en materia de educación entre los distintos Estados miembros.

Por otro lado, se le pidió a ese grupo de expertos que hicieran el esfuerzo de plantear alternativas sobre los demás medios de establecer una cooperación activa en materia de educación nacional. A continuación, las conclusiones extraídas debían ser puestas, en común con los Ministros de Educación nacional y representantes de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo.

[19] Comunicado Final de la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno celebrada en La Haya entre los días 1 y 2 de diciembre de 1969, apartado 4°.

El Grupo de Expertos se constituyó con cuatro funcionarios de alto rango encabezados por el comisario Altiero Spinelli, que era miembro del "Grupo Enseñanza y Educación" que se acordó crear en la reunión de 27 de julio de 1971.

El Grupo de Expertos terminó sus trabajos en el plazo acordado de un año. Así pues, a finales de noviembre de 1972 tenían listo un informe del que luego se desarrolló un memorando. Ambos fueron presentados a la Comisión por Spinelli y discutidos en la 230ª sesión de la Comisión, celebrada el 6 de diciembre de 1972.

El primer informe lleva por título *Bilan et perspective de l'activité du groupe enseignement et éducation*. Su objeto era describir lo que se había hecho hasta el momento en materia de educación en la Unión Europea por parte del "Grupo Enseñanza y Educación", surgido a la raíz de la reunión del 27 de julio de 1971, y del que formaba parte el mismo Spinelli.

El memorando, elaborado básicamente por Spinelli como desarrollo del informe, consistía en un proyecto titulado *Memorando pour una action communautaire dans le domaine de la culture* (JANNE, 1973: 9).

Francesco Gui presenta una interesante valoración de los aportes que hace Spinelli, con estos dos documentos, a la política educativa comunitaria en ese momento de su incipiente desarrollo. Afirma este autor que Spinelli era consciente de que la Comunidad Europea se enfrentaba a una nueva etapa caracterizada por el ingreso, efectivo a partir del 1 de enero de 1973, de tres nuevos países (Dinamarca, Irlanda y Reino Unido), y que pretendía que en esa nueva etapa la política cultural y educativa de la Comunidad, hasta el momento escasa porque ni los Tratados Fundacionales ni la voluntad de los Estados lo favorecía, adoptase un nuevo protagonismo para promover el sentido de unidad entre los ciudadanos de *los nueve* (2000: 29-58) y para facilitar su acercamiento a las instituciones comunitarias.

Pero los mencionados informes de Spinelli no fueron los únicos documentos de reflexión que fructificaron a la sombra del nuevo impulso de la Resolución de 1971.

Uno de los documentos que, por extensión y profundidad de planteamientos, más aporta a la búsqueda de fórmulas óptimas para articular la cooperación comunitaria en educación es el denominado *Informe Janne*, de 1973, al que se hará referencia a continuación.

1.7. El trascendental Informe Janne de 1973

A tenor de la dinámica que surge tras la *Resolución de 1971*, en la que la Comisión trata de recabar informes de expertos sobre las formas más adecua-

das de articular la política comunitaria de educación, la Comisión decide, en su reunión de 19 de julio de 1972, encargar a Henri Janne[20] la redacción de otro informe sobre esa cuestión. Aún estaban gestándose los documentos de Spinelli a los que se ha hecho referencia, pero la petición de otro informe encuentra varias justificaciones. Primera, el Grupo de Expertos liderado por Spinelli está demasiado vinculado a la Comisión. Además es un grupo pequeño de sólo cuatro personas y sus resultados se prevén meramente descriptivos, ya que el objetivo era que informasen sobre las acciones que había llevado a cabo la Comunidad hasta el momento.

Sin embargo, la idea de este nuevo documento es bien distinta. Se trata de realizar un informe, elaborado a partir de consultas a expertos sin vinculación necesaria con la Comisión. Y se pide, sobre todo, capacidad de prospectiva, inclusión de ideas de futuro que permitan abordar acciones concretas. Está pensándose ya en el diseño de un Programa de Acción (aunque éste no llegaría hasta el año 1976).

Para hacerlo, Janne organiza una consulta, muy ambiciosa y analizada con rigor, a un grupo de expertos compuesto por un total de 34 especialistas, no sólo de todos los países que en aquel momento configuraban la Comunidad Europea[21], sino, además, con expertos de Norteamérica, Noruega y Suecia[22].

El informe se presenta a la Comisión el 27 de febrero de 1973 con el sugerente título de *Pour une politique communautaire de l'éducation*[23] (JANNE, 1973). Comienza con una breve retrospectiva de las acciones llevadas a cabo en el

[20] Nace en Bruselas en 1908 y muere en esa misma ciudad en 1991. En el momento en que la Comisión le encarga el informe que lleva su nombre, Henri Janne goza de gran prestigio entre los miembros de la Comisión como experto en temas tanto de educación como de integración europea y es objeto de un gran reconocimiento en el mundo académico. Varios puestos en su trayectoria profesional avalan tanto el prestigio otorgado por unos como el reconocimiento del que era objeto por otros. Por aquel entonces había sido ministro belga de educación nacional (1963-1965) y ocupaba puestos relevantes del mundo de la ciencia y la cultura, tales como el de Presidente del Comité Científico del Instituto de Sociología de la Universidad Libre de Bruselas, Presidente del Instituto de Estudios Europeos de esa misma universidad y Presidente de la Comisión Científica encargado del proyecto de la Fundación Cultural Europea "Europa 2000".

[21] Al margen de los seis países fundadores, hay que incluir aquí al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, por cuanto sus procesos de adhesión estaban en curso. La fecha del encargo del informe es de 19 de julio de 1972 y el Tratado de Adhesión de estos países, aunque no entró en vigor hasta el 1 de enero de 1973, ya había sido firmado el 22 de enero de 1972. Cuando el *Informe Janne* se presenta a la Comisión, el 27 de febrero de 1973, esos países son ya miembros de pleno derecho de las Comunidades Europeas.

[22] Entre los destacados expertos que componían el selecto grupo se quiere resaltar aquí a dos de ellos: Henri Brugmans, Rector del Colegio de Europa de Brujas (al que ya se hizo referencia en los capítulos cuarto y quinto), y Torsten Husen, muy conocido por los comparatistas educativos por la abundante bibliografía que ha aportado a la Educación Comparada, entre la que puede mencionarse aquí, por su compartido aprecio, la *Enciclopedia Internacional de la Educación*, cuya primera edición en castellano data de 1989 (editorial VicensVives).

[23] El *Informe Janne* fue publicado en el *Bulletin des Communautés Européennes*, Suplemento nº 10 de 1973. Además de figurar su referencia en el anexo A.II.1, como el resto de las disposiciones mencionadas, ésta se ha decidido incluir en la bibliografía (JANNE, 1973) porque se ha utilizado aquí en varias ocasiones como cita

campo de la educación, bien por parte de la Comisión Europea o bien por parte de los Ministros de Educación de los países miembros (tanto en el seno del Consejo Europeo como fuera de él, a nivel bilateral o multilateral). Dichas acciones están muy acertadamente enmarcadas en los fundamentos jurídicos que le dan sentido[24] (pp. 9-12).

La evaluación de las acciones realizadas hasta el momento permite concluir, según el informe, que éstas son manifiestamente insuficientes, y demasiado ligadas a lo económico, lo que da pie para argumentar la necesidad de intensificar la política educativa y, lo más importante, vincularla a otras políticas clave y afines: la política científica (mediante la potenciación de la investigación conjunta y el diseño de planes para mejorar la formación científica y matemática de los europeos) y la política cultural (dejando clara su apuesta por la difusión de la idea de la existencia de una comunalidad cultural europea) (pp. 12-13).

Los aspectos políticos del problema de la educación a nivel comunitario son tratados a continuación. Cabe destacar la claridad con que se plantean estos problemas en el informe. Por un lado, la dificultad de asumir competencias y, por otro, la dificultad de definir qué competencias deben asumirse, y en qué plazo. El informe pone de manifiesto algunas reticencias nacionales a la hora de establecer una política común en materia educativa que vaya más allá del intercambio de información o del diseño conjunto de investigaciones.

Para superar estos problemas, la futura política educativa comunitaria debería:

a) Respetar las tradiciones educativas nacionales y las estructuras de los sistemas educativos, velando escrupulosamente para que ni siquiera la autonomía intra-nacional se viera limitada desde las instituciones europeas.

b) No limitar su acción a los países miembros, sino estimular la asociación de terceros países a la reflexión sobre los problemas educativos para una búsqueda de soluciones conjunta que no se quede sólo en lo europeo.

c) Las Comunidades Europeas deben trabajar en íntima conexión con otros organismos internacionales, muy especialmente los relacionados con educación y cultura, como la UNESCO o el Consejo de Europa.

d) La estrategia que debe diseñarse tiene que atender las demandas educativas a largo plazo (pp. 21-26).

[24] En el repaso a ese marco jurídico, el informe hace referencias explícitas, entre otras, a algunas de las acciones que se han mencionado aquí en los epígrafes precedentes de este mismo capítulo (los artículos 118 y 128 del Tratado de la CEE, las Directivas y Resoluciones en materia de formación profesional y en materia de atención social a migrantes, la creación de la Escuela Europea, etc.).

Los grandes **objetivos generales** para esa estrategia a largo plazo deberían abarcar algunos grandes temas, como por ejemplo (pp. 30-46):

a) *El aprendizaje de idiomas.* Se considera esencial que los europeos sean capaces de hablar alguna lengua europea además de la suya propia. Ahora bien, se indica que el aprendizaje de idiomas no debe ser forzado, sino generarse desde experiencias positivas, por lo que resultaría de gran interés la potenciación de intercambios de estudios que propiciaran la necesidad de ese aprendizaje *in situ*. En cuanto a qué idioma debe ser el elegido para aprender como segunda lengua, el informe ofrece un interesante debate sobre si debe ser una de las dos lenguas más extendidas (inglés o francés) o si debe dejarse libertad para elegir entre cualquiera de las lenguas europeas. El principio del respeto a la libertad de elección en esta cuestión debe ser, a juicio del informe, tremendamente respetado. Por otra parte, se reconoce el valor de la pluralidad lingüística en Europa y se aboga por la difusión de las lenguas menos habladas. También se ofrecen, en relación con este objetivo, reflexiones sobre la edad más pertinente para iniciar el estudio de la segunda lengua. Se dice al respecto que, aunque resulta óptimo el inicio de una segunda lengua en edades tempranas, razones de viabilidad hacen pensar que lo más adecuado sería marcarse como objetivo el integrar ese estudio de la segunda lengua dentro del sistema escolar reglado, a partir de la enseñanza secundaria, sin perjuicio de que se pueda estudiar en etapas anteriores. El informe hace en este punto una marcada referencia a la necesidad de una buena formación del profesorado especializado en lenguas.

b) *La movilidad, los intercambios y la cooperación.* Estos objetivos deben ser primordiales en la política educativa comunitaria. Para lograrlos el informe recomienda la creación de estructuras organizativas y de financiación que permitan estimular los viajes de estudios tanto de profesores como de alumnos. La movilidad debe ser especialmente potenciada en el ámbito universitario, con el ánimo de crear consorcios de universidades. En cuanto a la cooperación, hay que estimular aún más el intercambio de información. Un medio podría ser a través de los consorcios de universidades que ya se propusieron, puesto que permitirían desarrollar investigaciones conjuntas entre universidades de diferentes países.

c) *La Educación Permanente.* Para el informe, la adopción de una visión global de la educación que asuma el paradigma de educación permanente es un punto de partida esencial a la hora de diseñar la política educativa comunitaria. Desde el punto de vista del informe, la Educación Permanente supone que la educación del hombre no se vea limitada al período escolar o a su juventud, sino que se extienda a lo largo de toda su vida, convirtiéndose en una dimensión socio-cultural más de su vida. Así, la educación permanente

se convierte en un factor potencial de desarrollo constante para la persona y para la sociedad en su conjunto. Esta concepción implica, pues, no sólo a la institución escolar, sino a empresas, sindicatos, universidades y a la sociedad en general, por lo que habría que crear foros que permitan trabajar conjuntamente a esas instancias.

d) *Nuevas tecnologías aplicadas a la educación.* Se enfatizan las posibilidades de los medios de comunicación de masas y de las tecnologías de *software* para su correcta aplicación a la educación y, especialmente, en la formación de adultos desde una concepción de Educación Permanente. La propuesta es crear un órgano especializado que, desde esa perspectiva de educación permanente, estimule la creación de *software* educativo y fomente la investigación de su aplicación a la formación, así como el intercambio de experiencias en este sentido. De nuevo, se hace una alusión a la importancia de la formación del profesorado en este campo.

El informe aboga por la creación de un *Grupo de Reflexión*, basado en el conocimiento experto y en la independencia. Desde su carácter autónomo respecto de la Comisión, el Grupo de Expertos debiera asistir a ésta en materia de educación para que se encontrasen los modos de alcanzar de forma rápida y eficaz los objetivos propuestos (pp.47-48).

Para terminar, el informe presenta un amplio epígrafe de Conclusiones, en un gran esfuerzo de síntesis. Esas conclusiones (pp. 48-56) resultan lo más relevante, por contenido y estructura, de todo el documento. Lo primero que las conclusiones ponen de manifiesto es que la política educativa debe estar íntimamente unida a la política económica, a la cultural y a la científica. Las **grandes líneas** de esa política educativa debieran ser:

- Respetar escrupulosamente las estructuras y las tradiciones nacionales en materia de educación.
- Favorecer, al mismo tiempo, una armonización educativa que permita una concertación permanente a todos los niveles y haga posible intensificar los intercambios.
- Fomentar la asociación de países no comunitarios a las iniciativas educativas de las Comunidades.
- Concertar las estrategias de acción con organismos internacionales especializados.
- Crear un "Comité de Educación" al estilo del que existe, en virtud del *Tratado de la CEE*, para asuntos económicos y sociales ("Comité Económico y Social").

- Elaborar una "*Carta Europea de la Educación*".
- Pensar acciones de mayor eficacia, más planteadas desde la acción y menos desde el discurso.
- Tener una concepción global de la política educativa comunitaria, basada en la Educación Permanente y de adultos, las nuevas tecnologías de la educación, la formación permanente del profesorado, etc.
- Actuar desde una óptica prospectiva.
- Ejercer funciones compensatorias y complementarias de las políticas nacionales[25].

La última parte de las conclusiones del informe concreta las seis **áreas de actuación** que deberían ponerse en marcha de forma prioritaria:

1) *Dimensión Europea de la Enseñanza.* El reto en esta área es desarrollar un sentimiento de pertenencia política, social y cultural entre los europeos que trascienda, complementándolo y no sustituyéndolo, el ámbito del Estado-Nación. Para hacerlo hay que combinar oportunamente el apego tradicional a las naciones históricas y el surgimiento de un cierto "nacionalismo europeo". Nada mejor para lograrlo que los intercambios entre europeos, que favorezcan la superación de estereotipos y prejuicios peyorativos.

En este área se proponen las acciones siguientes:

- Introducir en la práctica de la enseñanza ilustraciones, textos y ejemplos que permitan un mejor conocimiento entre los distintos pueblos de Europa.
- Revisar los manuales de Historia de forma que se eviten los prejuicios y estereotipos peyorativos y las alusiones maniqueas de unos países contra otros.
- Enfocar el estudio de la Historia desde las grandes corrientes que han compartido los pueblos europeos, para poner énfasis en su comunalidad ideológica, histórica y filosófica[26].
- Usar la geografía para superar las fronteras nacionales y destacar la relatividad de las diferencias frente a la sustancialidad de las semejanzas entre los distintos grupos humanos. Conviene en este punto destacar la posibilidad de

[25] Es lo que se ha definido más tarde, no sólo para el campo educativo sino para todas las políticas de la Unión, como "principio de la subsidiariedad". A él se hizo adecuada referencia en los capítulos quinto y sexto de la primera parte.

[26] Es el enfoque que se intentó ofrecer en el primer capítulo de la primera parte al abordar el tronco de civilización común a las culturas de los pueblos de Europa.

enfatizar el enriquecimiento mutuo de pueblos fronterizos de distintas naciones que se nutren de nuevas ideas mediante el intercambio cultural con sus vecinos.

- Potenciar una enseñanza de la lengua que saque a la luz las estructuras comunes de las lenguas europeas.
- Enseñanza de un "civismo europeo"[27] que ponga de manifiesto las prácticas y las instituciones de la Comunidad desde el pluralismo y la democracia.
- Estudiar la posibilidad de crear una "Agencia" a nivel comunitario que tenga por objeto la producción de material didáctico (libros, ilustraciones, cartografía, material audio-visual) para ofrecer a los centros educativos medios de fomentar actitudes positivas hacia Europa.

2) *Conocimiento de idiomas.* El conocimiento de alguna lengua europea además de la propia es una "condición necesaria" para intensificar las relaciones, en todos los órdenes, entre los europeos. No obstante, hay que evitar su aprendizaje bajo presión, estimulando, mediante viajes e intercambios, un aprendizaje del idioma en situaciones reales. La elección de ese idioma extranjero debe ser libre. Se recomienda enfatizar la formación del profesorado en este ámbito y fomentar la investigación lingüística sobre el aprendizaje de idiomas para facilitar la aparición de nuevos métodos de enseñanza de lenguas, más eficaces y rápidos.

3) *Intercambio y equivalencia de diplomas.* La Comunidad debe crear las condiciones necesarias para estimular el intercambio de alumnos y profesores. Entre esas condiciones, destaca la necesidad de contar con un sistema claro de equivalencia entre los diplomas de los distintos países para facilitar los intercambios y la libre movilidad.

4) *Cooperación y creación de consorcios universitarios.* La cooperación entre universidades, mediante el modelo de consorcios permite estimular un modo de trabajo conjunto entre investigadores de diferentes países. Deben prevalecer, en un principio, los consorcios entre universidades cercanas y fronterizas y que incluyan a un número reducido de estas, porque eso facilitará la gestión del consorcio. Poco a poco, los consorcios deberían ir creando "Centros de Excelencia" que fueran el faro que alumbre el europeísmo en sus zonas de influencia académica, tales como institutos, bachilleratos, etc.

[27] Posteriormente, esa expresión ha devenido en una más acorde que es la de "ciudadanía europea", sobre todo desde que dicho concepto adquiere carta de naturaleza jurídica en el *Tratado de Maastricht*, como ya se explicó en el capítulo quinto de la primera parte.

5) *Prioridad de la Educación Permanente.* Para el informe, ese área debe "constituir el dominio prioritario de la intervención de la Comunidad" (p. 54). Para hacer efectivo ese principio, los sistemas educativos deben flexibilizar sus estructuras de tiempo y espacio adoptando un uso apropiado de las tecnologías de la información y la comunicación.

6) *Medios de comunicación de masas y nuevas tecnologías.* El empleo de los medios de comunicación de masas y de las tecnologías de la información y la comunicación puede aportar grandes posibilidades a la educación. Por ello sería conveniente, según el informe, que la Comunidad creara un órgano competente para tratar los asuntos de *software* y *hardware* educativos.

Como puede apreciarse a partir de la lectura del resumen que aquí se ha presentado del informe, su contenido supuso un pilar fundamental a las acciones que vendrían después. La Comisión incrementó sus acciones en materia educativa desde entonces, en muchas de las cuales puede encontrarse una relación directa con las propuestas que se hicieron en el *Informe Janne.* De ahí su trascendencia. Sin ánimo de exageraciones, sus reflexiones no han perdido un ápice de vigencia y las áreas de atención prioritarias señaladas en él siguen focalizando aún hoy, 30 años después, las acciones de la Unión Europea en materia educativa.

1.8. La Resolución de 1974: Se crea el Comité de Educación

Poco tiempo después del Informe Janne, la Comisión presenta al Consejo para su adopción la ***Comunicación sobre la educación en la Comunidad Europea de 11 de marzo de 1974.*** En ella se recogen las ideas principales de los documentos presentados por Spinelli a la Comisión en diciembre de 1972 y el presentado por Janne en febrero de 1973.

Comienza la comunicación reconociendo la importancia de la educación para el desarrollo global de la Comunidad y la necesidad de llevar a cabo una acción comunitaria en el ámbito de la educación. Ahora bien, señala claramente que sería poco deseable y alejado de la realidad pretender fijarse como objetivo de esa política común la armonización de los sistemas educativos de los países miembros, sobre todo en términos de estructuras y de contenidos (párrafos 8 y 9).

Los aspectos fundamentales que propone la Comunicación para ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar un futuro programa de acción son: la movilidad de estudiantes, profesores, investigadores y administradores de la educación (tanto a nivel de los centros como de los ministerios nacionales); la educación

de los hijos de trabajadores migrantes; y, por último, la dimensión europea de la educación, basada en la adquisición de lenguas vivas, la inclusión de estudios sobre Europa en las escuelas, la cooperación de las instituciones de enseñanza superior y el fomento de iniciativas de centros europeístas tales como las Escuelas Europeas.

Como puede apreciarse a primera vista, el paralelismo con las *propuestas del Informe Janne* es notable. Y al examinar en el próximo capítulo el *Programa de Acción de 1976* veremos como ese paralelismo permanece.

Con esa *Comunicación* como preludio, apenas tres meses después se establece la ***Resolución de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 6 de junio de 1974, relativa a la cooperación en el sector educativo.*** Su sentido es avanzar en la línea de la Resolución de 1971, teniendo en cuenta todos los documentos de reflexión surgidos en esos casi tres años.

En ella hay que destacar sus principios (epígrafe I):

1) La cooperación en el sector educativo deberá responder a los objetivos e intereses específicos de dicho sector.

2) "La educación no deberá considerarse, en ningún caso, como un simple elemento de la vida económica".

3) Deberá tenerse muy en cuenta el respeto a la diversidad de los sistemas educativos nacionales y a las estructuras político-administrativas de cada país en materia educativa. Especialmente, "la armonización de dichos sistemas o políticas no podrá considerarse un objetivo en sí mismo"

Puede apreciarse aquí ya claramente el cambio de signo que deviene de la idea fundamental del *Informe Janne*: ya no se habla sólo de un ámbito educativo muy concreto, como es el de la Formación Profesional, protagonista hasta ese momento, sino de la educación en su sentido más amplio, dándole un carácter de Educación Permanente. Y lo que es aún más importante, la educación cobra un protagonismo desde su independencia del sistema económico productivo. Ahora ya, sin duda alguna, la educación se hace presente en la acción de la Unión Europea de una forma explícita y con un sentido propio y no instrumental.

Este avance decisivo se produce tras un período de inflexión histórica en la CE, marcado por dos coordenadas: una, política; otra, socio-económica y laboral. Políticamente, 1973 supone la ampliación de la CE de seis a nueve miembros, con la integración en el seno de las instituciones comunitarias de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. En lo relativo al mercado de trabajo, la crisis económica del petróleo en 1973 obliga, entre otras cosas, a responder a las exigencias de los nuevos mercados de trabajo con fórmulas innovadoras de formación; a

readaptar la mano de obra a la nueva situación provocada por la crisis petrolera de 1973; y, finalmente, a preparar a los trabajadores comunitarios para el correcto aprovechamiento de las nuevas tecnologías que, por aquel entonces, comienzan a imponerse.

Así, la *Resolución de 1974,* aglutinando algunas de las áreas de atención prioritarias señaladas en los informes de expertos y en la *Comunicación de 11 de marzo,* establece que la política educativa de la Comunidad, en esta primera fase, abarcará los siguientes "campos prioritarios de actuación":

- Mejores posibilidades de formación cultural y profesional.
- Mejora de la correspondencia entre los sistemas educativos de Europa.
- Recopilación de documentación y estadísticas actualizadas en el sector de la educación.
- Intensificación de la cooperación entre los centros de enseñanza superior.
- Mejora del reconocimiento académico de los títulos y períodos de estudio.
- Fomento de la libertad de circulación y de la movilidad de profesores, estudiantes e investigadores, eliminando las barreras administrativas y mejorando la enseñanza de idiomas.
- Conservación de una igualdad de oportunidades para el pleno acceso a todas las formas de enseñanza.

Esos campos de actuación prioritaria serán, casi literalmente, los que inspiren el *Programa de Acción de 1976,* que supone el inicio de la siguiente etapa en la política educativa de la Comunidad. Pero con ser eso importante, lo más trascendental de esta *Resolución de 1974* es que crea una "infraestructura" decisiva para desarrollar esa política: el ***Comité de Educación***. El último párrafo de la Resolución de 1974 crea el *Comité de Educación* asignándole la función de elaborar las medidas necesarias que permitan llevar a la práctica los campos prioritarios de actuación que se mencionan en ella. Según el *Boletín de las Comunidades Europeas,* la primera reunión del Comité de Educación tuvo lugar en Bruselas el 18 de octubre de 1974 y, a partir de entonces, se reúne una vez al mes para

> "apreciar las acciones emprendidas o ya realizadas en un ámbito europeo entre los Estados miembros y en el seno de la Comunidad (...), y en cuidar de la elaboración de proposiciones de acción en los sectores prioritarios definidos por la Resolución de los Ministros del 6 de junio de 1974" (BO 10-1974: 51).

En la creación de este comité, vemos claramente como se ha seguido la indicación del *Informe Janne* de crear un grupo especializado para tratar específi-

camente temas de educación, dada la creciente importancia que va a adquirir este tema de ahora en adelante. Ahora bien, los gobiernos de los Estados no recogieron la idea del informe de que dicho grupo fuera independiente y actuara asesorando a la Comisión. El *Comité de Educación* nace de los propios gobiernos y de la propia Comisión, convirtiéndose, de hecho, en parte de ellos. En efecto, el *Comité de Educación* está compuesto por representantes designados por los Estados miembros y de la Comisión. Además, para vincular aún más su dependencia al organigrama de funcionamiento de las instituciones comunitarias, se asocia la Presidencia de dicho comité al gobierno que ejerza la Presidencia del Consejo de la Comunidad Europea en cada momento[28].

Tampoco se recogió la idea de la *Comunicación de la Comisión del 11 de marzo de 1974*, en la que se proponía que fuera el propio Consejo, y mediante una Decisión, el que diera carta de naturaleza al Comité de Educación. Lo hace al adjuntar a dicha *Comunicación un Proyecto de Decisión del Consejo sobre la Creación de un Comité Europeo de Cooperación en materia de educación* (BO, S3-74: 21; y DO, C-58, de 18 de mayo de 1974). El Comité de Educación se crea con esta *Resolución de 1974,* sí, pero es mediante una Resolución y no mediante una Decisión, y es desde los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, y no desde el propio Consejo. El "error" se enmendará después, sólo en parte, cuando al aprobar el *Programa de Acción de 1976,* quien lo establece es el Consejo, pero de nuevo se trata, tan sólo, de una *Resolución*[29].

Ese mismo día se decidió, mediante ***Resolución del Consejo, de 6 de junio de 1974, relativa al reconocimiento mutuo de títulos, certificados y diplomas,*** crear otros comités consultivos con el objeto de establecer listas de títulos certificados y diplomas cuya equivalencia se pudiera reconocer como tal en todo el territorio de la Comunidad. Es una medida que cobra un sentido prioritario en el marco de la libre movilidad de trabajadores.

1.9. Una infraestructura decisiva: El Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional: CEDEFOP

Como se vio en el epígrafe 1.3 de este primer capítulo de la segunda parte, en 1971 se establecieron las *Orientaciones generales para la elaboración de un*

[28] Que como ya se explicó en el capítulo sexto, se ejerce rotativamente por cada uno de los Estados Miembros.

[29] Una vez más llamamos la atención sobre la importancia de distinguir el rango normativo de las disposiciones de la Unión Europea así como las funciones de cada institución y las relaciones entre ellas para poder apreciar estos matices. A ello se dedicó el capítulo sexto de la primera parte.

programa de actividades a nivel comunitario en materia de Formación Profesional. En ellas se insta a "realizar un nuevo esfuerzo que afecte al conjunto de los campos de la Formación Profesional –incluyendo en ella la orientación y la información profesionales– a nivel comunitario, para reforzar y hacer más eficaces las actividades emprendidas hasta el momento" (epígrafe 4).

En la dirección de ese "nuevo esfuerzo" se enmarca la creación, en 1975, del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP)[30], uno de los pasos más definitivos en la política de la Unión Europea en materia de Formación Profesional. Es un momento cargado de retos para la Formación Profesional europea, debido a la crisis del petróleo y a la reconversión industrial que se avecina, a la emergencia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como un nuevo sector profesional que atender, etc.

El origen legal del CEDEFOP se fundamenta en el ***Reglamento del Consejo 75/337, de 10 de febrero de 1975,*** modificado posteriormente por diversos Reglamentos del Consejo *(93/1946, de 30 de junio de 1993; 94/1131, de 16 de mayo de 1994; 95/251, de 6 de febrero de 1995; y 95/354, de 20 de febrero de 1995).* Su sede radica originariamente en Berlín Oeste (Alemania), pero desde el 1 de septiembre de 1994 se traslada a Tesalónica (Grecia).

Su fin primordial es ayudar a la Comisión a fomentar el desarrollo de la Formación Profesional inicial y continua, así como contribuir a la elaboración de una política común de Formación Profesional, especialmente en lo que a la homogeneización de los niveles de formación se refiere. Ambas tareas se realizarán mediante la cooperación y el intercambio de información y experiencias relativas a este ámbito entre los Estados miembros[31]. Con esta pretensión, se encomiendan al Centro una serie de tareas específicas entre las que cabe destacar tres:

a) La informativa-documental, a través de la creación y gestión de un centro de documentación especializado en Formación Profesional, encaminado a garantizar el intercambio y la difusión de información sobre las estructuras, las investigaciones y las experiencias que tienen lugar en los países comunitarios

[30] Información exhaustiva al respecto de este centro, y constantemente actualizada, puede encontrarse en su página electrónica oficial: http://www.cedefop.eu.int.

[31] Estrechamente vinculada al CEDEFOP, y con parecida finalidad, aunque con un énfasis mayor en los Recursos Humanos, se crea en 1990 la *Fundación Europea de Formación,* mediante el *Reglamento del Consejo 90/1360, de 7 de mayo de 1990,* modificado posteriormente por el *Reglamento del Consejo 94/2063, de 27 de julio de 1994.* Con ella se pretende principalmente contribuir al desarrollo de los sistemas de Formación Profesional de aquellos países de Europa Central y del Este con los que existen programas de cooperación económica (y aceptados en la actualidad como miembros de la Unión Europea) y con los Estados independientes de la antigua Unión Soviética y de Mongolia (con los que la Unión Europea tiene igualmente programas económicos de cooperación). Asiste a la Comisión Europea en la implementación del Programa TEMPUS, al que nos referiremos más adelante. Puede encontrarse amplia información al respecto de esta Fundación en su página electrónica oficial: http://www.etf.eu.int.

en el campo de la Formación Profesional. La finalidad última de esta tarea es facilitar un enfoque homogéneo de los problemas de la Formación Profesional y, por extensión, el reconocimiento recíproco de los certificados y demás títulos que acrediten la Formación Profesional.

b) La investigadora, mediante la organización de cursos y seminarios, así como la realización de proyectos piloto e investigaciones, de todo lo cual se editará y difundirá la documentación oportuna a través de un boletín comunitario sobre la Formación Profesional y las publicaciones que se consideren pertinentes.

c) La concertadora, apoyando a la Comisión para favorecer un enfoque concertado de los problemas que afectan a la Formación Profesional y proponiendo iniciativas que aglutinen a todos los sectores sociales implicados en los distintos Estados miembros.

Para cumplir estas tareas básicas el Centro mantiene contactos apropiados con distintos organismos especializados, tanto públicos y privados como nacionales e internacionales, con las administraciones públicas y las instituciones de formación, y con organizaciones de empresarios y de trabajadores.

El CEDEFOP está gestionado por un Consejo de Administración, cuya característica más destacada es que en él participan, además de representantes de la Comisión Europea, representantes de los gobiernos de todos los Estados miembros de la Unión Europea y, lo que es más significativo, representantes de empresarios y sindicatos[32]. Un ejemplo de los frutos de esta colaboración cuatripartita impulsada desde el CEDEFOP es el intento de alcanzar el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otras calificaciones formales que acreditan la finalización de la Formación Profesional. Con este fin se establecen diferentes disposiciones que procuran el establecimiento de criterios para elaborar correspondencias entre las titulaciones en los distintos Estados miembros[33]. A través de estos esfuerzos encaminados a armonizar las calificaciones

[32] El CEDEFOP actualiza sus recursos humanos mediante *Decisiones del Consejo*. Una de las más recientes al respecto es la *Decisión del Consejo, de 17 de diciembre de 1999, relativa a la renovación de los miembros del Consejo de Administración del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional*, en la que se establece la elección de los representantes de los gobiernos, de las organizaciones de trabajadores y de las organizaciones de empresarios.

[33] Entre estas disposiciones pueden destacarse algunas. La primera, la *Decisión del Consejo 85/368, de 16 de julio de 1985, relativa a la correspondencia de las calificaciones de formación profesional entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas*, que establece la elaboración de una lista de dichas calificaciones reconocidas como equivalentes que permita a los Estados miembros y a la Comisión establecer una clasificación de profesiones o grupos de profesiones y niveles profesionales de Formación Profesional en la Comunidad y una mejor información a este respecto. A continuación, la *Directiva del Consejo 89/48, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sanciona Formaciones Profesionales de una duración mínima de tres años, y la Directiva del Consejo 92/51, de 18 de junio de 1992, relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de Formaciones Profesionales*, que completa la anterior, ambas encaminadas a

de Formación Profesional no sólo se va a facilitar la libre circulación de los trabajadores en el espacio de la Unión Europea, sino que, además, van a servir de base para afirmar una mayor convergencia de las políticas en materia de Formación Profesional.

La creación del CEDEFOP, junto con la creación previamente del Comité de Educación (que se vio en el epígrafe anterior), constituyen dos grandes infraestructuras que serán necesarias para seguir construyendo la política educativa posterior de la Unión Europea. Con ellas se da término a esta etapa y se inicia la otra, cuyo punto de arranque es el *Programa de Acción en materia educativa de 1976,* al que nos referiremos en el capítulo siguiente.

1.10. Conclusiones: características definitorias y factores explicativos de la política educativa de la Unión Europea entre 1957 a 1976

A lo largo de las páginas de este capítulo se han descrito las acciones de las instituciones de la Unión Europea desde los tratados originarios hasta la creación del CEDEFOP en 1975.

La **consideración de este período como una etapa sustantiva** en la política educativa comunitaria es la primera conclusión que puede obtenerse de la descripción realizada. Frente a los autores que afirman que no existe política educativa prácticamente hasta los años 70, como ya se señaló en el primer epígrafe de este capítulo, se ha podido demostrar aquí que, mucho antes de esa fecha, existen acciones relacionadas con la educación en sentido amplio. Y lo que es más importante, son acciones de gran relevancia para lo que ocurrirá en etapas posteriores.

Se trata de una etapa, no obstante, cuya nota definitoria es la **timidez**, ya que existe fuerte **reticencia por parte de los Estados miembros** a dejar que la Comunidad dicte normativa en el terreno educativo. Las reticencias se explican desde muchos factores. En primer lugar, las diferentes tradiciones educativas de cada uno de los países miembros. Además, las dificultades de armonizar estructuras tan distintas, ya que entre los países miembros se encuentran presentes representantes de todos los modelos de sistemas educativos que imperan en Europa: Napoleónico, Anglo-Sajón, Germánico, Centro Europeo y Nórdico. Resulta también difícil armonizar la educación en países con tantas diferencias en la administración de la educación, ya que entre los Estados miem-

señalar los criterios que los Estados miembros han de seguir a la hora de establecer las correspondencias entre las titulaciones.

bros también existen todo tipo de organizaciones administrativas posibles: distintos grados de descentralización (Bélgica, Reino Unido o Alemania); centralizadas (Francia); unitarias (Luxemburgo); con tendencia a la desconcentración (Italia, Holanda, Dinamarca). Además, la educación se considera muy íntimamente ligada a la política nacional y a la estructura del Estado; de hecho, uno de los elementos que determinan el surgimiento de los sistemas educativos es, en gran medida, apuntalar el nacimiento de los Estados-Nación, ofreciendo una formación a la ciudadanía que generase sentimiento de pertenencia y formase a los cuadros medios del aparato burocrático del Estado. Por último, la educación está íntimamente ligada a la lengua y a la cultura de un pueblo, siendo el principal canal transmisor de las mismas, y éstas representan elementos imprescindibles para la forja de la identidad nacional. De alguna manera, ceder competencias en educación representaría el riesgo de perder el control sobre mecanismos que articulan el corazón mismo de la soberanía nacional.

Así pues, con respecto al **número y naturaleza de las disposiciones** que aparecen en esta etapa, es cierto que en este período se encuentran **pocas disposiciones y de un rango legal bajo**[34]. No existen normas de gran calado vinculante salvo dos excepciones dignas de mención: el propio *Tratado de la Comunidad Económica Europea y el Reglamento* que establece la creación del CEDEFOP. Es significativo que en esta etapa no aparece, por ejemplo, ninguna *Directiva* (que tienen carácter vinculante).

Aún así, las disposiciones que se emiten son de gran importancia por cuanto **van marcando los principios intencionales,** dibujando el marco de actuación en el futuro.

Las **áreas fundamentales** en las que aparecen disposiciones vienen claramente definidas y **tratan de responder a problemas puntuales** que surgen del desarrollo de la creación de la Comunidad:

a) Por un lado, el tema estrella es el de la *Formación Profesional.* En efecto, las primeras medidas, que poco a poco han ido haciéndose más numerosas, acontecen, básicamente, en el ámbito de la Formación Profesional. No es de extrañar si tenemos en cuenta que es el área más relacionada con el trabajo, es decir, con lo económico, fundamentación originaria (aunque, como ya vimos en la primera parte, sólo instrumental y no final) de los tratados. Entre

[34] En el Anexo A.II.1.1 puede verse que el número de disposiciones de esta etapa, frente al de etapas posteriores, es muy pequeño y que abundan las *Resoluciones* o *Informes* cuyo rango normativo es muy bajo.

Hay que reclamar en este punto la atención del lector sobre el capítulo 6 de la primera parte en que quedó descrito el entramado normativo de las disposiciones de la Unión Europea, con el objeto de entender ahora, al referirnos a aquellas que se emiten en el marco de la política educativa comunitaria, el carácter vinculante o no de las disposiciones que emanan de sus instituciones, su ámbito de aplicación (Estados, instituciones o personas), su aplicación directa o mediante normas de transposición de los diferentes Estados miembros, etc.

los objetivos económicos que marcan esas disposiciones cabe destacar los siguientes:

a.1) Responder a las exigencias de los nuevos mercados de trabajo;

a.2) Readaptar la mano de obra a la nueva situación profesional provocada por la crisis petrolera de 1973;

a.3) Preparar a los trabajadores comunitarios para el correcto aprovechamiento de las nuevas tecnologías que, por aquel entonces, comienzan a imponerse.

b) Otro tema de gran interés es la equivalencia de títulos, diplomas y certificados que permita un mutuo reconocimiento de los mismos. El "Espacio Profesional Único" que se pretende con la Comunidad hace de esta área una cuestión primordial.

c) La atención a la población migrante es otra condición necesaria para poner en marcha ese espacio donde los profesionales puedan moverse y establecerse sin restricciones.

Como ha podido verse, la **motivación que justifica la atención a esas áreas** tiene dos fuentes de explicación:

a) Por un lado, la libre movilidad de trabajadores recogida en los tratados originarios, que afecta por igual a los tres temas.

b) Por otra parte, la necesidad de responder a los nuevos retos que se derivan de las profundas transformaciones del mercado laboral y del sistema económico-productivo.

En esta primera etapa, y en un primer momento, **la Política Social proporciona cobertura jurídica** a la introducción de medidas educativas. Si bien la educación como tal no figura entre las áreas de competencia de la Comunidad en los tratados originarios, la inclusión en ellos de una Política Social (dentro de la *Tercera Parte* del *Tratado de la CEE*, referida a "Las políticas de la Comunidad" y, más concretamente, en el Título III de esa parte) permitió, como ya se indicó en el segundo epígrafe de este capítulo, la existencia de referencias explícitas a la Formación Profesional en el propio *Tratado de la CEE* (capítulo 1, de *disposiciones sociales,* artículo 118) y propició posteriormente el establecimiento de disposiciones normativas de diverso rango en ese ámbito.

Sea como fuere, lo cierto es que en esta etapa hay un denominador común a las acciones analizadas, y es lo que se ha denominado en el título de este capítulo como **"creación de infraestructuras"**. Hay que entender esta expresión en sentido amplio. Las infraestructuras a las que aquí se hace referencia no son sólo de carácter institucional o normativo, sino también infraestructuras de carácter reflexivo.

Entre las primeras, *Infraestructuras Institucionales*, no se puede olvidar que en esta etapa, además de la *Escuela Europea,* se crea el CEDEFOP, la infraestructura de mayor envergadura (en clara coherencia con el hecho de que la Formación Profesional ha sido denominada aquí como el "tema estrella" de esta etapa). Entre las Infraestructuras de carácter reflexivo hay que mencionar el *Comité Consultivo para la Formación Profesión,* el *Comité de Educación,* y los numerosos comités consultivos para establecer las listas de los títulos, certificados y diplomas cuya equivalencia deberá reconocerse. Pero es que, además, se crean dos grupos de expertos que tendrán una influencia posterior notable en el desarrollo de la política educativa de la Unión. Uno es el que se origina en la *Resolución de 1971,* para que realice un análisis sobre la pertinencia de un posible "Centro Europeo de Desarrollo de la Educación". Y otro, al que se hizo detenida referencia en el epígrafe 1.7. de este capítulo, el trascendental Informe Janne de 1973.

Estas infraestructuras, infravaloradas por esos autores que niegan la existencia de política educativa en esta etapa, son fundamentales, porque sin ellas, toda la política posterior no hubiera podido existir ya que son fuente de inspiración, entre otras, del programa de acción de 1976, que da origen a la segunda etapa. En él se recogen, por ejemplo, dos grandes epígrafes que habían sido apuntados ya como decisivos por el *Informe Janne:* La introducción en las escuelas de la Dimensión Europea de la Educación (DEE) y el aprendizaje de idiomas. Esa influencia sigue presente hoy: si analizamos el propio *Tratado de la Unión Europea* en su actual formulación vigente, el artículo referido a educación sitúa la DEE y el aprendizaje de idiomas entre los primeros puestos de sus objetivos[35].

Además, las *infraestructuras reflexivas* que tienen su origen en esta etapa, hacen alusiones constantes a la renuncia de cualquier intento de homogeneizar las estructuras o los contenidos de los sistemas educativos de los distintos países miembros. Esas alusiones han cristalizado en un principio que sigue siendo hoy, 30 años después, ineludible en la política educativa de la Unión Europea: búsqueda de una política común armónica, pero huyendo de cualquier intención homogeneizante.

[35] No es momento aquí de dar mayor referencia de esos aspectos educativos del *Tratado de la Unión Europea,* porque se hará más adelante, al referirnos a la tercera etapa, en el tercer capítulo de esta segunda parte.

CAPÍTULO 2

Segunda etapa: "Programas sectoriales"

Del primer programa de acción en materia educativa (1976) al Tratado de Maastricht (1992)

Segunda etapa: "Programas sectoriales"

Del primer programa de acción en materia educativa (1976) al Tratado de Maastricht (1992)

En la primera etapa, analizada en el capítulo anterior, se crearon las condiciones para que naciera un programa concreto de acción. Numerosos documentos de expertos surgidos a principios de los años 70 y las *Resoluciones de 1971* y *1974*, ésta última con la puesta en marcha del Comité de Educación, abonaron el terreno para que en 1976 se proclamase el primer programa de acción en materia de educación emanado desde una institución comunitaria.

Se trata ya de una propuesta de trabajo concreta, especificada en varias áreas, que desplegó una serie de acciones, para cubrir cada una de ellas. A esas acciones nos dedicaremos en este segundo capítulo, al que daremos término en el momento en que el *Tratado de Maastricht*, al incluir en el Derecho Primario (Tratados Fundacionales) referencias explícitas a la educación, implica un nuevo hito en la historia de la política educativa de la Unión Europea y obliga a un replanteamiento de las acciones emprendidas hasta ese momento.

2.1. El Primer Programa de Acción en Materia Educativa (1976)

2.1.1. Las bases

El ***9 de febrero de 1976*** surge la ***Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, sobre un programa de acción en materia de educación***. El principal fundamento jurídico al que apela es la Resolución de 1974 relativa a la cooperación en el sector de la enseñanza y que ya había sugerido la creación de un Comité de Educación. Pero éste no es el único. Se mencionan otros muchos fundamentos periódicos, entre los que deben destacarse por su relevancia dos de ellos. Uno es el que emana del Parlamento

Europeo en su sesión de 22 de septiembre de 1975 (DO, nº C 239, de 20 de octubre de 1975) subrayando la importancia de la actividad de la Comunidad en materia de educación. Otro, la indicación del Comité Económico y Social, realizada tras sus sesiones de los días 23 y 24 de abril de 1975, en la que se señala que "la educación tiene que desempeñar una función esencial si se quiere que la Comunidad se desarrolle totalmente y sobre bases sólidas" (*DO*, nº C 255, de 7 de noviembre de 1975).

Al margen de esos fundamentos de carácter jurídico, el *Programa de Acción* está profundamente inspirado en unas bases de reflexión que no son intrascendentes. Por un lado, la propia *Resolución* de 1974 establecía que ese Comité de Educación debería emitir un informe antes del 30 de junio de 1975 (apartado IV) para diseñar un plan de acciones concretas en el campo de la educación. El Comité se reunió 23 veces desde su primera reunión que, como se dijo, tuvo lugar el 18 de octubre de 1974. Presentó su informe en noviembre de 1975 y el 10 de diciembre de ese mismo año fue adoptado por el Consejo y los Ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo (*BO*, 12-1975: 10).

A la luz de ese informe, los Ministros decidieron que el Comité de Educación prosiguiera sus trabajos con el objeto de finalizar el diseño de un programa de acción y preparar las deliberaciones de los Ministros para que tal programa de acción pudiera ser adoptado.

El texto final del programa de acción, tal y como se aprobó en la Resolución de 9 de febrero de 1976 (*DO* nº C 38, de 19 de febrero de 1976) recoge las ideas del *Informe Janne* de 1973, perfiladas en la *Comunicación de la Comisión del 11 de marzo de 1974*, y concretadas en la *Resolución de 6 de junio de 1974*. Veamos cuáles son las áreas de actuación propuestas por el programa.

2.1.2. Las áreas de actuación

El programa de acción de la Resolución de 1976 es extenso, mas no por ello deja de ser concreto. Las acciones se establecen en su apartado IV y se organizan bajo grandes titulares, cada uno de los cuales representa un área de trabajo que incluye epígrafes concretos con propuestas de acción.

La primera de ellas se denomina **"Mejores posibilidades de formación cultural y profesional para los nacionales de los demás Estados miembros de las Comunidades y de los países no miembros, así como de sus hijos"** e incluye los epígrafes de acciones 1 y 2. El primero se refiere a mejorar la acogida de los hijos de los migrantes, permitiendo una adecuada adaptación al sistema escolar del país de acogida y a su vida social. Para ello se propone trabajar en

tres direcciones: organizar una enseñanza acelerada del idioma de acogida; mantener, al mismo tiempo, una enseñanza de la lengua y cultura de origen, para no deshacer sus lazos culturales naturales; y ampliar la información a las familias sobre las oportunidades de educación y de formación. El segundo epígrafe se refiere al intercambio de información y experiencias orientadas a mejorar los métodos pedagógicos de la enseñanza de los idiomas. Las propuestas más relevantes en este sentido se encaminan a realizar experiencias piloto que sean evaluables y fomentar la investigación en el campo del aprendizaje de idiomas. Igualmente, se determina la necesidad de reflexionar sobre la pertinencia de crear escuelas donde la enseñanza se imparta en más de una lengua.

La segunda de las áreas del programa se refiere a la **"Mejora de la correspondencia entre los sistemas educativos en Europa"** y a ella se dedican los grupos de acciones de los epígrafes 3 al 7. En ellos, de forma sintética, se plantean las siguientes acciones:

- Mejorar el conocimiento de los sistemas educativos y propiciar estudios comparativos en este terreno (epígrafe 3).
- Promover reuniones regulares entre los responsables de educación de los países miembros así como visitas de estudio que permitan conocer la realidad educativa de otras naciones (epígrafe 4).
- Dar una Dimensión Europea a la experiencia de los profesores y de los alumnos (nótese aquí la influencia del *Informe Janne* de 1973). Para lograrlo se propone: fomentar la realización de visitas de estudio por parte de los profesores; desarrollar los servicios nacionales de información y de consulta para facilitar la movilidad y el intercambio entre los alumnos y los profesores de distintos países; fomentar el contacto entre las autoridades de centros educativos que tengan la formación del profesorado entre sus actividades; desarrollar actividades de contenido europeo en las escuelas; mejorar los sistemas de reconocimiento de períodos escolares en el extranjero; ofrecer la posibilidad a los profesores de realizar parte de su formación en una escuela de otro país; y crear centros de tipo europeo o internacional con programas específicos y que empleen varias leguas en la enseñanza[1] (epígrafes 5 y 6).

La tercera de las áreas está muy relacionada con la anterior, ya que se refiere a la **"Recopilación de documentación y de estadísticas actualizadas en el campo de la educación"**. Abarca los epígrafes de acciones números 8 al 12 y entre

[1] La experiencia del Colegio Europeo de Brujas (al que hicimos breve referencia en la primera parte) y, sobre todo de la Escuela Europea de Luxemburgo (de la que nos ocupamos detenidamente en el capítulo primero de esta segunda parte) fueron precedentes cuyos buenos resultados permitieron seguir apostando por la creación de centros de este tipo. Uno de los más emblemáticos fue el Instituto Europeo Universitario de Florencia, al que nos referiremos en el siguiente epígrafe (2.2.) de este capítulo.

todas las que en ellos se señalan, merece la pena destacar la creación de una red de intercambios de informaciones que suponga la existencia en cada Estado miembro de un servicio nacional de información sobre la educación en la Comunidad. Esa red sería la que se creó en 1980 con el nombre de EURYDICE. A ella nos referiremos en el epígrafe 2.3 de este capítulo.

La red propuesta ofrecerá información no sólo a los expertos sino que deberá servir para elaborar guías que puedan ponerse a disposición de los estudiantes y del público en general. Para la recogida de información los Estados miembros asumen las normas adoptadas en el marco del Sistema Europeo de Información en Materia de Educación (EUDISED) diseñado por el Consejo de Cooperación Cultural del Consejo de Europa[2].

La cuarta de las áreas trata sobre "**Cooperación en el campo de la enseñanza superior**", uno de los ámbitos más fructíferos de la política educativa de la Unión Europea[3]. A ese área dedica los epígrafes de acciones 13 al 16. El primero de ellos se refiere a la necesidad de intensificar los contactos entre las instituciones de Enseñanza Superior. Para lograrlo se proponen las siguientes acciones: aumentar las vinculaciones institucionales entre ellos; organizar conjuntamente jornadas de estudio; desarrollar programas comunes de estudio y de investigación. El segundo epígrafe se ocupa de la movilidad tanto de profesores e investigadores como de estudiantes. Para potenciarla, se invita a debatir formas comunes de acceso a la educación superior, estudiar fórmulas para becar los intercambios y analizar cuáles son los principales obstáculos a la movilidad. El tercer epígrafe aborda la necesidad de estudiar las condiciones para que los períodos profesionales que un profesor realice en otro país le sean computados en el suyo propio a efectos de antigüedad, pensiones, retiro, etc. El último de los epígrafes insiste en la idea de mejorar las posibilidades del reconocimiento académico de títulos y de períodos de estudio, para lo cual demanda nuevos informes y sugiere la realización de consultas entre dirigentes políticos y expertos en educación.

La "**Enseñanza de las lenguas extranjeras**" es el tema de la quinta de las áreas del programa. A ella se dedican los epígrafes de acciones números 17 a 19. Se

[2] EUDISED es el acrónimo correspondiente a su denominación inglesa, *European Documentation and Information System for Education*. Aunque asumido por la Comunidad Europea, es original del Consejo de Cooperación Cultural (CCC) del Consejo de Europa, por lo que excede los límites de nuestro trabajo y no nos detendremos en él. Baste decir aquí que uno de sus productos más significativos, sobre todo para el campo de la Educación Comparada, fue la creación del tesauro multilingüe de educación. Actualmente, ese tesauro se edita conjuntamente con la red EURYDICE de la Unión Europea y su última edición, de 1998, incluye los términos empleados en educación organizados por sus equivalencias de traducción en las 11 lenguas oficiales de la Unión Europea. Puede consultarse en la página electrónica oficial de EURYDICE (http://www.eurydice.org).

[3] A la descripción del desarrollo de las acciones en este campo no nos referiremos en estos capítulos, ya que reservamos su estudio, detallado para el capítulo quinto.

pretende que todos los alumnos puedan aprender dos lenguas de la Comunidad, *para lo cual se propone la oferta de una lengua extranjera en todos los* centros educativos. Además, se pone énfasis en la necesidad de contar con un profesorado muy bien preparado en el terreno de la enseñanza de idiomas, por lo que se considera oportuno que todos los profesores de lenguas hagan parte de su formación inicial en una región que hable la lengua que impartirá. Los intercambios de alumnos y profesores son también propuestos dentro de estas acciones.

Todas estas medidas deben ir precedidas de los correspondientes informes sobre los sistemas de enseñanza de las lenguas en los distintos países que traten de verificar los métodos pedagógicos más eficaces para el aprendizaje de lenguas.

La última de las áreas que se atiende es la "**Realización de una igualdad de oportunidades, con el fin de que todos puedan acceder a todas las formas de enseñanza**". Los epígrafes de acciones asociados a este área son los numerados del 20 al 22 en la *Resolución*, y ponen fin a la misma. En el epígrafe 20, se considera la igualdad de oportunidades en educación un elemento imprescindible para conseguir la igualdad de oportunidades en todas las áreas de la sociedad. Por ello se insta a los Estados Miembros a intercambiar puntos de vista sobre la implantación del preescolar y sobre la organización de la enseñanza primaria en conexión con la secundaria de forma que se facilite a todos los alumnos el acceso esta última; e igualmente, a estudiar las modalidades de *enseñanza secundaria obligatoria para valorar su extensión, sus contenidos, etc.* (epígrafe 21). Además, la Comunidad dará prioridad a las medidas que tengan que ver con preparar a los jóvenes para la vida activa y el trabajo, facilitar su paso del estudio a la vida laboral y mejorar sus posibilidades de conseguir empleo (epígrafe 22).

A partir de estas seis áreas, se inician programas de actuación en materia educativa que intentan cubrirlas, los cuales serán analizados en los epígrafes siguientes, pero antes, y aún dentro de este epígrafe (2.1), trataremos de hacer una somera valoración de este primer programa de acción en materia de educación.

2.1.3. Aportaciones principales

El primero de los aspectos destacables de la *Resolución de 1976* es que se trata de la primera disposición en materia educativa que emana directamente del Consejo y de los Ministros de Educación. Las anteriores (1971 y 1974) eran resoluciones de menor rango. La de 1971 era, simplemente, una Resolución de los Ministros de Educación, por lo tanto no tenía cobertura jurídica de ninguna

institución de la UE (ni la Comisión ni el Consejo). La de 1974 era de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de tal forma que el *Consejo da cobertura* a la resolución, pero no es del Consejo. Sin embargo, ésta de 1976 es *del* Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el seno *del* Consejo. Esos matices, que parecen simples, no son baladíes si atendemos a la naturaleza de las instituciones y de las disposiciones normativas y jurídicas de la UE[4].

Por otro lado, la concreción de acciones específicas, organizadas en áreas de actuación, supone reconocer la necesidad de materializar las reflexiones que en esta cuestión se habían suscitado hasta el momento. La política educativa, pues, se va haciendo progresivamente más real y tangible, alejándose cada vez más, de un plano meramente teórico para acercarse progresivamente al plano de las actuaciones.

Por otra parte, se da carta de naturaleza al Comité de Educación. Si bien éste se había creado en la *Resolución de 1974,* al no haber sido aquélla adoptada por el Consejo, sino por los Ministros de Educación *en el seno* del Consejo su carácter era informal. Al disponer este Programa de Acción la creación de un Comité de Educación y provenir esta disposición del Consejo (la institución más elevada en términos de jerarquía jurídica dentro de la UE), dicho Comité adquiere una relevancia que antes no tenía y un reconocimiento normativo del que antes no disfrutaba[5].

Este programa va a dotar de **fundamento jurídico a todas las acciones puntuales que en materia de educación se desarrollaron con posterioridad,** las cuales, de una u otra manera, intentarán cubrir las distintas áreas de actuación establecidas en su artículo IV.

Sobre las áreas de actuación también caben apuntar algunas aportaciones interesantes. Es un **programa a la vez integrador y prospectivo.** Es *integrador* por cuanto se hace eco de las ideas de los informes de Spinelli y Janne (referidos anteriormente) y de las disposiciones previas más destacadas (Resolución de 1971, Comunicación de 1974 y Resolución de 1974) sobre todo en lo relativo a movilidad, aprendizaje de lenguas, cooperación en el sector de la enseñanza superior y dimensión europea de la educación. En este sentido no supone una ruptura con la línea anterior en política educativa, sino una profundización en la misma.

Es, además, *prospectivo* porque va mucho más lejos que un mero plan para Formación Profesional, como parecía ser el riesgo dadas las acciones funda-

[4] Remitimos a este respecto al capítulo sexto de la primera parte.

[5] A ello se hizo referencia al hablar de la *Resolución de 1974.*

mentales establecidas hasta el momento (recordemos que las únicas disposiciones normativas con rangos elevados habían sido en el terreno de la Formación Profesional)[6]. Con este Programa de Acción se otorga a los planteamientos educativos una fundamentación mucho más amplia que la exclusivamente relacionada con el mercado laboral. Esa fundamentación encuentra dos cimientos: el primero, la educación como promotora de la propia idea de la unidad europea; el segundo, la educación como elemento fundamental para el desarrollo de la igualdad de oportunidades sociales.

2.2. El Instituto Universitario Europeo de Florencia

2.2.1. ¿Centro intergubernamental o comunitario?

El mismo año en que surge el primer *Programa de Acción en Materia de Educación* comienza su andadura el *Instituto Universitario Europeo* de Florencia, concretamente en noviembre (*EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE*, 2002: 3). No obstante, la idea tiene sus orígenes, al igual que la creación del Colegio Europeo de Brujas, en el Congreso de La Haya de 1948[7], y se recoge en uno de los tratados originarios firmado en Roma en 1957, el *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica* (EURATOM). En su artículo 9, apartado 2° se dice que se crearía una institución universitaria[8], aunque los objetivos de esa institución se limitaban a la investigación sobre la energía nuclear.

Negociaciones posteriores ampliaron el campo de acción de esa institución universitaria y surgió así la idea de crear un *Instituto* de carácter universitario, de alto nivel, de naturaleza europeísta. El convenio que le dio origen es cuatro años anterior al Programa de Acción de 1976: se firmó el 19 de abril de 1972 (*BO* 6-1972: capítulo preliminar; y *BO* 6-1974: 18) pero no se publica en el *Diario Oficial* hasta el 9 de febrero de 1976 (DO, serie C, n° 29, de 9 de febrero de 1976), justo el mismo día en que el Consejo adopta la *Resolución* mediante la que se establece el Programa de Acción. Parece una casualidad de la historia, pero no lo es.

[6] Se está haciendo referencia a la *Decisión de 1963* sobre los principios de la política de FP y al *Reglamento de 1975* que crea el CEDEFOP.

[7] Remitimos de nuevo a las referencias que se hicieron de estos temas en la primera parte. En el capítulo 3 se mencionó, en su epígrafe 3.5, dedicado a los europeístas españoles, la influencia de Salvador de Madariaga en la creación del Colegio de Europa. Y en el capítulo 4, en el epígrafe 4.4, referido al Congreso de La Haya, se destacó la importancia de dicho Congreso para poner en marcha la idea del Colegio Europeo de Brujas.

[8] Al igual que se hizo cuando se mencionó el *Tratado de la CEE* en el epígrafe 1.2. del primer capítulo de esta segunda parte, hay que indicar que se ha consultado la primera versión del mismo, solicitada a la Biblioteca de la Comisión, en Bruselas, desde donde se remitió un ejemplar en formato digital TIF, que era la versión escaneada de la traducción al castellano del tratado original en francés que se hizo con motivo del ingreso de España en las Comunidades Europeas en el año 1986.

Existe una explicación para estos desfases que, a primera vista, originan confusión en quien se acerca a la investigación histórica de este Instituto. Una rigurosa explicación se encuentra en la obra editada por Palayret (1996: 169 y ss.) sobre la *Prehistoria del Instituto Universitario de Florencia*. La firma del Convenio que lo crea, en 1972, se establece a título intergubernamental esto es, no se firma bajo los auspicios de las Comunidades Europeas, sino que lo firman los representantes de los jefes de Estado o de Gobierno, con independencia de las Comunidades Europeas. Así pues, en sus orígenes, esta institución no puede incluirse como constitutiva de la política educativa de la Comunidad.

Sin embargo, la Comisión pretendió desde un primer momento que el Instituto tuviera el marchamo de la Comunidad. En el *Boletín de las Comunidades Europeas* se encuentra un interesante debate al respecto (*BO*, 3-1974: 107-108). Una vez firmado el Convenio en 1972, pero aún no ratificado por los Estados firmantes y, por tanto, sin haber empezado a funcionar, en un informe presentado por el Sr. Klepsch al Parlamento Europeo el 15 de marzo de 1974, su autor deplora que el *Instituto* "sea un establecimiento intergubernamental y no un establecimiento comunitario". Sigue diciendo su informe:

> "Del Tratado de Roma [...] se desprende claramente que la Comunidad debería encargarse de poner en pie una política común de la enseñanza y de la cultura. En consecuencia era necesario hacer participar a la Comunidad, como tal, en la gestión y el funcionamiento de un instituto universitario europeo. Si el instituto efectúa trabajos de investigación sobre los problemas europeos sin participación alguna de la Comunidad, sólo puede ejercer efectos negativos en los esfuerzos de la Comunidad tendentes a poner en práctica una política común de la formación y la cultura, que reviste importancia primordial para el desarrollo ulterior de la integración política" (*BO*, 3-1974: 107-108).

En la misma línea se pronuncia en ese debate el representante de la Comisión, el Sr. Lardinois, que "reafirmó la necesidad de una participación de la Comunidad en el Instituto" (*BO*, 3-1974: 108). El parecer del Parlamento es coincidente con el de la Comisión. En la resolución final del Parlamento sobre la sesión de ese día se dejó explícito que:

> "El Parlamento lamenta vivamente que, a pesar de las peticiones reiteradas del Parlamento Europeo, el convenio no establezca explícitamente lazos institucionales entre el Instituto Universitario Europeo y las Comunidades Europeas. El Parlamento desea que los gobiernos de los estados miembros aceleren la adopción de iniciativas que permitan a las instituciones europeas participar efectivamente en la gestión y en el funcionamiento del Instituto Universitario Europeo" (*BO*, 3-1974: 108).

Este debate fue, de hecho, uno de los factores determinantes que propiciaron que aún en 1974, casi dos años después de la firma del Convenio, éste no se hubiera ratificado.

Pero la decidida voluntad de los Ministros de Educación de que el Instituto tuviera un carácter europeísta y el impulso de la política comunitaria entre 1972 y 1976 derivado de las Resoluciones de 1971 y 1974 y de los informes de Spinelli y Janne hacen que, a la postre el Instituto se integre en la dinámica de la Comunidad como lo refleja el hecho de que su Convenio de creación se publique en el *Diario Oficial* en 1976, tras la ratificación de todos los Estados miembros por entonces (los nueve). Así, el Instituto comienza a funcionar en noviembre de 1976.

2.2.2. Sentido, objetivos, estructura y temáticas

El *Instituto* tiene su sede en Florencia. Según el artículo 2 del *Convenio* mediante el que se crea, nace con la misión "de contribuir, mediante su acción en el campo de la enseñanza superior y de la investigación, al desarrollo del patrimonio cultural y científico de Europa tanto en su globalidad como en su diversidad". Así pues, su temática de trabajo aborda los grandes movimientos y las instituciones que caracterizan la Historia de Europa y su evolución, tomando en consideración las relaciones con otras culturas no europeas.

Para alcanzar estos objetivos, el Instituto realiza docencia e investigación al más alto nivel universitario y puede establecer convenios de cooperación con las universidades y con todos los organismos de enseñanza y de investigación nacionales o internacionales que deseen colaborar, así como con Estados u organismos internacionales.

Las responsabilidades sobre las orientaciones generales del Instituto y sobre su financiación recaen sobre el Consejo de Gobierno, compuesto por los representantes de los Estados miembros. El presupuesto de funcionamiento se fija por períodos correspondientes a los años naturales[9].

[9] Las contribuciones financieras de los Estados miembros que originariamente firmaron el *Convenio* de creación se distribuyeron como sigue: Alemania: 21,16 %; Francia: 21,16 %; Reino Unido: 21,16 %; Italia: 21,16 %; Bélgica: 6,04 %; Países Bajos: 6,04 %; Dinamarca: 2,47 %; Irlanda: 0,62 %; y Luxemburgo: 0,19 % (artículo 19). Ese reparto de contribuciones ha ido evolucionando a medida que se han integrado más países a la Unión Europea y, por tanto, al Consejo de Gobierno. Para el ejercicio del año 2002, por ejemplo, el conjunto de los gobiernos miembros del Consejo Superior del Instituto aportaron el 57,2% de los ingresos del Instituto, mientras que la Unión Europea financió el 12,7%. El resto del presupuesto procede de las deducciones especiales a las remuneraciones del profesorado (8,9%), de los servicios prestados por informes e investigaciones (13,5%), de la financiación aportada por los Archivos históricos de la Comunidad Europea (3,6%) y el resto de aportaciones y donaciones diversas (4,1%) (los datos proceden del *Informe Anual del Presidente, 2002*, presentado en la primavera de 2003 y disponible en la página electrónica oficial del Instituto: http://www.eui.it).

Pero es el Consejo Académico la instancia que asume los poderes en materia de investigación y de enseñanza (artículo 9.1). Su jefatura la ostenta el presidente del Instituto. En su origen, estaba compuesto por los siguientes miembros (artículo 9.2):

- Presidente;
- Secretario General, quien participa en los trabajos pero sin derecho a voto;
- Jefes de departamento;
- Representantes de los profesores adscritos al Instituto en su plantilla;
- Representantes del resto de los profesores (colaboradores, visitantes);
- Representantes de los investigadores.

Las funciones de ese Consejo Académico vienen definidas en el artículo 9.5:

- Elaborar los programas de estudio e investigación;
- Participar en la elaboración del proyecto de presupuesto anual y en el proyecto de las previsiones financieras trienales;
- Ejecutar las disposiciones en materia de investigación y de enseñanza;
- Designar a los jefes de departamento, profesores y demás miembros del personal docente que vayan a formar parte del claustro;
- Determinar las condiciones bajo las que se expedirán los títulos y certificados;
- Establecer la lista de miembros de los tribunales de admisión y de fin de estudios;
- Examinar el borrador de la memoria de actividades elaborado por el presidente del Instituto y presentado al Consejo Superior.

En lo que respecta a su organización académica, el Instituto está formado por cuatro departamentos consagrados, respectivamente, a las disciplinas de Historia y Civilización, Ciencias Económicas, Ciencias Jurídicas y Ciencias Políticas y Sociales. Además, dispone en su seno del *Centro Robert Schuman* para estudios avanzados y de una de las mejores bibliotecas del mundo sobre temas de integración europea del mundo.

Siguiendo el principio de pluralidad cultural, el Instituto tiene como lenguas oficiales las que van siendo lenguas oficiales en la Unión Europea. No obstante, por operatividad, para cada una de las actividades académicas se elegirán de entre las lenguas oficiales dos lenguas de trabajo, teniendo en cuenta los cono-

cimientos lingüísticos y las preferencias de los miembros del cuerpo docente y de los investigadores. Por eso es obligatorio que los miembros del cuerpo docente y los investigadores tengan conocimientos suficientes de al menos dos lenguas entre las oficiales del Instituto. El procedimiento de selección de las lenguas para cada actividad que se diseñe en el Instituto lo determinará el Consejo Superior por unanimidad.

Cuando el Instituto comienza a funcionar se da un paso más hacia la consecución de una de las acciones previstas en el *Programa de Acción de 1976*, la que se contemplaba en su epígrafe 6: "creación de centros de tipo europeo o internacional con programas específicos y que empleen varias lenguas de enseñanza". Desde entonces hasta ahora,

> "Más de quinientos jóvenes investigadores de toda Europa (...) han trabajado en sus doctorados bajo la supervisión de los 50 profesores del Instituto. La investigación de estos profesores y de los 60 visitantes posdoctorales (...) supone una fuente intelectual e independiente única para Europa" (EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, 2002: 3).

2.3. La Red de Información y Documentación Educativa de la Comunidad Europea (EURYDICE)

Otra de las medidas propuestas en el *Programa de Acción de 1976* que se ponen rápidamente en marcha es la relativa a la pertinencia de crear una base documental y de datos que permitiera el ágil intercambio de información sobre los diferentes aspectos de la política educativa en los países miembros de la Comunidad Europea, así como de las estructuras de sus sistemas educativos (artículo IV. 9) y que dio lugar a la creación de la ***Red de Información y Documentación Educativa de la Comunidad Europea (EURYDICE).***

En enero de 1978 el Comité de Educación decide crear la mencionada red, y los primeros pasos de la misma se dieron en 1979, mediante la entrada en funcionamiento de la unidad central en Bruselas (*INFG,* 1979: aptdo.456, p. 233). De manera oficial, la entrada operativa de la red tiene lugar el 16 de septiembre de 1980 (*BO,* 9-1980: 43; e *INFG,* 1980: aptdo. 521, p.228).

La red EURYDICE es, básicamente, una base de datos sobre aspectos de política educativa gestionada por los responsables nacionales para tomar decisiones políticas en el terreno de la educación[10]. Sus **objetivos** fundamentales se pueden sintetizar en dos:

[10] Toda la información útil para usuario está disponible en la página electrónica oficial de EURYDICE (http://www.eurydice.org), diseñada en tres idiomas: Alemán, Francés e Inglés. Información sobre EURYDICE se encuentra

1) Promover estudios e investigaciones sobre política educativa en los Estados miembros y sobre sus sistemas educativos de forma que se genere una información útil para los responsables de la toma de decisiones en materia de educación dentro de la UE y para las propias instituciones de la UE para el diseño de su política educativa.

2) Difundir esa información ofreciéndola a todos los interesados en el mundo de la educación en Europa.

Para lograr esos objetivos, EURYDICE contempla una **estructura** organizada en unidades nacionales[11]. Se dispone de al menos una unidad en cada país miembro, aunque algunos poseen más de una, como por ejemplo el Reino Unido, en donde existe una unidad para Inglaterra y Gales y otra para Escocia[12].

Al frente de todas esas unidades nacionales y a efectos de coordinación de la red, existe la Unidad Central, en Bruselas, que comenzó sus trabajos en 1979, como ya se ha indicado. Esta Unidad Central depende la de Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea.

En el caso de España, la Unidad nacional se encuentra inscrita en el Área de Estudios e Investigaciones del Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE)[13].

Las **actividades** de EURYDICE han crecido con el tiempo. En un principio, la red proporcionaba a la Comisión de la Comunidad Europea servicios de información, internos y externos, en materia de educación, tratando de mejorar así los mecanismos de información existentes y atender a las necesidades de información de los sistemas nacionales. Por otra parte, procuraba reunir y organizar toda la información posible sobre los sistemas educativos de la Unión Europea.

Para alcanzar esos cometidos iniciales, en sus primeros momentos desempeñaba dos tareas básicas:

también en el sitio electrónico del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (http://www.mec.es/cide/eurydice/acercaeurydice/).

[11] Los enlaces electrónicos a cada una de las unidades nacionales están disponibles en la dirección digital http://www.eurydice.org/Contacts/en/frameset_members.html).

[12] En el momento presente forman parte de la red un total de 30 países: todos los Estados actuales de la UE, así como los 10 países que aspiran a incorporarse en mayo de 2004 y los dos que aspiran a hacerlo en 2007, así como los tres países integrados en el Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein y Noruega).

No hay que confundir el *Espacio Económico Europeo* con la denominada *zona euro*. El primero supone un espacio de libre comercio (exenciones aduaneras y aranceles comunes frente a terceros países) que abarca a los países de la UE y a tres países que, sin pertenecer a ella, se han asociado a dicho espacio (los ya mencionados Islandia, Liechtenstein y Noruega). La *zona euro*, sin embargo, se refiere a los doce países de la UE que han optado por compartir el euro como moneda única europea en sustitución de sus monedas nacionales (los quince actuales salvo Dinamarca, Suecia y el Reino Unido).

[13] Actualmente la sede de la Unidad Española de EURYDICE está radicada en la C/ General Oraá, nº 55 de Madrid.

1) Intercambio de preguntas y respuestas concretas entre las autoridades educativas nacionales, a través de la Unidad Nacional correspondiente de la red. A este servicio sólo tenían acceso los responsables políticos en materia educativa de los países miembros de la Comunidad Europea. Muy excepcionalmente, *investigadores de reconocido prestigio, pero siempre mediante organismos* oficiales de los Ministerios de Educación correspondientes.

2) Consulta de la documentación existente en las Unidades Nacionales, como resultado de las preguntas y respuestas que se intercambian en la red. Este servicio se facilita a todos los usuarios investigadores, sin más restricciones que las impuestas por la propia naturaleza de la información requerida.

Con el paso del tiempo, las exigencias a EURYDICE, tanto desde la propia Comisión Europea como desde los Estados miembros devienen en una redefinición de sus actividades ampliando éstas y haciéndolas más complejas. El origen de ese cambio hay que buscarlo en la ***Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 6 de diciembre de 1990, relativa a la red EURYDICE de información sobre educación en la Comunidad Europea*** que se establece a partir de un informe de la Comisión sobre los diez años de actividad de EURYDICE.

La *Resolución de 1990* insiste en la necesidad de redefinir y desarrollar mejor la red. De sus aspectos novedosos pueden destacarse el incremento de la cooperación educativa, con intercambio de información a través de la red; la elaboración de una red informatizada de educación (actualmente en funcionamiento); la coordinación con el Centro para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP), con la Red de la Comunidad Europea de centros nacionales de información sobre el reconocimiento académico (NARIC)[14]; y la continuidad de las relaciones de EURYDICE, con la OCDE y el Consejo de Europa. Además se vincula a la Red con la acción de visitas de estudio para especialistas en educación (ARION).

Posteriormente, las *Conclusiones del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, sobre la red Eurydice de información sobre la educación en la Comunidad Europea,* se amplían los aspectos a tener en cuenta para evaluar la evolución futura del estudio de los métodos de trabajo solicitada por el Consejo y los ministros en la *Resolución de 6 de diciembre de 1990.* Entre ellos, destacan los elementos circunstanciales que se han producido con posterioridad a su solicitud, como son la integración de los países de la Asociación Europea de Libre Comercio y la evolución de las necesidades de información para el desarrollo de la cooperación entre los Estados.

[14] De esta red nos ocuparemos más adelante, al referirnos a las acciones en materia de reconocimiento de diplomas.

A partir de entonces, las actividades de la Red se han hecho más complejas y más numerosas[15]. Actualmente, y desde la puesta en marcha del programa SÓCRATES en 1995, EURYDICE se encuentra integrada en dicho programa (al que se hará referencia en el próximo capítulo). Hoy en día, las actividades de la Red pueden organizarse en seis bloques[16]:

1) El primer bloque de actividades tiene que ver con la elaboración de **informes actualizados sobre el sistema educativo** de cada país. A tal fin, cada Unidad Nacional realiza un *Informe del Sistema Educativo*. Todos los informes se ubican en la página electrónica de la Red de manera que se dispone de una base de datos (denominada EURYBASE) de fácil acceso y disponible gratuitamente. Los informes están redactados en el idioma nacional y en versión inglesa.

   Como no podía ser de otra manera, la estructura descriptiva del sistema educativo es homogénea en todos los informes, lo que permite hacer estudios de naturaleza comparativa. Así, la EURYBASE se convierte en un instrumento imprescindible no sólo para los políticos de la educación de cada país sino también para todos los investigadores en el área de Educación Comparada.

   En este mismo grupo de actividades puede incluirse la publicación de información de carácter más general sobre los sistemas educativos, que es posible a partir de los informes previamente mencionados. Entre este tipo de obras pueden destacarse *Estructuras de los Sistemas Educativos y de Formación en la Unión Europea,* las Fichas Nacionales (resumen breve de los informes de cada país) o el *Glosario Europeo de Educación.*

2) Se elaboran, igualmente, actualizaciones de los **indicadores de la educación europea,** labor que se desarrolla conjuntamente con la Oficina de Estadís-

[15] La *Resolución del Consejo, de 5 de diciembre de 1994, relativa al impulso de las estadísticas sobre educación y formación en la Unión Europea,* había puesto ya de manifiesto la importancia de desarrollar un sistema de estadísticas compartido por todos los países y había presentado los principios y procedimientos, además de los objetivos, tareas y prioridades de las acciones que se emprendieran en esa línea.

Los principios y procedimientos exponen que estos estudios estadísticos deben ser ofrecidos por cada país, compartidos por todos y comparables para cada uno de ellos. Un producto muy interesante sería la introducción de cuadros comparables de los sistemas de educación y formación profesional de los Estados miembros. Estas comparativas se introducirían en *Internet* y se publicarían periódicamente.

Los objetivos, tareas y prioridades deberán permitir abordar el tema estableciendo las bases para la elaboración de los cuadros comparativos. Después se desarrollarían las estadísticas correspondientes y los instrumentos de investigación comunes, en coordinación con la UNESCO, la OCDE y el Consejo de Europa. Una coordinación que serviría también para realizar contribuciones de cara a la revisión de la "Clasificación Internacional Normalizada de la Educación", que se estaba llevando a cano en ese momento.

Se solicita el desarrollo de un programa de datos estadísticos básicos, el análisis de las estructuras nacionales y sistemas de clasificación del gasto educativo y sus recursos, la coordinación de redes para estudios estadísticos y posibilitar el intercambio de experiencias mediante el programa TES (Training of European Statisticians).

[16] Seguimos aquí la exposición que ofrece la propia página electrónica oficial de la Unidad Española de Eurydice (http://www.mec.es/cide/eurydice/actividades/index.html).

ticas de la Unión Europea, Eurostat. En el ámbito de los indicadores se publican obras tales como Cifras clave de la educación en Europa (bienal) y *Temas clave de educación,* también de carácter bienal, que procuran, centrarse en aspectos concretos de los sistemas educativos.

3) El tercer bloque de actividades tiene que ver, precisamente, con la elaboración, en el seno de la propia EURYDICE, de **estudios e investigaciones de carácter comparado** sobre distintos aspectos de los sistemas educativos. Hasta el momento son muy numerosas las publicaciones de este tipo que están disponibles y abordan un amplio espectro de áreas (secundaria, fracaso escolar, dirección de centros, etc.).

4) Dentro de sus tareas de **asesoría a los políticos de la educación** y a la Comisión Europea, EURYDICE elabora documentos específicos que sirven como apoyo documental a las presidencias comunitarias o a las reuniones de ministros de Educación. En este bloque se pueden mencionar dos publicaciones de amplio eco: *Forward Planing in Education in the Member Stataes of the European Union y Lifelong Learning in the European Union.*

5) El sistema de **intercambio de información** entre las unidades de la red, mediante las preguntas que se formulan de unas unidades a otras, gestionadas por la Unidad Central, sigue funcionando, habiéndose mejorado notablemente desde sus inicios, gracias a las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), que han permitido acelerar el tiempo de respuesta.

6) Por último, la **difusión de todas esas informaciones** constituye una ocupación esencial dentro de EURYDICE. Así toda la información generada está disponible gratuitamente en versión electrónica en su página digital y, en muchos casos, traducida a todas las lenguas oficiales de la Unión.

Entre sus **logros más meritorios** hay que señalar que no cabe ninguna duda de que EURYDICE ha contribuido de forma decisiva a un mejor conocimiento mutuo de los sistemas educativos entre los países de la Unión y se ha convertido hoy día en un recurso ineludible a la hora de acercarse al estudio de cuestiones educativas europeas, sobre todo para los investigadores de la disciplina de Educación Comparada. Ello ha sido posible, entre otros factores, por la alta cualificación de quienes trabajan en la red, la inestimable coordinación de los jefes de cada una de la Unidades Nacionales, el disciplinado rigor técnico de sus estudios, la metodología colegiada de trabajo, la sistematicidad de sus análisis comparativos, el carácter multidisciplinar, multicultural y plurilingüe de sus equipos, el amplio despliegue de recursos técnicos, la fluida conexión con otros organismos internacionales de índole educativa (Consejo de Europa, UNESCO, OCDE, BM) y un largo etcétera.

2.4. Dimensión Europea en la Educación

Una de las menciones significativas del *Programa de Acción de 1976* era la referida a la Dimensión Europea de la Educación (DEE). La necesidad de introducir la DEE en los centros escolares de la Unión Europea era una advertencia recurrente de muchos documentos anteriores: los informes de Spinelli de 1972 o el *Informe Janne de 1973* lo reflejaban de forma explícita (ya se ha hecho referencia a ello); tanto es así que se introdujo de forma extensa en la *Comunicación de la Comisión al Consejo, de 11 de marzo de 1974 sobre L'éducation dans la Communauté Européenne* (BO, S3-1974)[17].

Sin embargo, en la enumeración preliminar de lo que luego serán las grandes áreas de actuación del *Programa de Acción de 1976,* que están reflejadas en la *Resolución de 1974,* no aparece explícita esa referencia a la DEE. ¿Qué puede haber ocurrido? Una posible interpretación es que los gobiernos tuvieran miedo de que la DEE supusiera cierta "cesión de soberanía" en lo relativo a los contenidos de la enseñanza. No es de extrañar si caemos en la cuenta de que algunas de las cuestiones propuestas en la *Comunicación de 1974* pueden resultar "intervencionistas" tales como introducir al menos una lengua extranjera en los estudios, incluir referencias a la historia de Europa o incrementar el número de tesis doctorales referidas a temas relativos a la integración europea. La consideración de estas acciones como "intervencionistas" carece de fundamento si se es consciente de que se trataba de meras recomendaciones que podrían impulsarse *desde* los Estados miembros y *en* los Estados miembros, en las que el único concurso de la Comisión sería el apoyo a esas actividades, incluso financieramente (*BO*, S3-1974: 13).

Sea como fuere, y probablemente debido al diálogo entre los miembros de la Comisión y los representantes de los gobiernos (el Consejo), al final, en la Resolución que éste aprueba estableciendo el *Programa de Acción en Materia Educativa de 1976,* la DEE se recoge de forma explícita en el apartado IV.5.1. Allí se reconoce la necesidad de "dar una dimensión europea a la experiencia de los profesores y de los alumnos de las escuelas primarias y secundarias en la Comunidad", para lo que se prevén, como se dijo en su momento, cierto tipo de acciones entre las que figuran visitas de estudio e intercambios para personal docente, intercambios de estudiantes, actividades escolares con contenido europeo, etc.

Nueve años después, a modo de balance, aparecen las ***Conclusiones del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo,***

[17] En la *Comunicación,* la referencia a la Dimensión Europea de la Educación ocupa un capítulo entero, de las pp. 11 a 15, con un peso específico dentro del documento de casi un tercio –la extensión total de la Comunicación es de 17 páginas–).

de 27 de septiembre de 1985, sobre un mayor realce de la dimensión europea de educación. Según estas Conclusiones, la DEE debe apuntalar una unión más estrecha entre los ciudadanos de Europa. Las acciones mediante las que podría conseguirse se definen como sigue:

- Promover la enseñanza de lenguas extranjeras como elemento importante para el fortalecimiento de la Comunidad Europea.
- Fomentar las medidas encaminadas a estimular los contactos entre los alumnos de diferentes países, como la creación de servicios de información para facilitar intercambios entre las escuelas de los Estados miembros; o medidas para estimular el interés de éstos hacia otros países, como cursos específicos de lenguas y civilizaciones, becas de viaje, etc.
- Realzar una visión europeísta en los programas de estudios, en los ciclos de formación de los profesores y en el material didáctico. Eso implicaría necesariamente la cooperación entre los centros, la realización de seminarios para la formación de profesores, el desarrollo de material didáctico y la presencia de la dimensión europea en los programas de formación de profesores.
- Día de sensibilización hacia Europa. A partir de la idea de celebrar el día europeo en las escuelas se propone la creación de una jornada de sensibilización hacia Europa a la luz de los informes del Comité "Europa de los ciudadanos". Deja bajo la competencia de los Estados las normas de desarrollo y el contenido de las acciones.
- El apoyo de la Comisión a las iniciativas de los Estados miembros fortaleciendo los canales de consulta. El Comité de Educación presentará un informe bienal sobre la marcha de los trabajos en los países.

Todas esas acciones serán posteriormente definidas con mayor grado de concreción, y para el periodo 1988-1992, en la ***Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en Consejo, de 24 de mayo de 1988, sobre la dimensión europea en la enseñanza.*** Aquí se puntualiza que la introducción de la dimensión europea en la enseñanza es un elemento clave para el desarrollo de la Comunidad Europea, puesto que, a través de ella, se contribuye a *"fortalecer en los jóvenes el sentido de la identidad europea y aclararles el valor de la civilización europea, de las bases sobre las cuales los pueblos europeos pretenden hoy en día fundar su desarrollo, concretamente la salvaguardia de los principios de la democracia, la justicia social y el respeto de los derechos humanos"* (aptdo. II.1).

Para ello se proponen una larga serie de acciones entre las que destacan:

1) Incorporar la dimensión europea en los sistemas educativos;

2) Diseñar programas escolares que aborden la cuestión europea desde una perspectiva multidisciplinar;

3) Elaborar material pedagógico pertinente que apoye la introducción de la dimensión europea en la enseñanza.

4) Enfatizar, en la formación inicial y permanente de los profesores, la dimensión europea de la educación, así como facilitarles, mediante actividades y otras medidas, la incorporación de esa dimensión europea de la educación a su quehacer educativo diario;

5) Estimular los contactos entre alumnos y profesores de distintos países de la Comunidad Europea, tanto para mejorar su competencia lingüística como para experimentar el enriquecimiento cultural que supone el conocimiento de gentes de otras nacionalidades y contribuir con ello a armonizar un sentimiento de identidad europea.

El seguimiento de las actividades emprendidas tanto por los Estados miembros como por la Unión para introducir la DEE se recogió en 1991 en un informe titulado *Primer Informe sobre el Desarrollo de las acciones emprendidas por los Estados miembros de la Comunidad Europea tendentes a reforzar la Dimensión Europea de la Enseñanza* (1991). Previamente se había elaborado desde EURYDICE (1987) un repertorio sobre material pedagógico dedicado a esta cuestión. De ellos podemos destacar que en España el Ministerio de Educación y Ciencia elaboró una carpeta de material didáctico titulada *Europa sin Fronteras* o que la Comisión Europea financia una Universidad Europea de Verano para que los docentes puedan intercambiar experiencias educativas y didácticas sobre la dimensión europea de la educación.

Más tarde, y ya con la perspectiva de la aprobación del *Tratado de Maastricht* en 1992, verá la luz el *Libro Verde sobre Dimensión Europea en la Enseñanza* (1993), si bien se trata ya de un documento que pertenece a los que aquí se han considerado como "reflexiones extratégicas" por lo que será objeto de estudio en el capítulo cuarto de esta segunda parte.

2.5. Acciones principales en el ámbito del Reconocimiento de Títulos

Ya quedó indicado, al final del primer capítulo, que el reconocimiento mutuo de títulos, certificados y diplomas de carácter educativo entre los Estados miembros de la Comunidad era un tema presente desde los primeros documentos relativos a educación y formación emanados desde las instituciones comunitarias. Se justificó allí con el argumento de que era una condición sine qua non

para la correcta puesta en marcha de la libre circulación de trabajadores que era intrínseca a la propia Comunidad. Como también se indicó allí, ya desde el *6 de junio de 1974,* y por la *Resolución del Consejo relativa al reconocimiento mutuo de títulos, certificados y otros diplomas,* se habían previsto el establecimiento de listas de títulos, certificados y otros diplomas susceptibles de mutuo reconocimiento, así como la creación de comités consultivos organizados por áreas de profesiones (artículo III). Así, el *Programa de Acción de 1976* incluyó el reconocimiento mutuo de títulos, certificados y diplomas como una de las acciones prioritarias (epígrafe 16).

2.5.1. La Red NARIC

Avanzando en esa línea, desde 1984 funciona en los distintos países de la Comunidad Europea la **Red de Centros Nacionales de Información para el *Reconocimiento Académico,*** *con el acrónimo* **NARIC**, *proveniente de su denominación inglesa –Network of National Academic Recognition Information Centres–*[18].

Cada uno de los centros nacionales son establecidos por designación de los Estados miembros, por lo que pueden presentar entre sí algunas diferencias jurídicas y funcionales. En términos generales, éstos dependen de los Ministerios de Educación o de las universidades[19]. No obstante, por regla general, ofrecen la información necesaria sobre los trámites pertinentes para las convalidaciones que se desean y ayudan a los miembros de comités para elaborar las listas de títulos susceptibles de reconocimiento mutuo así como a los coordinadores que asisten a la Comisión a la hora de diseñar las Directivas de la Unión Europea sobre el reconocimiento de títulos a efectos del ejercicio profesional. *Los centros de la red NARIC no toman las decisiones, sino que tiene funciones* de asistencia para quienes lo hacen y de información para el público usuario en general.

Sus actividades de asistencia e información se complementan con otras que sirven para mejorar el sistema de reconocimiento de titulaciones, tales como:

- *Organizar reuniones regulares (cada dos años) de los directores de los* centros;

[18] Toda la información actualizada al respecto de esta red puede encontrarse en su página electrónica oficial: http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/agenar_es.html.

[19] En España, la Red NARIC se gestiona desde la Subdirección General de Títulos, Convalidaciones y Homologaciones, dependiente de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Está situado en el Paseo del Prado, nº 28 de Madrid. Se puede acceder a su página electrónica desde la dirección digital: http://www.mec.es/inf/comoinfo/titextranj/sght.html.

- Establecer grupos de trabajo sobre cuestiones de interés general;
- Conceder ayuda económica en el marco de las visitas de estudios de la Comisión, para permitir a empleados de los centros visitar a sus homólogos de otros países participantes a fin de conocer mejor los sistemas y procedimientos nacionales de reconocimiento académico;
- Conceder ayuda económica para proyectos destinados a promover el reconocimiento en su entorno nacional y apoyar la cooperación transnacional en este campo (talleres, seminarios de formación, proyectos de estudios transnacionales, comunicación electrónica, publicaciones, etc.).

En la actualidad, y como ocurre con la red EURYDICE, existen Centros Nacionales de la red NARIC en todos los Estados miembros de la UE, así como en los países que se integrarán previsiblemente a ella en los años 2004 y 2007, a los que hay que añadir los tres países integrados en el Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein y Noruega). De hecho, NARIC trabaja en íntima conexión con EURYDICE, estando hoy en día ambas redes integradas en el programa SÓCRATES.

Los Centros Nacionales se ocupan también de las actividades que tienen que ver con el Consejo de Europa y la UNESCO para el Reconocimiento de Titulaciones de Educación Superior en la Región Europea. Pertenecen, pues, a la red ENIC del Consejo de Europa y la UNESCO[20]. NARIC, a su vez, está integrada en la Red europea para el aseguramiento de la calidad en la educación superior, ENQA –*European Network for Quality Assurance in Higher Education*–, cuyo origen data de 1999.

2.5.2. El énfasis en la Formación Profesional y en la Educación Superior

Sucesivas disposiciones legales comunitarias han ido facilitando el reconocimiento mutuo de diferentes títulos expedidos en distintos países de la Comunidad, a fin de hacerlos convalidables en todo el territorio comunitario. Las disposiciones más primigenias se hicieron en el ámbito de la Formación Profesional. En 1985 apareció la Decisión del Consejo, de 16 de julio de 1985, relativa a la correspondencia de las calificaciones de Formación Profesional entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas.

Con la entrada en vigor del *Acta Única Europea* (AUE) de 1986, las medidas tendentes a facilitar el mercado interior cobran un nuevo impulso dado que se

[20] Ambas redes gestionan un sitio web común con vínculos a los 30 sitios web nacionales: www.enic-naric.net.

establece su puesta en práctica efectiva y completa para el 1 de enero de 1993[21]. A partir de esa fecha la libertad de circulación de las personas en el interior del territorio de la Unión y la posibilidad de establecimiento libre de los trabajadores seria ya un hecho incontestable. En ese contexto, hay que ocuparse de manera aún más intensa de fomentar la libre circulación de profesionales. Los responsables comunitarios, que habían considerado siempre que el reconocimiento recíproco de títulos educativos y profesionales expedidos en los distintos países miembros de la Comunidad Europea por los distintos Estados miembros era una condición *sine qua non* para hacer posible esa libre circulación, ven ahora reforzada esa idea y perciben la necesidad de llevarla a la práctica con urgencia en el terreno de los profesionales de más alto nivel académico, con el ánimo de facilitar el intercambio de "cerebros" en el territorio de la Unión.

Por eso, en 1988 y con rango de directiva, aparece una disposición que va a servir de marco para los actos jurídicos posteriores que reconocerán títulos de educación superior en diversas áreas profesionales. Se trata de la ***Directiva del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años***[22].

Además, ha habido alguna otra, de inferior rango legal, como la ***Recomendación, de 21 de diciembre de 1988, relativa a los nacionales de los Estados miembros en posesión de un título expedido en un país tercero,*** que insta a los Estados a que faciliten el acceso de estas personas al ejercicio de profesiones reguladas, reconociendo certificados, títulos y diplomas.

Queda claro que el énfasis en la cuestión de reconocimiento de títulos se pone en los campos de la Formación Profesional y de la Educación Superior. El primero ya era objeto de atención desde el primer momento por parte de las disposiciones educativas comunitarias. Al segundo, aunque también se le prestó una atención preferente, ahora asume un papel protagonista. En cualquier caso,

[21] Según el artículo 13 del *Acta Única Europea* de 1986, "La Comunidad adoptará las medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un periodo que terminará el 31 de Diciembre de 1992 (...). El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas servicios y capitales estará garantizada de acuerdo a las disposiciones del presente Tratado" *(DO, L-169/7,* de 29 de junio de 1987).

[22] A partir de ella, e incluso antes, existen numerosas directivas puntuales relativas al reconocimiento de determinados títulos por grupos de profesiones afines. Obviamente, su mera enumeración aquí resultaría prolija en exceso y, por tanto, fuera de lugar.

Una relación exhaustiva de las directivas sobre el reconocimiento de títulos puede encontrarse en BAINBRIDGE, S. y MURRIA, J. (2000): *La era de la Formación. La política de la formación profesional a escala europea,* Salónica, p. 23

Baste mencionar que las que más rápidamente tuvieron lugar y con mayor facilidad se pusieron en marcha son las relativas a las familias profesionales de la medicina y la arquitectura.

ambos niveles educativos están íntimamente relacionados con el mercado laboral y con la libertad de movilidad de trabajadores.

2.5.3. Un apunte sobre los términos de equivalencia y reconocimiento

Llegados a este punto del epígrafe sobre reconocimiento de títulos, se considera preciso matizar, aunque sea de forma somera, la distinción entre *equivalencia* y *reconocimiento*[23].

El término de *equivalencia* hace referencia a una estimación, basada en el análisis comparativo detallado del plan de estudios de dos titulaciones, para cotejar si la formación ofrecida por ambos es igual. Por su parte, el *reconocimiento* se refiere a una valoración global que evalúa todo el conjunto de la formación recibida por el estudiante durante una titulación. El reconocimiento puede darse para una titulación o bien para una período de estudios. Así, va más lejos que la equivalencia por cuanto supone la aceptación, tal cual, del título que se reconoce, adquiriendo con él los derechos de admisión en otro centro educativo o en un puesto de trabajo. Así, los títulos o los períodos de estudio pueden ser reconocidos aunque los programas de esas titulaciones no sean equivalentes. Un ejemplo de reconocimiento académico sería un diplomado al que se otorga la diplomatura en otro país sobre la base de los estudios cursados en su país de origen, o una persona a la que se permite continuar los estudios en otro país sin tener que superar ningún tipo de examen de recuperación o prueba adicional. Existen, en el ámbito de la Educación Superior, tres niveles de reconocimiento:

1) El reconocimiento de las cualificaciones adquiridas durante períodos de aprendizaje anteriores o mediante la experiencia profesional previa.
2) El reconocimiento de breves períodos de estudio relacionados con la movilidad de los estudiantes[24].
3) El reconocimiento de estudios terminados[25].

El reconocimiento de títulos constituye un aspecto primordial de la política educativa de la UE, no sólo durante esta etapa, sino en todas ellas. Su importancia

[23] Red NARIC, Centro Nacional de España. Subdirección General de Títulos, Convalidaciones y Homnologaciones. Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (http://www.mec.es/inf/comoinfo/titextranj/sght.html).

[24] En el caso de la movilidad europea dentro del nivel de la Educación Superior universitaria, por ejemplo dentro del ámbito de ERASMUS, el marco que lo articula es el Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (ECTS, del inglés *European Credit Transfer System*), al cual nos referiremos detenidamente en el capítulo quinto, al hablar del Espacio Europeo de Educación Superior.

[25] En el caso de la movilidad europea dentro del nivel de la Educación Superior universitaria, por ejemplo dentro del ámbito de ERASMUS, el marco que lo articula es el denominado Suplemento al Diploma, al que también se hará detenida referencia en el capítulo quinto, al hablar del Espacio Europeo de Educación Superior.

se deriva, lógicamente, de la necesidad de adoptar acuerdos sobre las calificaciones profesionales para que los trabajadores puedan hacer efectivo el derecho a trabajar en cualquier país de la Unión.

2.6. La Formación Profesional

2.6.1. Preparando el camino para los Programas de Acción

El ámbito de la Formación Profesional sigue estando durante este periodo posterior al surgimiento del *Programa de Acción de 1976* en el centro de los intereses de la política educativa de la UE. Ahora, esos intereses se van a concretar, básicamente, en distintos programas, entre los que cabe destacar el programa PETRA. Pero antes hubo de abonarse el terreno con disposiciones anteriores que lo fueron gestando.

La primera de ellas data de 1979. Se trata de la ***Resolución del Consejo, de 18 de diciembre, sobre la formación en alternancia de los jóvenes***. En ella se estima que la formación en alternancia, es decir, compartiendo el tiempo entre los estudios y el trabajo, es especialmente adecuada para jóvenes en formación posobligatoria, para jóvenes que buscan empleo, ya que se beneficiarían de medidas especiales de formación para su integración en el mercado de trabajo, y para jóvenes trabajadores sin formación profesional adecuada.

Según la *Resolución de 1979*, debe potenciarse el establecimiento de programas coordinados y de estructuras que permitan la cooperación entre los responsables de la formación y la experiencia laboral. Los programas deberán responder a las exigencias de la evolución tecnológica y de las profesiones, pero tienen que estar adaptados a los destinatarios. Es importante ampliar el número de oficios cubiertos por este tipo de formación y dedicar un periodo de formación adecuado fuera del lugar de trabajo.

Un aspecto necesario para que la formación en alternancia de los jóvenes sea eficaz de cara a la libre movilidad de trabajadores es el control y el reconocimiento de la formación recibida. En este sentido, los procesos formativos deben estar aprobados por las autoridades competentes, reconocidos por éstas y por sus homólogas en otros países de la Unión Europea.

Otra disposición es la que surge en 1983, introduciendo la preocupación por las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Es la *Resolución del Consejo, de 2 de junio de 1983, sobre las medidas relativas a la formación profesional para las nuevas tecnologías de la información*. En ella queda reflejada la importancia que, hace 20 años, comenzaban a adquirir las nuevas tec-

nologías en el ámbito laboral respecto al desarrollo de las competencias de los trabajadores y a la empleabilidad de éstos.

Según esta *Resolución,* las acciones deben orientarse hacia:

- La sensibilización de los trabajadores para que se inicien en el uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías, así como en la valoración de su aplicabilidad y de sus consecuencias sociales.
- La toma en consideración de las necesidades específicas de formación de los mandos intermedios en el marco de programas de formación para las nuevas tecnologías.
- La realización de una consulta intensiva entre las autoridades competentes y los interlocutores sociales sobre la concepción de los programas de formación para las nuevas tecnologías de la información.
- La integración coherente de todas las medidas que deban emprenderse en este terreno de la formación para las nuevas tecnologías de la información.

Poco más de un mes después aparece la ***Resolución del Consejo, de 11 de julio de 1983, sobre las políticas de formación profesional en la Comunidad Europea para la década de los ochenta.*** Esta Resolución tiene un doble valor: primero, se trata de una disposición del Consejo y, segundo, tiene el carácter prospectivo de una década, lo que permite acercarse a ella como un instrumento de política a medio plazo.

Apoyándose en las dos resoluciones anteriores a ésta, la política de Formación Profesional que ahora se propone se ofrece como un instrumento de apoyo para una política activa de empleo que permita una adaptación eficaz a las nuevas estructuras del mercado. Al mismo tiempo, debe convertirse en un medio útil para la preparación de los jóvenes para la vida activa y, en consecuencia, un acicate para la promoción de la igualdad de oportunidades de todos los trabajadores, tanto en el acceso como en el ejercicio de las profesiones.

Para conseguirlo, se propone a los Estados miembros que pongan en marcha una serie de medidas:

1) Mejorar la calidad y el ámbito de la intervención en la Formación Profesional de todos los trabajadores.
2) Establecer programas de formación, adaptación y mejora profesional.
3) Promover el reconocimiento de las titulaciones y la flexibilidad de las certificaciones.
4) Ampliar las posibilidades de formación continua.

5) Prestar atención a las personas que no lleguen a los requisitos mínimos de conocimientos y competencias profesionales necesarias para participar en el mercado laboral, de tal manera que se les facilite la participación en los programas de formación.

6) Orientar a las mujeres hacia la formación para el acceso a profesiones cualificadas.

7) Promover la formación para la creación de pequeñas y medianas empresas.

8) Promover la implicación de los agentes sociales para desarrollar la formación desde iniciativas locales.

9) Mejorar la calidad y el campo de formación de los formadores, la orientación y los agentes de desarrollo.

10) Intensificar la cooperación a todos los niveles.

También se indican medidas que deben ser tomadas desde la propia Comunidad aunque, como es lógico, éstas tienen un carácter aún más genérico que las que se proponen para los Estados. El encargo básico es para la Comisión, a la que se insta a que prosiga con su acción en favor de la innovación y la mejora de los sistemas de formación de los Estados miembros, contribuyendo al desarrollo de una acción común coherente y progresiva de formación profesional. Se le pide que continúe favoreciendo la experimentación, la difusión y el *intercambio de información para el enriquecimiento de la práctica y de la política* de Formación Profesional, a la vez que se le solicita que promueva una mayor coherencia entre las políticas a escala nacional y a escala comunitaria, así como entre éstas y las acciones que se derivan desde el Fondo Social Europeo hacia la Formación Profesional.

Por último, se solicita a la Comisión la realización de acciones en el campo de la preparación y formación profesional de los más jóvenes, que vayan también destinadas a contribuir a la fluidez del mercado de trabajo y a promover la igualdad de oportunidades, proporcionando empleo a nivel local.

En efecto, esta *Resolución* enfatiza muy particularmente medidas para los más jóvenes. La urgencia de esas medidas es tal, que el plazo pretendido para su puesta en marcha no debe superar los cinco años. Las acciones que se plantean son:

1) Proporcionar la oportunidad de que los jóvenes que lo deseen, y en especial a los que les falta una cualificación escolar o profesional, se beneficien de entre seis meses y un año de experiencia laboral preparatoria.

2) Desarrollar una formación de formadores que les permita ofrecer a los jóvenes una orientación e información adecuadas.

3) Adaptar los planes de formación a las necesidades y las aptitudes de los jóvenes.

4) Articular un sistema general de formación profesional y certificación.

5) Responder a las exigencias que plantea el cambio tecnológico y la creación de nuevos empleos.

La Resolución prevé la elaboración de sendos informes (intermedio y final) que valoren el cumplimiento de las medidas propuestas en ella. El informe intermedio debía estar elaborado antes del 30 de junio de 1987 y el informe final debía presentarse con antelación al 31 de diciembre de1989.

2.6.2. El Programa de Acción PETRA

En el marco de la política diseñada por esta última Resolución de 1983 para toda la década de los 80, surge la ***Decisión del Consejo, de 1 de diciembre de 1987, sobre un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional,*** que puso en marcha el programa PETRA[26].

La finalidad de este programa[27], diseñado para cuatro años (1988-1991)[28], es conseguir una mejor preparación de los jóvenes para la vida adulta, el empleo y la formación continua, así como incrementar su capacidad de adaptación a los cambios económicos, sociales y tecnológicos. Para ello se pretende ayudar y completar, con medidas desde la Comunidad, las políticas y actividades de los Estados miembros destinadas a ofrecer a los jóvenes de sus países que lo deseen, uno o dos años de formación profesional, además de la enseñanza obligatoria, a tiempo completo.

Las acciones que desarrollan este programa se centran fundamentalmente en tres áreas:

1) *Red Europea de Iniciativas de Formación.* La red integra más de doscientos proyectos que realizan intercambios de jóvenes, de formadores y de mate-

[26] Información sucinta sobre este programa puede obtenerse en la página electrónica oficial de la Unión Europea (http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/cha/c11012b.htm).

[27] En España la Oficina para la gestión del programa PETRA se encuentra en el Paseo del Pintor Rosales, nº 44 de Madrid.

[28] Originariamente estaba previsto que su duración fuera de cinco años (1988-1992), pero la aparición de PETRA II, que modifica la Decisión originaria del PETRA I, hizo que éste abarcarse sólo de 1988 a 1991 (4 años).

riales para realizar actividades de formación en las que se trabaja sobre temas comunes, tales como: formación y desarrollo económico local, formación y nuevos tipos de empleo, desarrollo de la orientación, formación de formadores, formación para mujeres jóvenes, etc.

Dentro de este área existen subvenciones de asistencia técnica para las regiones más desfavorecidas con el fin de que puedan poner en marcha proyectos de formación. A ellas pueden acceder Grupos de Cooperación Transnacional en el Área de la Formación.

2) *Iniciativas de Jóvenes.* Se aportan ayudas financieras a las iniciativas dirigidas por y para los jóvenes, que contribuyan a su inserción, ayudándolos a desarrollar su autonomía, creatividad y capacidad empresarial. Este área está especialmente destinada a jóvenes que cursen formación profesional al término de su educación obligatoria.

3) *Cooperación en Materia de Investigación.* Se estimula la cooperación entre los Estados miembros mediante estudios y convenios transnacionales, otorgando así una dimensión europea a sus actividades en materias de formación profesional.

Este área va, sobre todo, dirigida a centros de investigación designados por los Estados miembros en materia de formación profesional.

El ***Informe de la Comisión sobre la aplicación de un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional*** (1988-1991) (COM (93) 48 final) valoró como un éxito la aplicación del programa. Durante el período de 1988 a 1991 la Comunidad invirtió 40 millones de ecus que posibilitaron que se beneficiaran 75.000 jóvenes, más de 10.000 formadores y unos 70 centros. El mayor alcance del programa puede deducirse del siguiente hecho: del total de población susceptible de recibir este tipo de formación, el porcentaje de quienes la recibieron aumentó, gracias al programa, del 0.5% al 4,4%.

El éxito llevó a la prórroga del programa. El PETRA II se establece mediante la ***Decisión del Consejo, de 22 de julio de 1991, por la que se modifica la Decisión, de 1 de diciembre de 1987, sobre un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional.*** Esta segunda fase supone la ampliación del programa desde 1992 a 1994 y una mejora de su dotación presupuestaria. Así, por ejemplo, el coste del programa para el último año de esta segunda fase (1994) fue de 40 millones de ecus, igual que el coste del programa PETRA I para todos los años de la primera fase[29].

[29] El coste total de PETRA II fue de 110 millones de ecus.

Además, los objetivos se revisten de dos nuevas aportaciones: calidad y dimensión europea. Se definen los siguientes (artículo 1):

1) Elevar la calidad de la enseñanza profesional y técnica así como de la formación inicial.

2) Favorecer la oferta de Formación Profesional y procurar su diversificación, para atender mejor las demandas de los jóvenes y de un mercado laboral cambiante y en el que las TIC cobran un gran protagonismo.

3) Añadir una dimensión comunitaria a las cualificaciones profesionales para favorecer el mutuo reconocimiento de las mismas entre los Estados miembros y permitir así una mayor movilidad profesional.

4) Fomentar la cooperación y el desarrollo de asociaciones de formación, tanto en un nivel transnacional como intranacional.

5) Fomentar los intercambios de los jóvenes que siguen una formación técnica y profesional, a los jóvenes demandantes de empleo, a los jóvenes trabajadores y a los jóvenes desempleados para que puedan realizar períodos de formación o de trabajo en prácticas en otro Estado miembro.

Las acciones que se plantean se organizan en tres grupos (artículo 3):

1) Cooperación transnacional para proyectos relacionados con Formación Profesional que permitan:

   a) Estancias de Formación Profesional o de trabajo en prácticas en otro Estado miembro.

   b) Realización conjunta de módulos de Formación Profesional.

   c) Programas conjuntos para formadores de Formación Profesional.

2) Información y orientación en el ámbito de la Formación Profesional:

   a) Intercambio de datos sobre orientación profesional y sobre las buenas prácticas en ese terreno.

   b) Apoyo para formación complementaria a los formadores de FP.

3) Asistencia técnica mediante estudios comparativos de los sistemas de Formación Profesional y análisis del impacto de las medidas aplicadas en el Programa de Acción.

Al igual que ocurriera con la primera fase, el Programa PETRA II fue objeto de una exhaustiva valoración que se llevó a cabo mediante dos análisis. El primero

fue un informe de progreso[30], a modo de evaluación intermedia. El informe definitivo del PETRA II llegó con el ***Informe final de la Comisión sobre un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional, 1992-1994*** (COM (97) 385 final).

En dicho informe final, que valoró el desarrollo tanto de PETRA I como de PETRA II, se analiza el presupuesto global del programa (150 millones de ecus para las dos fases –40 para la primera y 110 para la segunda–) y se describen las principales consecuciones en relación con las actividades propuestas. Uno de los logros fundamentales residió en la creación de redes transnacionales de centros que tenían relación con FP. Así, por ejemplo, se creó una red de Agencias Nacionales de Coordinación que gestionó, sólo en la segunda fase, un total de 33.719 estancias en el extranjero, otra de Proyectos Asociados de Formación y otra de Consejeros de Orientación. En cuanto a la participación de los jóvenes sin cualificación en programas de formación, el informe destacaba que muchos países se habían preocupado encarecidamente de incentivar la asistencia de los jóvenes a módulos de formación y que se habían realizado algunos ejemplos muy relevantes de buenas prácticas.

Dado el éxito del programa, se optó por la integración de las acciones de este programa, en 1995, en el programa *LEONARDO DA VINCI*, del que hablaremos en el capítulo siguiente.

2.6.3. Los Programas de Acción EUROTECNET y FORCE

El Programa PETRA no es el único relativo a FP que se desarrolla. De hecho, al ser la FP el campo de acción prioritaria de la UE, es en el que más programas se diseñan a lo largo de esta etapa. Así, surgen dentro de este ámbito los programas EUROTECNET y FORCE[31].

El programa **EUROTECNET**[32] se establece mediante la ***Decisión del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, por la que se establece un programa de acción destinado a fomentar la innovación en el sector de la Formación Profesional como resultado de los cambios tecnológicos en la Comunidad Europea***.

[30] Se trata del *Informe de la Comisión sobre un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional* (COM (93) 704 final).

[31] Hay que tener en cuenta que, además de éstos, algunos otros programas como el IRIS o el COMETT tienen también relación con la Formación Profesional, pero en este capítulo se presentan en otros epígrafes correspondientes a otra categoría de clasificación que no es la FP (mujeres y tecnología) debido a que, a tenor de sus objetivos, de otra naturaleza más específica, se ha considerado que encajaban mejor allí que aquí.

[32] Información sucinta sobre este programa se encuentra en la página electrónica oficial de la Unión Europea, en la dirección digital: http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c11017.htm.

El objetivo fundamental de este programa es promover acciones innovadoras en la FP, básica y permanente, centradas en cuestiones tecnológicas, habida cuenta del avance de las TIC y las repercusiones de dicho avance sobre el sistema laboral y sobre las cualificaciones y aptitudes necesarias para emplearlas (artículo 2).

Para el alcance de dicho objetivo, y con base jurídica, entre otras, en el programa PETRA, desde EUROTECNET se diseña una serie de medidas según unas líneas de acción que se sintetizan a continuación (artículos 4, 5 y 6):

1) Creación de una red europea y establecimiento de proyectos de demostración con enfoques innovadores en materia de formación.

2) Establecimiento de un programa de cooperación transnacional que favorezca el intercambio de información y el desarrollo de proyectos comunes.

3) Puesta en marcha de estudios concertados que aborden aspectos de la formación profesional asociados a las nuevas tecnologías.

4) Realización de conferencias nacionales de difusión que permitan a los expertos en formación profesional de la Comunidad acceder a los conocimientos adquiridos en EUROTECNET.

5) Organización de seminarios y mesas redondas.

6) Existencia de una base de datos con información precisa sobre estos proyectos.

La duración del mismo será de 5 años, de 1990 a 1994 (artículo 1) y para su desarrollo la Comisión deberá contar con la contribución del CEDEFOP (artículo 8) y con la asistencia de los interlocutores sociales mediante un Comité Consultivo para el programa que se crea al efecto[33].

Los destinatarios del programa son, prioritariamente, formadores de FP, jóvenes y adultos, empleados y desempleados, necesitados de formación sobre el cambio tecnológico.

Los informes de evaluación del programa se fueron sucediendo[34], hasta que en 1997 vio la luz el *Informe final de la Comisión, de 22 de julio de 1997, sobre la ejecución del programa EUROTECNET (1990-1994)* (COM (97) 836 final). En él se pone de relieve que los 9,2 millones de ecus invertidos en el programa

[33] EUROTECNET contó con una Unidad de Asistencia Técnica que apoyaba las decisiones de la Comisión sobre este programa (*Unité d'Asistance Technique d'EUROTECNEC: Avenue de Cortenbergh, 66-bte. 13, B-1040 Bruxelles*).

[34] Se realizó un informe provisional en 1993: *Informe de la Comisión sobre el funcionamiento del programa EUROTECNET (enero de 1990 a junio de 1992)* (COM (93) 317 final).

han promovido más de 70 publicaciones científicas (con más de 70.000 publicaciones distribuidas en las nueve lenguas de los Estados miembros), 64 talleres y seminarios y 286 proyectos en las siguientes áreas:

1) Análisis innovador de las necesidades de formación, con énfasis en las cualificaciones clave (54 proyectos).

2) Transferencia de métodos innovadores para la planificación y la gestión de la formación en el marco del desarrollo de los Recursos Humanos (79 proyectos).

3) Proveedores de formación al servicio de las empresas (52 proyectos).

4) Enfoques pedagógicos innovadores (101 proyectos).

El mismo año en que comienza a funcionar el programa EUROTECNET, se estableció el programa **FORCE,** mediante la ***Decisión del Consejo de 29 mayo de 1990, por la que se crea un programa de acción para el desarrollo de la Formación profesional continuada en la Comunidad Europea***[35].

La duración del programa queda establecida en 4 años (1991-1994), con el objeto de potenciar, apoyando y completando desde la Comunidad, las acciones que los Estados miembros puedan desarrollar en materia de Formación Profesional Continuada (FPC) (artículo 1). Se pretende, en último término, que las autoridades públicas, empresas o interlocutores sociales establezcan los sistemas de formación continuada y permanente que permitan a toda persona actualizarse profesionalmente, perfeccionarse en su puesto de trabajo y adquirir nuevos conocimientos, teniendo siempre bien en cuenta la evolución tecnológica.

El artículo 4 de la *Decisión* define qué debe entenderse por FPC: "cualquier acción de formación profesional seguida por un trabajador de la Comunidad Europea durante su vida profesional". En el mismo artículo 4 se establecen las funciones básicas de la FPC:

1) Función adaptativa: puesto que adapta a los profesionales a la evolución de las necesidades de sus puestos de trabajo, fortaleciendo su propia competitividad y la de su empresa.

2) Función de promoción social: ya que evita el estancamiento profesional de los trabajadores.

3) Función preventiva: al colaborar en la superación de las dificultades que las empresas puedan encontrar al abordar procesos de reestructuración económica o tecnológica.

[35] Información sucinta sobre este programa se encuentra en la página electrónica oficial de la Unión Europea, en la dirección digital: http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c11016.htm.

4) Función integradora: mediante la capacitación de personas que están desempleadas para que puedan ocupar un puesto de trabajo.

Desde ese marco conceptual se diseñan una serie de objetivos para el programa (artículo 2):

1) Fomentar la inversión en la formación profesional continua y un mayor rendimiento, en particular, mediante el desarrollo de asociaciones;

2) Respaldar acciones en aquellos sectores económicos o regiones en los que el acceso a esta formación o la inversión en la misma sean inadecuados;

3) Fomentar las innovaciones en la gestión de la formación profesional continua, la metodología y los equipos;

4) Apoyar proyectos conjuntos transnacionales y transfronterizos y los intercambios de experiencias;

5) Buscar una previsión más satisfactoria de las necesidades de cualificaciones y de profesiones.

Las principales acciones que se desarrollan para llevarlos a cabo se organizan en tres grupos:

1) *Programa de intercambios* para promover la difusión rápida en materia de formación profesional continuada, concediendo becas para cursillos de formación en empresas o en organismos de formación en otro Estado miembro.

   Estos intercambios van dirigidos a los formadores a tiempo completo, a los responsables de personal de las empresas y a los agentes de las relaciones sociales. Tienen prioridad los intercambios que materialicen una transferencia de innovaciones entre grandes empresas y PYMES, entre regiones favorecidas y menos favorecidas y entre organizaciones de interlocutores sociales y organismos paritarios.

2) Colaboración en los trabajos preparatorios para la concepción o realización de *proyectos pilotos transnacionales o transfronterizos* de Formación Profesional Continuada por empresas u organismos de formación en diferentes Estados miembros.

   Pueden ser miembros de estos proyectos pilotos las empresas, los grupos de empresas, los organismos de formación que se apoyen en las empresas, los interlocutores sociales o las asociaciones entre empresas constituidas en el marco de otros programas comunitarios.

3) Fomento de *intercambio de experiencias* entre las distintas organizaciones, con objeto de estimular el incremento de acuerdos contractuales innova-

dores. Para ello, se otorgaran becas de intercambio de personas involucradas en el proceso social.

Aunque esta acción va dirigida a todas las empresas, con el programa se desea fomentar la máxima cooperación entre grandes empresas y PYMES. La acción también va dirigida a algunas asociaciones comunitarias ya creadas así como a organizaciones de interlocutores sociales.

La primera evaluación del FORCE data de 1994[36], pero hasta 1997 no se hizo pública la evaluación completa del programa: *Informe final de la Comisión, de 27 de julio de 1997, sobre el programa FORCE* (COM (97) 384).

El informe final resume la aplicación general del programa FORCE entre el 1 de enero de 1991 y el 31 de diciembre de 1994 y evalúa la inversión de sus 83,4 millones de ecus. En ese tiempo se llevaron a cabo 720 proyectos que afectaron a unos 7.000 miembros (de los que el 50 % son empresas y aproximadamente el 15% representan a los interlocutores sociales).

En términos de resultados tangibles, las conclusiones del informe apuntan que el programa FORCE ha producido bastantes, en función de la inversión realizada y de los recursos de que se disponía. El papel de las empresas ha sido muy relevante en los proyectos, estableciéndose numerosas asociaciones para la formación transnacional. FORCE ha servido, sobre todo, para diseñar una política que permita contrastar de forma sistemática la información sobre los sistemas y las modalidades nacionales de formación continua, haciéndola comparable, de tal modo que se ha realizado una importante contribución al desarrollo del conocimiento sobre las prácticas de la formación.

Pero sin hacer de menos a las valoraciones positivas, el informe, lejos de caer en falsos optimismos ingenuos refleja algunas lagunas del programa. En concreto:

1) Los socios de las redes no aprovecharon del todo el conocimiento derivado de las encuestas y estudios del programa FORCE.

2) No se ha podido constatar la adopción de los productos y resultados de formación por parte de los supuestos beneficiarios.

3) Los beneficiarios con desventajas en el mercado laboral estaban infrarrepresentados en las redes.

4) La experiencia FORCE tiende a confirmar que el mercado europeo de la formación no está todavía bien desarrollado.

[36] *Informe provisional de la Comisión, de 13 de octubre de 1994, sobre la aplicación del primer período del programa FORCE* (COM (94) 418 final). El informe realiza su valoración para el período 1991-1993.

Estos dos últimos programas se modifican mediante ***Decisión del Consejo, de 16 de marzo de 1992, por la que se crea un Comité Consultivo Único EUROTECNET y FORCE y se modifican las Decisiones 89/657/CEE y 90/267/CEE,*** es decir, las dos *Decisiones* que habían puesto en marcha ambos programas.

La medida supone, en parte, la fusión de la gestión de ambos programas y viene precedida de un exhaustivo estudio que trataba de buscar fórmulas para mejorar la efectividad de los programas de FP: ***Memorándum de la Comisión, de 21 de agosto de 1990, sobre la racionalización y coordinación de los programas comunitarios de Formación Profesional*** (COM (90) 334 final). El *memorándum* pasa revista a la política de Formación Profesional de la Comunidad y, a partir de los informes disponibles sobre los programas en curso, plantea la necesidad de reorganizarlos para que su gestión sea más eficaz.

Surge así el nuevo Comité Consultivo, compuesto por dos representantes de cada Estado miembro bajo la presidencia de un representante de la Comisión y doce representantes de los interlocutores sociales en calidad de observadores. Las funciones básicas del Comité serán las de asesorar a la Comisión a la hora de diseñar las directrices generales y las disposiciones financieras de los programas FORCE y EUROTECNET; procurar una coordinación general de ambos programas que incluya el desglose entre las distintas acciones y la complementariedad con el resto de los programas e iniciativas comunitarias en el ámbito de la formación profesional; evaluar los programas y divulgar sus resultados.

La aparición de este Comité Único, que fusiona la gestión de FORCE y EUROTECNET, es el paso previo para la integración de ambos programas, y de todos los demás que tuvieran que ver con la FP en el programa LEONARDO DA VINCI (a partir de 1995).

2.6.4. Medidas para el reconocimiento de calificaciones en Formación Profesional

Dentro del epígrafe correspondiente a reconocimiento de títulos, de este mismo capítulo (2.5), ya se hizo notar que una prioridad en ese terreno era la Formación Profesional. En ese sentido, y con posterioridad a la *Directiva 89/48 de 1988*[37] que allí se mencionara, surgen dos interesantes Resoluciones.

La primera es la ***Resolución del Consejo, de 18 de diciembre de 1990, sobre la correspondencia de las calificaciones de formación profesional,*** en la que

[37] Es la que establecía un sistema de reconocimiento de titulaciones para enseñanzas de carácter profesional superior con una duración mínima de tres años.

se invita a los Estados miembros a que establezcan unas correspondencias claras, de modo que se gestione una circulación libre y efectiva de los trabajadores dentro de la Comunidad, se tenga como prioridad las calificaciones relacionadas con la innovación tecnológica, y se ponga un mayor esfuerzo en la mejora de la difusión, intercambio y utilización de la información sobre dichas correspondencias.

Posteriormente, mediante la ***Directiva 92/51 del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa a un sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, que completa la Directiva 89/48 de 1988,*** se instauran los preceptos para que los Estados miembros establezcan los criterios de correspondencia entre titulaciones[38].

2.6.5. La Fundación Europea de Formación

Una acción muy significativa en la política educativa de la Unión Europea en esta etapa, dentro de la Formación Profesional, es la creación de la *Fundación Europea de Formación*[39]. Su creación data de 1990 y hay que entenderla en el contexto histórico del momento en que aparece. En el capítulo quinto de la primera parte se hizo alusión a la caída del muro de Berlín (9 de noviembre de 1989), que marcaría el inicio de los cambios políticos en la Europa del Este y en la Unión Soviética que culminarían con la desintegración de ésta, la reunificación alemana y la aproximación progresiva de los países del Este y de las ex repúblicas soviéticas a la Unión Europea. Aproximación que culmina con la adhesión de muchos de esos países a la UE (prevista para mayo de 2004 y para 2007).

En ese marco, la Unión Europea considera pertinente crear un centro de Formación Profesional específico para las necesidades de estos países. El modelo ya existía desde que en 1975 se creó el CEDEFOP. Se trata ahora de abrir un centro de las mismas características para la Europa del Este y las ex repúblicas soviéticas; ahora bien, ampliando sus actividades y añadiendo a las cuestiones de Formación Profesional las de recursos humanos y la formación en general.

[38] Con el transcurso de los años aparecen modificaciones concretas de su contenido. Sirva de ejemplo la *Directiva 97/38 de 20 de junio de 1997* que modificará el Anexo C, para formaciones profesionales de Reino Unido. La especificidad de las mismas y su gran número ha llevado a tomar la decisión de no incluirlas aquí, para evitar ser prolijos.

[39] Su página electrónica oficial es http://www.etf.eu.int. Allí se encuentra amplia información sobre su historia, objetivos y actividades. Asimismo, se puede acceder desde allí a numerosas de sus publicaciones electrónicas gratuitas, entre las que destacan los informes sobre empleo y formación de los países con los que trabaja la Fundación.

Puede encontrarse información resumida de la Fundación en la página electrónica oficial de la Unión Europea: http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c11906.htm.

La disposición que le da carta de naturaleza es el ***Reglamento del Consejo, de 7 de mayo de 1990, por el que se crea la Fundación Europea de formación***[40]. Allí se define que su objetivo será coordinar de forma eficaz la asistencia en materia de Formación Profesional ofrecida desde la Comunidad y sus Estados miembros hacia los países participantes. Los países con los que se establece cooperación se organizan en cuatro áreas:

1) Países con posible incorporación a la Unión Europea: Bulgaria, República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rumania y Turquía.

2) Europa del Sureste: Albania, Bosnia-Herzegovina, antigua república Yugoslavia de Macedonia, Kosovo, Serbia y Montenegro.

3) Región mediterránea: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Autoridades Palestinas, Siria, Túnez.

4) Europa del Este y Asia central: Armenia, Bielorrusia, Georgia, Kazajstán, Kyrgyzstan, Moldavia, Mongolia, Federación Rusa, Tayikistán, Ucrania y Uzbekistán.

El ámbito de aplicación será la Formación Profesional básica, el perfeccionamiento de jóvenes y adultos y la formación en gestión. Dentro de ese ámbito ejerce sus funciones, que se definen como sigue:

- Colaborar en la definición de las necesidades de formación de los países participantes.
- Actuar como centro de intercambio de información sobre las prácticas de Formación Profesional y sobre las políticas de formación en gestión y en recursos humanos.
- Posibilitar la creación de empresas conjuntas de asistencia en formación (incluidos proyectos piloto), así como equipos multinacionales de expertos para proyectos específicos, estudiando las posibilidades de cofinanciación y colaborando en la financiación y preparación de dichos proyectos.
- Hacer uso de centros públicos y privados adecuados para llevar a cabo las actividades y proyectos.
- Prestar su asistencia a la supervisión y evaluación de la asistencia técnica.
- Difundir la información y fomentar el intercambio de experiencias.

[40] Ha sido modificado posteriormente por el *Reglamento del Consejo, 2063/94, de 27 de julio de 1994, por el Reglamento del Consejo, 1572/98, de 17 de julio de 1998* y por el *Reglamento del Consejo, 2622/00, de 5 de diciembre de 2000.*

Hay que mencionar que, actualmente, la Fundación Europea de Formación se encarga de asistir a la Comisión en los programas TEMPUS[41] y MEDA[42].

Desde su creación, la Fundación Europea para la Formación ha sido objeto de evaluaciones sucesivas. El primero de amplia repercusión fue el ***Informe de la Comisión, de 18 de julio de 1997, sobre la Fundación Europea para la Formación, así como su actividad en 1995-1996***. Se dirigió al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social. En él, la Comisión hace un repaso y analiza los trabajos realizados hasta la fecha por la Fundación. La Comisión considera que esta Fundación ha demostrado su valor añadido en las áreas de gestión de los proyectos de formación en los países de Europa Central y Oriental, en los nuevos Estados independientes y en Mongolia. La Comisión destaca que la Fundación ha proporcionado un asesoramiento competente, tanto a la propia Comisión como a los países asociados, sobre temas de Formación Profesional.

Por lo que se refiere a las actividades de la Fundación, la Comisión constata que, en 1996, se encargó de preparar a seis Estados asociados al programa Leonardo da Vinci, que lanzó un proyecto piloto para reformar la enseñanza y la formación profesional en Rusia y que empezó a aplicar programas de formación del personal, de enseñanza a distancia y de formación de idiomas junto con los demás países interesados. Por lo demás, la Fundación ha iniciado las labores de creación y apoyo para una red de fuentes de información en los países asociados con el fin de recoger y analizar datos sobre la enseñanza y la formación profesional.

Para terminar, la Comisión destaca que, no obstante, es necesario reforzar algunos sectores y, en concreto, el peritaje técnico llevado a cabo por la Fundación, su papel de cámara de compensación en relación con la asistencia internacional en cuestiones de formación, su gestión y los procedimientos financieros.

[41] El programa TEMPUS tiene también que ver con la Enseñanza Superior y a él nos referiremos en el capítulo quinto de esta segunda parte.

[42] El programa MEDA es un programa de colaboración con países del Mediterráneo que ofrece asistencia técnica y apoyo financiero para ayudar a las reformas de las estructuras económicas y sociales. Tiene su origen en la *Declaración de Barcelona (1995), que reunió a los países de la UE con Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano,* Malta, Marruecos, Autoridades Palestinas, Siria, Túnez y Turquía. Se pudo en marcha por medio del *Reglamento del Consejo, 1488/96, de 23 de julio de 1996.* El programa se estimó en un principio para el periodo 1995-1999, con un coste total estimado en 3,5 millones de euros. En noviembre de 2000 se prorrogó para el periodo 2000-2006, con una segunda fase, MEDA II, con un presupuesto de 5,4 millones, mediante el *Reglamento del Consejo 2698/2000, de 27 de noviembre.*

Es un programa que pertenecería a la siguiente etapa de la política educativa de la UE, pero sus objetivos *trascienden con mucho el ámbito educativo, por lo que no será considerado objeto de nuestra atención y no nos* detendremos en él.

Muy recientemente, en mayo de 2003, se ha emitido una *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la Fundación Europea de Formación*[43]. Su objetivo es proporcionar una perspectiva general de la experiencia adquirida mediante los trabajos de la Fundación desde 1997. Para ello, se tienen en cuenta los cambios de función, la cobertura geográfica, el entorno de las relaciones exteriores de la Comunidad y las actividades de la Fundación desde esa fecha.

Como base para el informe se han utilizado los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones de un equipo evaluador independiente, la experiencia de la Comisión en las actividades y la cooperación mantenida con la Fundación, al igual que las recomendaciones emitidas por la Comisión en su Comunicación de 1997 a la que se acaba de hacer referencia.

Esta comunicación aborda los siguientes temas:

a) Evolución de la Fundación desde 1997 hasta 2002.

b) Panorama general del proceso de evaluación externa.

c) Principales recomendaciones del informe de evaluación externa, junto con la reacción y las recomendaciones de la Comisión, agrupados en torno a seis epígrafes:

- El apoyo de la Fundación a las políticas externas de la Comunidad;
- La comunicación y la transparencia;
- Las consecuencias de la ampliación;
- La comunicación y la eficacia internas;
- Los órganos estatutarios;
- Y la asistencia técnica TEMPUS.

Resulta interesante el trabajo de la Comisión al resumir y analizar, en torno a los seis epígrafes expuestos, aquellos hallazgos, conclusiones y recomendaciones del equipo evaluador externo que, en su opinión, conviene resaltar. En este sentido, la Comisión facilita propuestas o detalles concretos para aplicar estas recomendaciones:

1) El apoyo de la Fundación a las políticas comunitarias en materia de relaciones exteriores, manteniendo la coherencia con las prioridades y las políticas

[43] *Diario Oficial*, serie C n.º 287, de 22 de mayo de 2003.

comunitarias; estableciendo vínculos entre el programa de trabajo y el presupuesto; explotando el valor y la experiencia añadidos para mejorar su dotación de competencias; y aprovechando los observatorios nacionales.

2) Comunicación y transparencia. Mejorándola, utilizando y optimizando los productos informativos y enriqueciendo el contacto con organismos internacionales.

3) Las consecuencias de la ampliación, como el apoyo a la Comisión durante el proceso de adhesión, el desarrollo de políticas en materia de educación y formación profesionales y aprendizaje permanente, o la cooperación entre la Fundación y el CEDEFOP.

4) Eficacia interna, mejorando procesos como los de comunicación y motivación, o los recursos humanos; cuidando el seguimiento y la evaluación, y realizando una buena gestión interna y asignación de recursos

5) Un trabajo constante y coherente de los órganos estatutarios, que son el Consejo de dirección y el Foro consultivo.

6) Continuación del trabajo realizado y mejora de la asistencia técnica TEMPUS.

Según el informe, la Fundación debería acelerar su adaptación al nuevo entorno de relaciones exteriores consolidando sistemáticamente las actividades en los países miembros de acuerdo con las prioridades comunitarias y los enfoques de la Comisión. Esto supondría para la Fundación una mejor preparación de los programas de trabajo y los marcos regionales renovables, que se deberá lograr mediante un proceso mejorado y continuo de consulta con las partes interesadas, y el refuerzo de los vínculos con el ciclo de programación y planificación de la Comisión.

2.7. Los programas para los jóvenes

La preocupación por implicar a los jóvenes en la construcción europea se ha hecho muy presente en esta segunda etapa de la política educativa de la Unión Europea, como lo demuestra el hecho de que las disposiciones que se han establecido con acciones para la juventud han sido numerosas. Hay que tener en cuenta que algunas de ellas entroncan, también, con las acciones de FP; es el caso del programa PETRA, pero a él ya nos referimos en el epígrafe correspondiente (2.6).

Al margen de PETRA, las acciones destinadas a los jóvenes, pueden clasificarse en tres grupos: programas de intercambios de jóvenes trabajadores; programas de transición de la escuela a la vida adulta y profesional y el programa *Juventud por Europa. A ellos se dedicarán los tres próximos subepígrafes.*

2.7.1. El intercambio de jóvenes trabajadores

Las medidas que tienden a favorecer el intercambio de jóvenes trabajadores no son, en sentido estricto, medidas de carácter educativo. Nacen más bien desde la intención de facilitar la libre circulación de trabajadores enfatizando la posibilidad de que los trabajadores con mayor movilidad sean los más jóvenes. No obstante, entre los objetivos de esas medidas hay referencias a la formación por lo que se ha considerado necesario introducirlas aquí.

Las primeras medidas en este sentido datan de antes de 1976, fecha que se ha estimado como punto de arranque de la etapa que ocupa este capítulo. Sin embargo, no es hasta el segundo programa de 1979, cuando las referencias a educación y formación se hacen más patentes, sin duda por la influencia del *Primer Programa de Acción de 1976.* Y ese es el motivo de que se haya colocado lo referente a este programa en este subepígrafe de este capítulo.

El primer programa de intercambio de jóvenes trabajadores aparece en mayo de 1964. Se adoptó mediante la ***Decisión del Consejo, 64/307, de mayo de 1964, por la que se establece un primer programa común a favorecer el intercambio de jóvenes trabajadores en el interior de la Comunidad.*** Para Bainbridge y Murria

> "si bien no formaba parte de la política común de formación profesional estrictamente, un objetivo de este programa era utilizar la oportunidad de ejercer un trabajo durante un tiempo en otro Estado Miembro como posibilidad para perfeccionar la formación de los jóvenes" (2002:19).

La segunda fase de ese programa tiene lugar en 1979. La disposición que lo origina es la ***Decisión del Consejo, 79/642, de 16 de julio de 1979, por la que se establece un segundo programa común a favorecer el intercambio de jóvenes trabajadores en el interior de la Comunidad.*** Y el tercero y definitivo ve la luz mediante la ***Decisión del Consejo, 84/636, de 13 de diciembre de 1984, por la que se establece un tercer programa común a favorecer el intercambio de jóvenes trabajadores en el interior de la Comunidad***.

En la misma línea que sus predecesores, tiene como finalidad posibilitar intercambios entre jóvenes trabajadores para recibir formación y adquirir mayor experiencia laboral. Pero debe hacerse mención especial a sus objetivos ya que tienen un matiz formador y educativo más notable que los dos anteriores:

1) Ampliar los conocimientos profesionales de los jóvenes y enriquecer sus experiencias prácticas.

2) Contribuir a que los jóvenes sean conscientes de la problemática del mundo laboral.

3) Facilitar contactos entre los jóvenes y los medios profesionales de otros países.

4) Mejorar los conocimientos de los jóvenes sobre las diferentes condiciones de vida y las relaciones sociales en los países de acogida.

5) Informar respecto al funcionamiento y los objetivos de la Comunidad Europea en todos los ámbitos en general y más específicamente en los relativos al mundo profesional.

Para cubrir estos objetivos el programa articula dos tipos de cursos:

1) De "larga duración": de unos cuatro a dieciséis meses realizados con un empresario en el país de acogida con el fin de que los jóvenes amplíen sus conocimientos profesionales y se familiaricen con la vida de la empresa. Para *ello incluyen formación profesional en empresa.*

2) De "corta duración": que oscilan entre tres semanas y tres meses, en donde se compagina el estudio con la formación práctica, y cuyo objetivo es que los participantes establezcan relaciones con los medios de trabajo y de vida del país de acogida. Estos cursillos pueden ser complementados con clases de idiomas.

A partir de 1991, las acciones que se venían haciendo mediante este programa fueron absorbidas por el PETRA II (al que ya se ha hecho referencia anteriormente).

2.7.2. La transición de la escuela a la vida adulta y profesional

Muy poco tiempo después del *Primer Programa de Acción de 1976,* y teniéndolo como marco de partida, surge la ***Resolución del Consejo y de los ministros de Educación reunidos en el seno del consejo, de 13 de diciembre de 1976, relativa a las medidas que hay que tomar para mejorar la preparación de los jóvenes para la actividad profesional y facilitarles el paso de la educación a la vida activa***.

Este primer programa de transición de la escuela a la vida adulta y profesional, que en un principio tendría una duración de 4 años (1977-1980), pretende que los Estados miembros persigan, en la aplicación de sus políticas nacionales:

1) Establecer programas de estudio y formación que garanticen la preparación para la vida activa.

2) Desarrollar un sistema de orientación escolar en el que participen padres profesores y orientadores.

3) Mantener las facilidades de acceso a la educación y la formación.

4) Localizar las necesidades específicas y los métodos de educación complementarios de los jóvenes.

5) Desarrollar la formación inicial y permanente del personal docente.

6) Mejorar la presentación y la recogida de información acerca de la educación, el empleo, las aspiraciones y motivaciones de los jóvenes.

7) Reforzar la coordinación y consulta entre la enseñanza y los servicios de orientación, formación y colocación.

Esas medidas en el nivel de los Estados miembros se verían complementadas mediante la acción de apoyo de la Comunidad, que básicamente se concretaría en:

a) El establecimiento de proyectos piloto para la evaluación y el desarrollo de políticas nacionales en lo que se refiere a las necesidades de los que acaban la enseñanza y tienen que hacer frente a las dificultades del mundo profesional.

b) El estímulo de la motivación, que se considera escasa, frente a los estudios y el trabajo.

c) El desarrollo de acciones para garantizar la igualdad de oportunidades educativas, a través de ayuda a los jóvenes migrantes y de acciones adecuadas destinadas a grupos con problemas especiales (jóvenes disminuidos).

d) El establecimiento de un proceso continuo de orientación escolar y profesional.

e) La mejora de la preparación profesional en los últimos años de escolaridad obligatoria y durante el periodo de formación no obligatorio.

f) La promoción de medidas para la mejora de la formación inicial y permanente del personal docente.

g) La elaboración de un informe de análisis de la experiencia en la planificación educativa y las disposiciones a favor de la continuación de los estudios tras el periodo de educación obligatoria.

h) La organización de jornadas de estudio sobre la formación y orientación profesionales y de seminarios para profesores y sus formadores.

i) La preparación por la Oficina Estadística de las Comunidades de líneas directrices para la comparación de las estadísticas del paso de los jóvenes a la vida activa y profesional y de un análisis regular de la situación en los Estados miembros con información sobre las siguientes cuestiones: el reparto de los alumnos y los estudiantes entre los diferentes sectores del *empleo y los distintos tipos de educación y formación postescolares*; las características sociales y la formación de los jóvenes que salen de la escuela y de los que están en paro; la participación de los jóvenes en la formación profesional a tiempo parcial en los centros de enseñanza o en la empresa.

j) La ampliación de medios para proporcionar una información regular sobre las tendencias y la evolución en estos campos.

Posteriormente, la *Resolución de 15 de enero de 1980* prorroga este primer programa hasta el fin de 1981. Y una segunda fase del mismo entra en vigor en el año 1982. Se establece mediante la ***Resolución del Consejo y de los ministros de Educación reunidos en el seno del consejo, de 12 de julio de 1982, relativa al segundo programa de medidas para mejorar la preparación de los jóvenes para la actividad profesional y facilitarles el paso de la educación a la vida activa.***

En esta segunda fase, el interés se centra en proyectos piloto. Concretamente, se pretende estimular:

1) La utilización del entorno extraescolar como medio de enseñanza que permita adquirir la experiencia del mundo del trabajo, comprender los mecanismos de la sociedad y la práctica de técnicas sociales o relacionadas con la vida;

2) La participación de los adultos, incluidos padres, empresarios y sindicalistas en esas actividades.

3) La orientación e información sistemáticas de los jóvenes entre 14 y 18 años *en cuanto a su salida profesional o formativa posteriores*;

4) La cooperación práctica entre los responsables de la educación, las oficinas de empleo y las instituciones sociales.

5) La preparación de sistemas de certificación y el desarrollo de cursos de formación permanente y de políticas de personal para la adaptación del profesorado.

En un primer momento, la fecha de finalización del segundo programa de proyectos piloto sería el 31 de diciembre de 1986, pero con la *Resolución de Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 5 de diciembre de 1985*, se prorrogan por un año las medidas adoptadas en

la segunda fase del programa para preparar mejor a los jóvenes para la actividad profesional y facilitarles el paso de la educación a la vida activa.

Tras la finalización definitiva de las dos fases del programa, cuyas acciones también se integraron en el programa PETRA, surge el preceptivo informe que la disposición originaria de la primera fase había solicitado al Comité de Educación para evaluar las medidas aplicadas en la escala comunitaria y en cada Estado miembro. Incluso antes, se habían presentado las ***Conclusiones de la sesión conjunta del Consejo (Trabajo y Asuntos Sociales)/Consejo y ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo, de 3 de junio de 1983, sobre el paso de los jóvenes de la educación a la vida adulta y a la vida activa,*** donde se determinaron las dos funciones principales que deben cumplir las estrategias de las políticas de educación y formación profesional para facilitar el paso a la vida activa y la edad adulta:

a) Ofrecer (mediante medidas complementarias que surjan del marco escolar) los conocimientos, capacidades, aptitudes, cualidades personales y sociales necesarias para afrontar con éxito ese paso.

b) Dar la oportunidad de adquirir una cualificación profesional complementaria o una experiencia sistemática de trabajo tras el periodo escolar.

Estas conclusiones destacan también la necesidad de una oferta múltiple a todas las edades, la elaboración de una estrategia global, la intensificación de la colaboración entre todas las autoridades implicadas (destacando la importancia de los grupos locales o regionales de enlace y cooperación), la integración de la información sobre carreras y orientación profesional en el conjunto del programa escolar, la atención a las Necesidades Educativas Especiales y de los grupos desfavorecidos, así como la formación de profesores.

Por último, las ***Conclusiones del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 24 de mayo de 1988, sobre el segundo programa de acción de la Comunidad Europea (1982-1987) sobre la transición de los jóvenes de la enseñanza a la vida adulta y activa,*** surgidas a partir del informe final que sobre dicho programa presentó la Comisión[44], dividen en seis campos las acciones que, de cara al futuro, no deben descuidarse en ese terreno desde los Estados miembros:

1) *Centros docentes y mundo del trabajo.* Se insta a crear asociaciones dinámicas entre organizaciones económicas, laborales y escuelas y fortalecer su estructura de cooperación, creando oportunidades de experiencia laboral para los estudiantes y otorgando un mayor protagonismo de los centros docentes en el desarrollo económico local y regional.

[44] *Informe final del segundo programa de acción comunitaria sobre el paso de los jóvenes de la educación a la vida activa* (COM (87) 705 final).

2) Acción orientadora. Debe procurarse la efectividad de la acción orientadora, escolar y profesional, la formación de profesores en estas tareas, la orientación profesional específica y la toma de conciencia de los alumnos sobre la necesidad de un aprendizaje permanente.

3) *El fracaso escolar y el abandono prematuro de la enseñanza.* La propuesta es la adaptación de la acción educativa a las necesidades de los alumnos y la oferta de posibilidades y reconocimiento de sus logros.

4) *Formación permanente.* Se alerta sobre la necesidad de desarrollar los centros de enseñanza de tal manera que puedan impartir formación a sus profesores, con mayor participación de los padres y más contacto con el mundo exterior. Debe darse, asimismo, un mayor enfoque inter-curricular entre distintos centros y entre éstos y las empresas, así como potenciarse la interdisciplinariedad de sus proyectos.

5) *Igualdad de géneros.* En quinto lugar se pretende impulsar la toma de conciencia de la igualdad entre los sexos, desarrollando los mecanismos necesarios para la igualdad de oportunidades.

6) *Participación de los padres.* Se apuesta por una asociación activa en los procesos de orientación y el apoyo de los padres al centro en la labor educativa.

2.7.3. El programa Juventud con Europa

El programa "Juventud con Europa" ve la luz en 1988, pero su inspiración hay que buscarla tres años antes, en las propuestas relativas a la participación de los jóvenes en el proceso de construcción europea que el Comité para la Europa de los Ciudadanos presentó al Consejo y éste adoptó en el *Consejo Europeo de Milán,* de los días 28 y 29 de junio de 1985. En los fragmentos relativos a educación y formación profesional se proponían ámbitos de actuación en relación a los jóvenes para potenciar su protagonismo en la construcción de la *Europa de los Ciudadanos* y para que pudieran jugar un papel activo en la construcción de la UE.

Esos ámbitos pueden sintetizarse como sigue:

1) *Enseñanza de las lenguas.*

   a) Aprendizaje de dos lenguas, además de la materna, al finalizar la escolaridad obligatoria.

   b) Posibilidad, para los futuros profesores de idiomas, de realizar una parte importante de su formación en el extranjero.

c) Posibilidad, para los estudiantes en periodo de escolaridad obligatoria, de cursar parte de sus estudios en un país extranjero.

2) *Intercambios entre centros escolares:* con la creación de un centro o servicio encargado de ayudar a las escuelas y los profesores a entablar los contactos necesarios y asesorarlos en los aspectos pedagógicos y de organización de los intercambios escolares, centrando el interés en el problema de coste de estos intercambios.

3) *Campos de trabajo voluntario para los jóvenes:* con la preparación de una propuesta de la Comisión relativa a un programa piloto comunitario para los campos de trabajo voluntario de la juventud en cooperación con las organizaciones de que se trate.

4) *La imagen de Europa en la educación:* ayudando en el plano pedagógico e informando a los centros mediante la creación de centros específicos para ello, editando manuales escolares y material pedagógico; instituyendo el Día de Europa (nueve de mayo) para la difusión de información en escuelas y medios de comunicación; creando un centro donde se puedan observar las realizaciones europeas y el patrimonio común.

5) *Cooperación universitaria:* Insistiendo en la importancia de la cooperación y la movilidad universitarias y destacando la labor del Instituto Universitario Europeo de Florencia en pro de esa cooperación. Para llegar a completar esa finalidad, el Comité pide al Consejo que fomente la cooperación entre las universidades europeas, elabore un programa interuniversitario y que estudie la posibilidad de crear un sistema europeo de crédito académico transferible en toda la Comunidad[45]. Prevé también la creación de un premio especial europeo basado en las calificaciones de distintas universidades europeas y la equiparación definitiva de los certificados y títulos.

6) *Formación profesional:* Que facilite la transición a la vida activa y contribuyendo, a su vez, a la reducción del paro.

Como podrá apreciarse enseguida, varios de esos ámbitos, y especialmente el tercero de ellos, aluden directamente al contenido del programa "Juventud con Europa". El programa se pone en marcha a partir de la ***Decisión del Consejo, de 16 de junio de 1988, por la que se establece un programa de acción "La Juventud con Europa", para el fomento de intercambios de jóvenes en la Comunidad***.

[45] Fue el posterior *Sistema Europeo de Tranferencia de Créditos* (ECTS en sus siglas inglesas), al que ya se hizo mención somera en el epígrafe 2.5, sobre reconocimiento de títulos, pero en el que nos detendremos más despacio cuando abordemos la política de Educación Superior en el capítulo quinto.

El programa, concebido especialmente para facilitar los intercambios de jóvenes de la Comunidad con fines pedagógicos, está destinado a personas entre 15 y 25 años, organizaciones de jóvenes, monitores de jóvenes, organizaciones no gubernamentales, poderes públicos y toda institución que promocione u organice intercambios de jóvenes[46].

El programa contempla las siguientes medidas:

1) Intercambios de jóvenes que respondan a un objetivo pedagógico formulado en forma de proyecto. Serán intercambios prioritarios los que reúnan a jóvenes de diferentes medios sociales, económicos y culturales; los que beneficien a jóvenes de medios desfavorecidos; los concebidos y organizados por los propios grupos de jóvenes; y los que afecten a regiones con pocas posibilidades de intercambio.

2) Breves visitas de estudio para que monitores de jóvenes preparen futuros intercambios.

3) Ayuda para el establecimiento y desarrollo de infraestructura de intercambio para organizaciones no gubernamentales.

4) Ayuda para el establecimiento y el desarrollo de actividades específicas organizadas por las entidades nacionales encargadas de la coordinación y ejecución del programa. Dichas actividades están relacionadas con el desarrollo de servicios de asesoramiento y de una política de información, tanto interna como externa.

5) Ayuda a la información de monitores de jóvenes de dos o más Estados miembros.

La ayuda a los intercambios no podrá ser superior al 50% del total de los gastos efectuados, aunque en determinados casos se podrá alcanzar un máximo del 75%.

Continuando con el objetivo de facilitar la movilidad y la estancia de estudiantes en los países de la Unión, a partir de la ***Directiva del Consejo, de 28 de***

[46] Información resumida de este programa puede encontrarse en la página electrónica oficial de la Unión Europea: http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c11601b.htm.

En España, la gestión de los aspectos más relevantes del programa, al margen de las unidades descentralizadas en cada una de las Comunidades Autónomas, es competencia del Instituto de la Juventud, en la C/ Ortega y Gasset, nº 71 de Madrid.

Aunque no pertenece intrínsecamente al programa Juventud por Europa, merece mención aquí la *Tarjeta Joven Europea*, establecida con el fin de facilitar la movilidad de los jóvenes mediante descuentos en viajes, alojamientos y accesos a actividades culturales, pues fue objeto de un aliento especial por parte de la Unión Europea mediante las *Conclusiones del Consejo y de los ministros, reunidos en consejo, de 6 de octubre de 1989 sobre la tarjeta joven en Europa.*

junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los estudiantes, los estudiantes que viajen al extranjero tendrán mejores oportunidades de acceder a una vivienda temporal. El documento consta de siete artículos en los que se procura aumentar el acceso de los estudiantes europeos a un alojamiento mientras se mantenga cursando estudios de formación profesional. Se facilita la residencia y acceso a cualquier tipo de actividad de los familiares en el Estado miembro hasta que finalice el periodo de estudio del aprendiz.

En el año en que concluía la primera fase de este programa aparece la ***Resolución del Consejo y de los ministros, reunidos en el seno del Consejo, de 26 de junio de 1991, sobre las medidas prioritarias en el ámbito de la juventud*** en la que se exponen las cuatro medidas prioritarias a favor de mejorar la situación y las perspectivas de los jóvenes dentro de la Unión. Entre ellas destaca la cooperación en la formación de monitores de jóvenes, principalmente en su dimensión europea, donde el desarrollo de actividades (incluidos estudios, seminarios y visitas de estudios) toma especial relevancia para el Consejo. Se intensifican, tras este acuerdo, los intercambios de experiencias y de información, además del establecimiento y el desarrollo de lazos entre las naciones (en sus instituciones y organismos encargados de la formación de monitores jóvenes).

En parte motivada por esa Resolución y en parte por los informes favorables de evaluación de la primera fase, con la ***Decisión del Consejo, de 29 de junio de 1991, por la que se adopta el programa "La Juventud con Europa" (segunda fase),*** se extiende por tres años la duración del programa aprobado el 16 de junio de 1988. Para este nuevo período (1992-1994) se presupuestan 25 millones de ecus. Las medidas de esta segunda fase pretenden apoyar y complementar las disposiciones de la primera fase.

En su anexo presenta dos acciones: la primera de las medidas habla sobre la promoción de proyectos que suponen el intercambio y la movilidad de jóvenes, dividiendo la acción en dos vertientes: el apoyo directo a los proyectos; y las visitas de estudio y desarrollo profesional para monitores de jóvenes.

La segunda plantea medidas de acompañamiento que complementen a las anteriores, como fomentar las medidas de cooperación en este ámbito o proporcionar asesoramiento técnico para la ejecución del sistema de ayudas y subvenciones. Además, han de proporcionar ayuda a las estructuras de coordinación de la aplicación del programa a escala nacional.

Posteriormente, la *Directiva 93/96 del Consejo de 29 de octubre de 1993 relativa al derecho de residencia de los estudiantes*, recuerda la obligación de acogida de los familiares de los estudiantes de un Estado miembro, incluso cuando esos familiares no tengan la nacionalidad de un Estado miembro. Ahora

bien, la *Directiva* recuerda, asimismo, que ese reconocimiento no supone la obligación de otorgar becas de subsistencia al estudiante.

El 14 de marzo de 1995 se adopta la tercera fase del programa "Juventud con Europa", pero las características de esta tercera fase y la fecha de promulgación la sitúan en otra "generación" de programas, propia de la etapa siguiente que será objeto de análisis en el próximo capítulo.

2.8. Acciones y programas en el ámbito de la investigación en Altas Tecnologías y la formación en Nuevas Tecnologías

Este ámbito resulta un poco excepcional dentro de los que aquí se están analizando, por cuanto su punto de partida es algo anterior al *Primer Programa de Acción* de 1976.

En efecto, el punto de partida de los programas de Investigación en Alta Tecnología se remonta a la ***Resolución del Consejo, de 14 de enero de 1974, por la cual se crea el Comité de Investigación Científica y Técnica*** **(CREST)**. El propósito de este Comité es coordinar las políticas nacionales de investigación para aunar esfuerzos y aumentar su eficacia.

Desde entonces, las acciones desarrolladas se han centrado en cuatro sectores: energía, medio ambiente, materias primas y medicina y seguridad; y han dado lugar a numerosos programas, entre los que pueden destacarse[47]:

- **BRITE** (Investigación Básica sobre Tecnologías Industriales en Europa).
- **COMETT** (Cooperación entre Universidad y Empresa para la Formación en el campo de las Tecnologías).
- **COST** (Cooperación Europea en el Campo de la Investigación Científica y Técnica).
- **DELTA** (Desarrollo Europeo para el Aprendizaje a través de Tecnologías Avanzadas).
- **ESA** (Agencia Espacial Europea).
- **ESPRIT** (Programa Estratégico Europeo para la Investigación y el Desarrollo de las Tecnologías de la Información).

[47] Sobre todos estos programas puede encontrarse más información en la Dirección General de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación de la Comisión Europea. Se encuentra localizada en la *rue de la Loi, nº 200* de Bruselas. Su sitio electrónico es http://europa.eu.int/comm/research/index_es.cfm.

- **ESTIMULATION** (Programa de Ayuda a la Movilidad de Investigadores y el Intercambio de Investigación Científica).
- **EUROTRA** (Programa para la creación de un sistema de traducción automática para todas las lenguas de la Comunidad).
- **FAST** (Prospectiva y Evaluación en Ciencia y Tecnología).
- **JET** (Programa de Fusión Termonuclear Controlada).
- **RACE** (Investigación y Desarrollo en Tecnologías Avanzadas de Telecomunicación para Europa).

Atender a todos ellos desbordaría los objetivos de este trabajo, pero no podemos dejar de ocuparnos de dos de ellos: el COMETT y el DELTA por su relación con la formación.

2.8.1. El programa COMETT

El programa COMETT ha sido uno de los programas de mayor alcance respecto a la formación y las tecnologías. Fue establecido originariamente por la ***Decisión del Consejo, de 24 de julio de 1986, por la que se aprueba el programa de cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías***. Esta *Decisión* establece un primer período de aplicación con una fase experimental durante 1986 y una primera fase de aplicación de 1987 a 1989. Su segundo período de aplicación, que abarca desde 1990 hasta 1994, viene regulado por la ***Decisión del Consejo, de 16 de diciembre de 1988, por la que se aprueba la segunda fase del programa de cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías.***

El programa COMETT pretende desarrollar la cooperación entre la universidad y el mundo de la empresa para la formación en el campo de las nuevas tecnologías a fin de alcanzar una alta cualificación tanto en relación con los recursos humanos como en lo que a la competitividad de la industria europea se refiere[48].

Hay que tener en cuenta que en el programa se emplea el término universidad "en sentido general para designar todos los tipos de centros de enseñanza y de formación postsecundarias que dispensen, eventualmente, en el marco de una formación avanzada, graduaciones o títulos de este nivel, cualquiera que sea su denominación respectiva en los Estados miembros" (artículo 2).

[48] Información sucinta del programa puede encontrarse en la página electrónica oficial de la Unión Europea http://europa.eu.int/scadplus/leg/eS/cha/c11015a.htm.

En España el programa COMETT se gestiona desde la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT), con sede en la C/ Rosario Pino, nº 14-16 de Madrid.

Los objetivos que en este programa se plantean son los siguientes (artículo 3):

1) Crear ámbitos de cooperación entre los centros de educación superior, sobre todo universidades, y las empresas, especialmente las de carácter industrial, así como con centros de investigación en alta tecnología.

2) Reforzar y desarrollar la formación en alta tecnología y la investigación avanzada.

3) Promover el intercambio de experiencias.

4) Detectar lagunas de formación en el campo de las nuevas tecnologías y reorientar la política de investigación en ese terreno, así como establecer nuevas prioridades en la política de formación.

5) Fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la formación inicial y continua en tecnologías avanzadas.

Para ello, la puesta en funcionamiento de intercambios y proyectos conjuntos va a resultar de gran importancia. Así, ocupan el centro de las cuatro acciones encaminadas a llevar a la práctica los objetivos del programa (anexo, apartado 3):

1) Red Europea para el desarrollo y fortalecimiento de las asociaciones entre la universidad y la empresa (AUEF). Las universidades o empresas que desean establecer contactos con otras empresas o universidades respectivamente, de otro Estado miembro, se integran en esta red. Con ello se contribuye a: identificar las necesidades de formación en tecnologías; ayudar a la explotación de los proyectos incluidos en otras acciones del programa; reforzar la cooperación entre los Estados miembros en el desarrollo de la formación inicial y continua en tecnologías avanzadas.

2) Intercambios transnacionales mediante la concesión de becas a estudiantes y licenciados y al personal de las empresas. Son beneficiarios de estas acciones: los estudiantes que deseen efectuar un período de formación en una empresa de otro Estado miembro de tres a doce meses de duración; licenciados en período de transición antes de la obtención de su primer empleo, en una empresa de otro Estado miembro, con una duración de entre seis meses y dos años; personal de la universidad o de la empresa, en comisión de servicio, en otro Estado miembro, aportando su competencia profesional en la universidad o empresa que visita.

3) Proyectos conjuntos de formación continua en tecnologías avanzadas y de formación multimedia a distancia. Estos proyectos podrán ser establecidos por universidades o empresas que deseen realizar cursos intensivos sobre tecnologías avanzadas de dimensión europea, que tengan por objeto la difu-

sión de los resultados y la transferencia de tecnologías, especialmente en las pequeñas y medianas empresas. También podrán prepararse y ponerse en práctica proyectos conjuntos entre universidades o empresas de, al menos, dos Estados miembros, e igualmente podrán tener cabida iniciativas multilaterales que tengan por objetivo la creación de sistemas de formación a distancia utilizando las nuevas tecnologías.

4) Medidas complementarias de promoción y apoyo a los anteriores. Están dirigidas primordialmente hacia las regiones menos desarrolladas y suelen abarcar visitas preparatorias de proyectos futuros.

La financiación de estas medidas propuestas por el programa COMETT II se estimó en 200 millones de ecus para el período comprendido entre 1990 y 1994.

2.8.2. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Educación y el programa DELTA

La Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) entran en el panorama educativo europeo en septiembre de 1983, cuando aparece la ***Resolución del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 19 de septiembre de 1983, sobre las medidas relativas a la introducción de las nuevas tecnologías de la información en educación***.

Esta disposición subraya como uno de los objetivos primordiales para la educación, mostrar los cambios tecnológicos, sociales y culturales. Así, la enseñanza no se limita a las necesidades de una vida profesional futura, sino que debe tender a desarrollar personalidades autónomas y creativas, capaces de adaptarse a los cambios tecnológicos. Por eso con esta disposición la UE se muestra partidaria de ofrecer a todos los jóvenes un conocimiento básico de las tecnologías de la información y la comunicación y de dotarles de herramientas que permitan sacarles todo su aprovechamiento. Para el sistema de enseñanza y para los educadores eso implica un nuevo reto al que debe responderse tanto desde la escuela como desde la familia, los medios de comunicación, y desde las estructuras de formación profesional y continua.

Desde ese marco conceptual se lanza el mensaje más determinante de la disposición. En estos momentos hay que iniciar a los alumnos en la utilización práctica de las nuevas tecnologías y darles una comprensión básica de su funcionamiento, de sus posibilidades de aplicación, y de los límites de dichas tecnologías. Así, resalta la importancia (además de su utilización) de la evaluación de sus efectos sobre la vida cotidiana y su alcance social.

Dada la importancia de los formadores en este terreno, se diseñan para ellos una serie de medidas (epígrafe II):

1) La organización de encuentros, seminarios y coloquios para la puesta en común entre los Estados miembros. Los temas preferentes de esos seminarios serán:
   - Objetivos y métodos para la familiarización con las nuevas tecnologías y sus efectos;
   - La posibilidad de adaptarlas a las diferentes materias y las consecuencias sobre la organización pedagógica;
   - La relación entre la enseñanza escolar, la formación profesional y las demás formaciones más avanzadas ante la tarea de favorecer la familiarización con las nuevas tecnologías de la información y de su control.
2) La organización de un programa de intercambios y de visitas destinados prioritariamente a los formadores del profesorado con el fin de ampliar su experiencia práctica y profesional.
3) La realización de análisis comparativos para incrementar la posibilidad de transferir los soportes lógicos (de ordenador) y los soportes didácticos y evaluar mejor el valor pedagógico de los diferentes sistemas de equipo.
4) El establecimiento de un proceso de intercambio de informaciones y de datos de experiencia, que tengan en cuenta la utilización que hasta ahora se ha hecho de la red *EURYDICE*.

En esa línea de las tecnologías y su inclusión en la enseñanza, y dos años después del COMETT, surgió el programa DELTA, mediante la ***Decisión del Consejo, de 29 de junio de 1988, relativa a una acción comunitaria en el campo de las tecnologías de la educación, desarrollo del aprendizaje en Europa a través del progreso tecnológico (DELTA), acción exploratoria.*** DELTA apoya las iniciativas necesarias para fomentar en la Comunidad Europea la investigación y el desarrollo crecientes que permitan incorporar las nuevas tecnologías a los instrumentos e infraestructura de apoyo de la enseñanza avanzada (minoritaria en estos momentos), en especial la abierta y a distancia.

Al poner en marcha esta Decisión, la Comisión considera que con este programa *se presentarán nuevas oportunidades para los profesionales de la educación* de desarrollar tecnologías del aprendizaje y aplicarlas al aprendizaje y la formación profesional:

"En el futuro, el alumno tendrá la posibilidad de desarrollar su potencial de aprendizaje mediante un proceso de experimentación y descubrimiento en una medida

mucho mayor de la que es posible en la actualidad. Con este objeto, el programa DELTA pretende establecer una base de conocimientos en el alumno organizada de manera que se pueda acceder a ella haciendo referencia al contenido y al contexto y utilizando un lenguaje casi natural" (anexo II del programa, epígrafe 2°).

Sus objetivos deberán establecer medidas, a medio y largo plazo, para ofrecer apoyo al aprendizaje, dar oportunidad para que se adopten estrategias comunes, mejorar el acceso y la flexibilidad de los sistemas, garantizar el suministro de material didáctico de calidad y adaptable, y apoyar el desarrollo de las nuevas tecnologías de transferencia y entrega.

2.9. Acciones y programas para el desarrollo del aprendizaje de las lenguas

Cuando surge el *Programa de Acción de 1976* ya se había puesto de manifiesto la importancia de impulsar el aprendizaje de las lenguas entre los ciudadanos de la Comunidad para afianzar el proceso de integración europeo a un nivel no sólo económico[49]. El *Primer Programa de Acción de 1976* recoge el interés de esas disposiciones y, como vimos en su momento, toda un área entera de las acciones que allí se proponían iba destinada a la "Enseñanza de las lenguas extranjeras" (apartado IV, epígrafes 17 a 19).

Para dar respuesta a las propuestas que allí se contenían, se planteó el programa LINGUA. Surge desde una *Propuesta de acuerdo de la Comisión para promover la enseñanza y el aprendizaje de las lenguas de la Comunidad Europea, de 28 de diciembre de 1988.* Sin embargo, no se ve materializado de forma concreta hasta que se aprueba la ***Decisión del Consejo, de 28 de julio de 1989, por la que se establece un programa de acción para promover el conocimiento de lenguas extranjeras en la Comunidad Europea***.

Este programa[50] pretende promover la enseñanza de las lenguas comunitarias, especialmente las menos extendidas, a través de la formación de profesores y de intercambios de alumnos. Con ello se persigue que todos los jóvenes europeos del siglo XXI sean capaces de comunicarse entre sí, gracias al conocimiento de una lengua comunitaria, además de la suya propia. Para lograrlo se pretende dar prioridad a la diversificación de la oferta de lenguas extranjeras en los programas de educación y formación de los distintos Estados miembros de

[49] *Informes de Spinelli de 1972, Informe Janne de 1973, Comunicación de la Comisión de 1974, Resolución del Consejo de 1974.* A todas ellas se ha hecho ya referencia repetidamente.

[50] Información sucinta del programa se encuentra en la página electrónica oficial de la Unión Europea http://europa.eu.int/comm/education/languages/index.html.

la Comunidad Europea. Se considera que todas las lenguas oficiales de la Comunidad deben ser ofertadas en la enseñanza de los Estados.

Los ámbitos de aplicación del programa se articulan de la siguiente forma:

1) Promocionar la formación lingüística de los jóvenes mejorando la oferta cualitativa y cuantitativa de las lenguas.

2) Promover la iniciación en la didáctica de los idiomas extranjeros.

3) Impulsar la enseñanza de las lenguas en la vida económica.

4) Reforzar la Red Universitaria Europea y desarrollar la formación inicial de los profesores en el marco del programa ERASMUS.

Como acciones concretas dentro de esos ámbitos de aplicación se proponen:

1) Estimular a los jóvenes en el conocimiento suficiente de dos lenguas de la Comunidad.

2) Exigir el conocimiento de, al menos, una lengua extranjera comunitaria diferente de la materna para acceder a la universidad.

3) Asegurar el intercambio de alumnos y profesores entre los Estados miembros.

Las medidas que sobre la base de esas propuestas ha seguido hasta ahora el programa son:

1) *Promoción de la formación permanente del profesorado de lenguas extranjeras.* Esta medida se propone contribuir a la extensión y a la mejora cualitativa de la formación continua del profesorado de idiomas a cualquier nivel de enseñanza o de formación distinto del universitario o de personas que trabajen en la organización de la enseñanza de lenguas extranjeras.

   En el caso de los profesores españoles el acceso a este programa se necesitaba un mínimo de tres años de antigüedad en la docencia, con un mínimo de tres horas semanales.

   El objetivo que se pretende alcanzar es un incremento de la participación de profesores de idiomas o de formadores de profesores en los proyectos y cursos destinados a los mismos.

2) *Promoción del aprendizaje de lenguas extranjeras en la universidad.* Se proponen programas de cooperación entre instituciones comunitarias para la preparación de futuros profesores de idiomas. Podrán participar en estos programas aquellas instituciones que se dediquen a la formación continua del profesorado y que establezcan un acuerdo con otras instituciones de

otro Estado miembro para poner en marcha un proyecto conjunto de formación para los estudiantes, de modo que éstos puedan realizar parte de sus estudios en el país de la lengua que desean enseñar.

También se concederán becas individuales a estudiantes universitarios, futuros profesores de idiomas.

Igualmente se establecerán becas de movilidad de profesores que permiten financiar visitas preparatorias, con objeto de poner en marcha un programa común para intercambiar experiencias sobre nuevos métodos o para adquirir destrezas en relación con la formación inicial.

3) *Medidas para atender las necesidades lingüísticas en el mundo empresarial de la pequeña y mediana empresa.* El objetivo de las medidas adoptadas en esta acción es amplificar la formación profesional de los trabajadores y de los formadores hacia el desarrollo de la enseñanza y el aprendizaje de idiomas. Con todo ello se pretende atender a las necesidades lingüísticas del mundo empresarial de la pequeña y mediana empresa. Las empresas que deseen beneficiarse de esta acción deben asociarse con empresas similares de un Estado miembro distinto del suyo y poner en marcha un proyecto conjunto para la formación lingüística de su personal.

Las medidas específicas que se desarrollan son: la elaboración de materiales didácticos y de métodos de autoaprendizaje; el fomento de la movilidad y los intercambios lingüísticos; y la presentación de certificados por las instituciones de los Estados miembros.

4) *Intercambio de alumnos que cursen estudios de Formación Profesional y Técnica.* Estos intercambios son organizados y solicitados a través de proyectos pedagógicos elaborados por profesores que den clase a jóvenes entre 16 y 25 años en el ámbito de la Formación Profesional o Técnica. El intercambio se produce de modo grupal y no a título individual.

Se otorga ayuda financiera a los intercambios que estén basados en un proyecto de centro, y que tengan como finalidad la mejora cualitativa en idiomas y el aumento del interés de los participantes por adquirir competencias en lenguas extranjeras.

En este sentido se dará apoyo a asociaciones del área comunitaria para la investigación y elaboración de nuevas tecnologías en el campo de la enseñanza y de la diversificación lingüística.

Toda asociación que se ocupe de la metodología de la enseñanza de lenguas extranjeras o del fomento de las mismas en los medios de comunicación están en disposición de optar a los beneficios de esta acción.

5) Existen, además, unas *medidas complementarias.* Están destinadas a crear una red de comunicación entre las estructuras que facilite la cooperación mutua, de forma que puedan alcanzarse los objetivos del programa LINGUA.

   Se proporcionará apoyo a las asociaciones que se ocupen de la metodología en la enseñanza de idiomas en los medios de comunicación, y se destinará ayuda financiera a favorecer la diversificación de la enseñanza y el aprendizaje de lenguas extranjeras, prestando asistencia en la elaboración e intercambio de materiales didácticos de las lenguas menos extendidas y menos enseñadas.

A partir de 1995, el programa LINGUA se ha integrado en el programa SÓCRATES, al que nos referiremos en el siguiente capítulo.

2.10. El Programa ARION de visitas de estudio para profesorado

El programa ARION también tiene su embrión en las acciones previstas por el *Primer Programa de Acción en Materia Educativa de 1976,* concretamente en los epígrafes 2, 4 y 5 del artículo IV, relativos respectivamente a "cooperación en materia de formación del personal docente", "visitas de estudio en los demás Estados miembros para administradores escolares" y "visitas de estudio e intercambios de corta duración para el personal docente".

Las consideraciones que conducen a la puesta en marcha de este programa son diversas. Por un lado, el avance de las nuevas tecnologías, de la cultura, de lo social y lo económico, implica la necesidad de la adaptación de los profesores a nuevos programas y metodologías. Además, el modelo de una formación inicial suficiente para toda la vida se queda obsoleto porque las necesidades de los alumnos y de la sociedad cambian continuamente. Por otra parte, es de esperar que no haya mucha renovación del profesorado, puesto que su número es actualmente elevado y su edad media muy joven, a lo que hay que añadir una demografía descendente. Finalmente, la existencia de una formación continua rigurosa y regular puede jugar un papel importante en la revalorización del colectivo de profesores.

Así, el objetivo fundamental del programa ARION[51], según la disposición que le da origen, es promover el intercambio de visitas de estudio entre el personal docente y especialistas en educación.

[51] Información resumida del mismo puede encontrarse en la página electrónica oficial de la Unión Europea (http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/arion/index_es.html).

Concretamente, las acciones que se incluyen en este programa son:

1) Intercambio de informaciones y experiencias sobre la organización de las enseñanzas, acciones piloto, formación del personal docente, estudios y trabajos de investigación pedagógica.

2) Mejora de la correspondencia entre los sistemas educativos de Europa.

3) Visitas de estudio e intercambios de corta duración para el personal docente, especialmente profesores de lengua, durante su período de formación.

4) Desarrollo de los servicios nacionales de información y consulta necesarios para fomentar los intercambios y la movilidad de los alumnos y de los profesores en el interior de la Comunidad.

La oficina responsable del programa ARION en España depende del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte[52].

Han existido otras disposiciones relativas a la mejora de la formación del profesorado y a su perfeccionamiento profesional. Una de ellas es la que contiene las ***Conclusiones del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 14 de mayo de 1987, relativas a la formación permanente del profesorado***. En ellas se plantea la necesidad de clarificar los objetivos comunes en este terreno y presentar una oferta de formación coherente, flexible y diversificada; la importancia de vincular la formación inicial a la formación continua y asegurar que esta última engarce con los proyectos de formación elaborados por los propios profesores; y, por último, la ampliación de los recursos destinados a la formación continua del profesorado.

2.11. Acciones destinadas a favorecer la Igualdad de Oportunidades educativas de grupos desfavorecidos

Existen diferentes colectivos que, por su situación social o personal viven en condiciones de riesgo respecto a la igualdad de oportunidades educativas. Desde la Unión Europea se han puesto en marcha distintas acciones y programas sectoriales tratando de atender específicamente las particularidades de cada uno de estos grupos.

El Primer *Programa de Acción de 1976* incluyó, como ya se indicó en el epígrafe que se dedicó a ese programa en este capítulo (2.1) toda un área de acción específica a la "Realización de una igualdad de oportunidades, con el fin

[52] Puede localizarse en el Paseo del Prado, 28, de Madrid.

de que todos puedan acceder a todas las formas de enseñanza" (artículo IV, epígrafes 20-22).

Entre ellos podemos destacar a los analfabetos; la población de hijos de trabajadores migrantes, de trabajadores itinerantes o gitanos; las personas con discapacidades físicas psíquicas o sensoriales y quienes tienen dificultades de aprendizaje; y el colectivo de las mujeres. A esos grupos se dedicarán los próximos cuatro subepígrafes[53].

2.11.1. La lucha contra el analfabetismo

Uno de los grupos más susceptibles de marginación es el de las personas con un nivel de formación tan bajo que ni siquiera pueden leer ni escribir. El analfabetismo es fuente de desigualdad en cuanto que supone la imposibilidad de acceder al mundo laboral. Esas dificultades se acrecientan en una sociedad como la contemporánea, en la "sociedad del conocimiento".

Desde mediados de los años 80 se ha intensificado la lucha contra el analfabetismo desde las instituciones de la Unión Europea como parte de su política social y educativa. Una de las disposiciones primeras, y de las más significativas en esta etapa, es la que presenta las ***Conclusiones del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 14 de mayo de 1987, relativas a un programa europeo con vistas a intensificar la lucha contra el analfabetismo***.

En este documento se presentan dos apartados: los aspectos a tener en cuenta en la lucha contra el analfabetismo y el programa de trabajo.

En el primero se exponen las causas que potencian el analfabetismo: factores relacionados con el medio en el que se desarrolla la persona (de tipo geográfico, médico, psicológico) y los factores subyacentes de la correspondencia entre las exigencias de la cultura y los lenguajes utilizados en los medios de comunicación (incluyendo los informáticos). También se hace referencia a la alfabetización de adultos, y su relación con el nivel educativo de sus hijos y con sus potencialidades de educación posterior.

La primera parte de las *Conclusiones de 1987* prosigue con la propuesta relativa a una mayor promoción de las acciones que estimulen a la lectura en las edades más tempranas y con la definición de una serie de aspectos que deben ser trabajados desde los niveles escolares posteriores:

[53] Se puede encontrar una aproximación somera a las políticas sociales y educativas de la Unión Europea hacia estos grupos en la página electrónica oficial: http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/502206.htm.

- Medios de control del aprendizaje y de la asistencia a clase.
- Formación específica de los profesores.
- Flexibilidad en los programas para la adaptación a todas las capacidades y ritmos de aprendizaje.
- Distribución de los recursos materiales y humanos.
- Instalaciones adecuadas.
- Ayuda psicométrica y social en todos los niveles de enseñanza.
- Establecer el vínculo con la vida diaria.
- Apertura de la escuela hacia el mundo exterior.
- Intensificar el flujo de información e intercambio de experiencias en la lucha contra el analfabetismo.

Para finalizar esta primera parte, se exponen las acciones estratégicas que han de llevarse a cabo en relación con la alfabetización de adultos, como son la formación de monitores, la selección de material pedagógico y de horarios apropiados, una buena publicidad sobre los cursos y la orientación de las campañas de alfabetización para optimizar sus resultados.

La segunda parte del texto presenta, como ya hemos dicho, el programa que va a seguir el grupo de trabajo de la Comisión, con reuniones bienales, la organización de coloquios, una universidad de verano para pedagogos y psicólogos, visitas a centros de alfabetización durante las visitas de estudio de los monitores de profesores, investigación-acción en las escuelas piloto de varios Estados, estudios sobre la aportación de las TIC y los medios de comunicación a los aprendizajes básicos, y examen de los medios utilizados en las últimas campañas de información.

Asimismo, la Comisión intenta, desde la fecha, organizar acciones con los servicios responsables de la formación profesional con apoyo del Fondo Social Europeo.

2.11.2. Igualdad de oportunidades para minorías étnicas o culturales y para inmigrantes

Como ya se vio en el primer capítulo de esta segunda parte, las acciones tendentes a ofrecer atención educativa (básicamente escolarización) a los hijos de los trabajadores migrantes están muy presentes en la política educativa de la

Unión Europea desde un primer momento[54]. La razón obvia de la movilidad de trabajadores que desde un primer momento suponen los tratados originales está en la base de tan grande atención.

Pero a partir del *Programa de Acción de 1976*, la naturaleza de la atención que se presta cambia radicalmente. La educación de los hijos de los trabajadores migrantes se contempla en ese programa en su artículo IV.1, como ya se explicara en el primer epígrafe de este segundo capítulo. En ese artículo se sientan unas bases sólidas para que se tomen medidas no sólo al respecto de la escolarización, sino también de la integración escolar y social y de su respeto a la cultura y lengua de origen.

Estas medidas se transforman en una disposición jurídica muy poco tiempo después, en 1977, mediante la ***Directiva del Consejo, de 25 de julio de 1977 relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes.*** Hay que hacer notar la trascendencia de esta disposición, ya que se trata de una Directiva (tienen carácter vinculante) y está emanada por el Consejo (la institución comunitaria de máxima capacidad legislativa)[55].

Teniendo entre sus referentes al mencionado artículo del *Programa de 1976* y el *Programa de Acción Social* de 1974 (entre otros), esta *Directiva de 1977* se articula sobre tres ejes:

1) El hecho de que el Programa de Acción Social de 1974 señalase como acciones prioritarias aquellas destinadas a mejorar las condiciones de la libre circulación de los trabajadores, especialmente las que tienen relación con la acogida y enseñanza de sus hijos.

2) La importancia de disponer de una educación adecuada que incluya la enseñanza de la lengua del Estado de acogida para que los hijos de los trabajadores emigrantes puedan integrarse en el medio escolar o sistema de formación del Estado receptor.

3) La necesidad de que los Estados miembros de acogida, en cooperación con los Estados miembros de origen, adopten las medidas oportunas en orden

[54] Con independencia de las disposiciones a las que allí se prestó mayor atención, se recuerdan aquí las siguientes: *Resolución 68/2 sobre servicios sociales en favor de los trabajadores migrantes, adoptada por los Delegados de los Ministros el 28 de enero de 1968; Reglamento 1612/68/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de trabajadores en la Comunidad; Resolución, de 27 de noviembre de 1970, sobre la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes; Resolución de los Ministros de Educación, de 16 de noviembre de 1971, relativa a la cooperación en el dominio de la enseñanza; Resolución del Consejo, de 21 de enero de 1974, relativa a un programa de acción social; Resolución 74/14, sobre la situación de los trabajadores migrantes y sus familias en Europa, adoptada por el Comité de Ministros el 21 de mayo de 1974 en la 232ª reunión de los Delegados de los Ministros.*

[55] De nuevo se remite al capítulo sexto de la primera parte para apreciar estos matices dentro de la jurisprudencia y la arquitectura institucional de la Unión Europea.

a promover la enseñanza de la lengua materna y la cultura del país de origen para facilitar la eventual reintegración en el Estado miembro de origen a los hijos de los trabajadores migrantes.

Basándose en todo ello, la Directiva obliga a todos los Estados miembros de la Comunidad Europea a ofrecer una enseñanza gratuita, conforme a las estructuras educativas nacionales, a aquellos hijos de trabajadores de otro Estado miembro de la Comunidad Europea que estén en edad de escolaridad obligatoria (según la legislación educativa del Estado de acogida). En esa enseñanza debe incluirse especialmente la lengua oficial o una de las lenguas del Estado de acogida, con una metodología especialmente adaptada a las necesidades específicas de estos sujetos. Además, se establece que los Estados de acogida tendrán que promover la lengua materna y la cultura del país de origen. Es importante señalar que se indica la necesidad por parte de los Estados miembros de adoptar medidas pertinentes para la adecuada formación inicial y permanente del profesorado que imparta estas enseñanzas.

A pesar de los logros que representa, esta Directiva ha recibido algunas críticas. Por una parte, porque sólo se refiere a hijos de migrantes de países de la Comunidad Europea y por otra, porque se considera que en un principio "*el cumplimiento no ha sido excesivamente ejemplar por parte de muchos países*" (FERNÁNDEZ, 1991:17).

Realmente, la primera de las críticas es injustificada. La Comunidad no puede legislar de forma vinculante sobre ciudadanos que no están dentro de su competencia. Por tanto, al tratarse de una Directiva, no podían incluirse en ella a los hijos de trabajadores migrantes de terceros países porque sería legislar por encima de su capacidad competencial.

La segunda de las críticas sí es más acertada. En efecto, es bien sabido que los hijos de los trabajadores migrantes suelen presentar la tasa más alta de paro dentro del grupo de jóvenes de 16 a 25 años y, además, normalmente acceden a los trabajos menos cualificados y peor remunerados. Asimismo, en lo relativo a la enseñanza, suelen presentar retrasos respecto al curso escolar que teóricamente les correspondería por su edad. Ahora bien, estos datos son claramente referidos a la población de hijos migrantes de terceros países y poco tienen que ver con la realidad de hijos migrantes de países miembros de la Comunidad.

En cualquier caso, a partir de la Directiva surge una política concreta en este terreno que se lleva a cabo de forma muy diversa, a través de distintos proyectos y experiencias, pero todos ellos con una única finalidad común: que los hijos

de los trabajadores migrantes tengan las mismas oportunidades para acceder a todo tipo de enseñanza.

Los objetivos concretos que se persiguen con las acciones llevadas a cabo en este terreno son:

a) *la plena incorporación de los hijos de los trabajadores migrantes a la escuela*, mediante el aprendizaje de la lengua y cultura del país receptor;

b) evitar la ruptura con la lengua y cultura del país de origen;

c) facilitarles la reinserción escolar en el caso de que sus padres regresen al país de origen.

A partir del ***Informe de la Comisión, de 25 de marzo de 1994 sobre la educación de los hijos migrantes en la Unión Europea*** (COM (94) 80 final), se plantea la Educación Intercultural como paradigma para llevar a cabo todas las acciones sobre la educación de los hijos de migrantes. Desde ese enfoque, se apuesta por aquellas experiencias en las que tanto los hijos de inmigrantes como los alumnos autóctonos estudian conjuntamente las culturas de uno y otro país. Ello implica que se conozcan ambas culturas, es decir, que se disponga de información relevante y suficiente sobre sus diferentes modos de vida. Esta visión supone evitar la marginación de la cultura "extraña" y permite a los hijos de los inmigrantes reconocer el valor de su cultura de origen.

Otro grupo de especial atención en el ámbito de la igualdad de oportunidades son los hijos de padres que ejercen profesiones itinerantes. Su estilo de vida dificulta la escolarización, lo que provoca a la larga un déficit educativo que puede degenerar en falta de oportunidades laborales e incluso exclusión social.

Desde esos planteamientos emana la ***Resolución del Consejo y de los ministros de educación reunidos en el seno del Consejo, de 22 de mayo de 1989 relativa a la escolarización de los niños cuyos padres ejerzan profesiones itinerantes***. Las personas con profesiones itinerantes eran, en esos momentos y para la composición de países de la Comunidad de entonces, alrededor de 200.000. Para paliar la falta de escolarización de los hijos de éstos, se plantearon medidas tanto desde la acción de la Comunidad como desde la de los Estados miembros. Entre las primeras caben destacarse: favorecer las iniciativas innovadoras; proponer y apoyar medidas positivas y adaptadas; procurar que todas las realizaciones se articulen entre sí; y difundir ampliamente los resultados y las lecciones que de ellas se desprendan.

Por su parte, la labor de los Estados miembros debería procurar:

1) Mejorar la información de las familias itinerantes[56] sobre los mecanismos educativos, las vías educativas y las ayudas específicas.

2) Mejorar el acceso de los hijos de padres con profesión itinerante a las escuelas de niveles preescolar y primario fomentando la creación de unidades móviles de educación (UME), estimulando a las escuelas de preescolar y primaria a que practiquen una pedagogía adaptada a las necesidades y a este modo de vida, designando consejeros itinerantes que asesoren a los padres e introduciendo tarjetas de escolaridad para demostrar la asistencia y los resultados.

3) Adoptar medidas que permitan el acceso a una enseñanza media completa y a una formación profesional adaptada.

4) Facilitar el alojamiento en régimen de internado o de pensión.

5) Estimular la información de profesores de las situaciones y necesidades específicas de este colectivo.

6) Fomentar la ayuda necesaria a los profesores, a los educadores, a los directores de escuelas e internados y a los responsables de UME.

La Comunidad procuraría el intercambio de experiencias y proyectos pilotos innovadores, adaptándose en todo momento a las exigencias propias de la actuación en el marco comunitario y a las del colectivo receptor.

En la misma línea y el mismo día se establece la ***Resolución del Consejo y de los ministros de educación reunidos en el seno del Consejo de 22 de mayo de 1989 relativa a la escolarización de los niños gitanos e itinerantes***. Según se apunta en esa Resolución, la situación del momento era preocupante. Tan sólo entre el 30 y 40% de los niños gitanos e itinerantes iban a la escuela con regularidad y la mitad de ellos no llegaba nunca a ser escolarizado. Además, no superaban el periodo de enseñanza secundaria y el índice de analfabetismo entre los adultos sobrepasaba en bastantes países el 50 % llegando a ser hasta de un 80 %. La situación afectaba a más de 500.000 niños, con una revisión al alza constante.

En medio de ese panorama, la Resolución propone la adopción de una serie de medidas dirigidas a:

- Favorecer las iniciativas innovadoras.
- Proponer y apoyar acciones positivas y adaptadas.

[56] Navegantes fluviales, circos y feriantes.

- Hacer que las realizaciones se articulen entre sí.
- Dar a conocer extensamente los resultados y enseñanzas que de ellos se deriven.
- Favorecer los intercambios de experiencias.

Los Estados miembros tratarían de promover acciones en el nivel de estructuras y de implicados (centros escolares, profesores, padres y alumnos), así como en la pedagogía y el material didáctico (enseñanza a distancia, seguimiento pedagógico, el paso de la escuela a la educación y la formación permanentes, consideración de su historia, cultura y lengua, nuevos vídeos y material didáctico), la contratación y la formación inicial y continua del profesorado, la información y la investigación, la concertación y la coordinación entre actores, agentes y organizaciones.

A escala comunitaria se requería estimular las iniciativas nacionales, organizar intercambios de opiniones y de experiencias, y garantizar la documentación, la animación, la coordinación y la evaluación permanentes del conjunto de las medidas.

2.11.3. Igualdad de oportunidades para alumnos con necesidades educativas especiales

Dentro de la misma línea del fomento de la igualdad de oportunidades como elemento clave del principio de justicia social, la Comunidad Europea ha realizado distintas acciones encaminadas a hacer efectiva dicha igualdad a personas con minusvalías o algún otro problema de aprendizaje.

Así, encontramos tres documentos aparecidos en la misma fecha que dan cuerpo a esta preocupación. El primero aparece con las ***Conclusiones del Consejo y de los ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo, de 14 de mayo de 1987, relativas a un programa de colaboración europea sobre la integración de los niños disminuidos en escuelas ordinarias***. Con estas conclusiones se materializa el principio de integración social de los discapacitados en el terreno escolar.

La idea primordial es ofrecer a estos niños el máximo de integración posible y el mínimo de segregación necesaria.

Los aspectos principales del programa suponen la relación entre los sistemas de educación especial y las situaciones de integración en centros de enseñanza normal; la imprescindible formación adecuada del profesorado y la participación de los padres; el desarrollo de programas y métodos de enseñanza apli-

cados en esta situación; y el estudio de las barreras físicas y sociales que obstaculizan la integración de los minusválidos.

Se presenta la aprobación de un primer programa, cuatrienal, que supone la colaboración y el intercambio de información entre los Estados miembros con dos objetivos claros: garantizar una coordinación ajustada al programa de acción a favor de la integración social y económica y la independencia de las personas disminuidas; y prestar gran atención a la transición de la escuela a la vida adulta y laboral.

El texto contiene tres anexos en los que se recogen:

1) *La situación del problema en ese momento y sus necesidades.* Se plantea que la idea de la integración tiene sus ventajas para las dos partes. Además, el planteamiento de objetivos individuales posibilita esta integración. Se señala de importancia la cooperación estrecha entre escuelas y entre organismos y se insta a la creación de sistemas de recogida de información sobre los avances en el tema. Las nuevas tecnologías se perciben como una oportunidad para acercar esa integración.

2) *El contexto del programa y sus herramientas.* Con servicios comunes para las escuelas que participen, utilizando redes como EURYDICE[57] y HANDINET[58], así como el aprovechamiento de las TIC.

3) *El programa y sus temas de investigación.* Estos son: los sistemas especiales y situaciones de integración, los profesores y padres, el aula y una vida escolar plena (tanto en sus aspectos físicos como sociales).

Las propuestas de cooperación elaboradas con este propósito se centran en el examen de los temas comunes a todos los niveles escolares y los tipos de minusvalía, como por ejemplo, sistemas de enseñanza y situaciones integradas, profesores y padres, condiciones y medios de aprendizaje, vida escolar completa, etc.; en la selección de experiencias sobre integración, relacionadas con los temas antes mencionados; en la utilización adecuada de la red EURYDICE y la base de datos HANDYNET; y en la contribución de las nuevas tecnologías para mejorar la educación de los minusválidos, especialmente en el campo de la integración.

Desarrollando más concretamente el objetivo de integración de minusválidos, la ***Decisión del Consejo, de 18 de abril de 1988, por la que adopta un segundo***

[57] A ella ya nos referimos en el epígrafe 2.3 de este capítulo.

[58] La base de datos HANDYNET es una red comunitaria de información relativa a las personas minusválidas para intercambiar información multidisciplinar entre instituciones, grupos profesionales y asociaciones voluntarias que trabajan con minusválidos. Su sede central se halla en Square Ambiorix, 32 Bte. B, 1040 Bruxelles.
La información disponible electrónicamente está accesible en la página digital: http://handinet.org.

programa de acción comunitario en favor de los minusválidos, pone en marcha el programa HELIOS, cuya aspiración última es facilitar la readaptación profesional y la integración económica de jóvenes minusválidos de ambos sexos, así como promover su integración social y una mayor autonomía en su vida.

Las acciones que se diseñan para el programa HELIOS son básicamente:

1) Coordinar y realizar actividades destinadas a fomentar innovaciones y a facilitar intercambios de experiencias.

2) Crear un sistema de información europeo que utilice las nuevas tecnologías.

3) Garantizar una estrecha coordinación entre el programa de cooperación europeo sobre integración escolar de minusválidos y los programas comunitarios en materia de nuevas tecnologías e igualdad de oportunidades para la mujer.

4) Garantizar la coordinación: uno, a nivel comunitario, con los programas sobre la igualdad de oportunidades para la mujer, y sobre la integración escolar de los minusválidos; y dos, con actividades emprendidas a nivel internacional.

Para una mayor información sobre este programa puede acudirse al Ministerio de Asuntos Sociales[59], o también al Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalías[60].

Una segunda fase de HELIOS, para los años 1993-1996, se pone en marcha mediante la ***Decisión del Consejo, de 25 de febrero de 1993, por la que se aprueba el tercer programa de acción comunitaria para las personas minusválidas (HELIOS II)***[61].

Las acciones de HELIOS II van encaminadas a continuar con el desarrollo de una política comunitaria que permita avanzar con las actividades de intercambio y de información con los Estados miembros y las ONGs. Así, por ejemplo, dentro del marco del *HELIOS II* ha surgido la asociación *EUCREA* (Asociación Internacional para la Promoción de la Igualdad de Oportunidades para Personas Discapacitadas en las áreas del Arte, la Cultura y los Medios)[62]. Esta organización no gubernamental cofinancia proyectos dentro del ámbito de la promoción de la creatividad de alumnos minusválidos en cooperación con la Comisión Europea.

[59] Está ubicado en la calle Agustín de Foxá, nº 31, de Madrid.

[60] Localizado en la calle Serrano, nº 140 de Madrid.

[61] Información de referencia rápida puede encontrarse en la página electrónica oficial de la Unión Europea: http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c11405c.htm.

[62] Toda la información disponible en Internet sobre EUCREA puede obtenerse en la página electrónica: http://www.eucrea-international.org.

Las medidas que facilitan la consecución de dichos objetivos están destinadas a la coordinación de actividades en ámbitos de la formación profesional, que impliquen la participación de las personas minusválidas, sus familias y profesionales que trabajen sobre el terreno; la satisfacción de las necesidades de información de las personas minusválidas, continuando así, con el sistema de información y documentación informatizado HANDYNET; y al incremento de la mejora de relaciones con organizaciones a nivel internacional, fomentando la coordinación entre las mismas.

El programa fue objeto de una rigurosa evaluación que se plasmó en el Informe de la Comisión, de 20 de enero de 1998, sobre la evaluación del tercer Programa de Acción comunitario en favor de los minusválidos (HELIOS II, 1993-1996). Según el informe, el resultado de HELIOS II es bastante bueno. Sus actividades ofrecieron a 1.150 organizaciones, que desarrollaban su labor en el ámbito de la educación de discapacitados, la posibilidad de participar de manera continua en debates e intercambios con organizaciones semejantes de otros Estados miembros.

El informe destaca algunos de los aspectos más relevantes, por su carácter innovador, de HELIOS II:

- Concedió más importancia a las cuestiones relativas a la igualdad de oportunidades y a la integración que al tratamiento "social" de la discapacidad.
- Se dio prioridad a un modelo de cambio basado en el aprendizaje social; creó una estructura formal de consulta con las personas con discapacidad y sus organizaciones.

Dentro de este campo de actuación, y al margen de los programas HELIOS, se estableció la ***Resolución del Consejo y los ministros de Educación reunidos en Consejo, de 31 de mayo de 1990, relativa a la integración de los niños y jóvenes minusválidos en los sistemas educativos ordinarios***. En ella, la Unión Europea, siguiendo la línea de las *Conclusiones de 1987* que luego derivarían en los programas HELIOS, propone como opción primordial la integración de los minusválidos en el sistema ordinario de enseñanza formal.

Con esta *Resolución* el Consejo y los ministros de Educación se proponen la organización de acciones tales como el intercambio de información entre los Estados miembros, visitas del profesorado, etc. con el ánimo de compartir prácticas innovadoras y de diseñar estudios de expertos en la materia.

Los Estados miembros acuerdan, igualmente, intensificar sus esfuerzos para la plena integración de los niños discapacitados en el sistema educativo ordinario,

desarrollando y fomentando los vínculos entre la familia, la escuela, la comunidad, las actividades de ocio y el mundo laboral.

Se propone que los centros de educación especial compartan sus técnicas y métodos de enseñanza con los centros ordinarios y que se apoye la cooperación entre todos los organismos (de enseñanza, preparación para la vida laboral, actividades de ocio, sanidad y servicios sociales). Por su parte, las nuevas tecnologías son, una vez más, contempladas como herramientas apropiadas para la integración. Del mismo modo, se considera imprescindible para la adaptación educativa de los niños discapacitados al ritmo de las escuelas ordinarias una adecuada formación del profesorado, la participación de las familias, la asignación y creación de recursos suficientes, tanto materiales como financieros y humanos, una evaluación adaptada, una innovación en los programas y la eliminación de obstáculos estructurales.

En definitiva, la política educativa de la Unión Europea reconoce en esta materia que es altamente positiva la contribución que puede aportar el planteamiento de la integración de las personas discapacitadas en la escolaridad regular, tanto a los niños y a los jóvenes minusválidos como a los demás alumnos.

2.11.4. Igualdad de Oportunidades entre géneros

Dentro del espíritu de los valores de justicia social que se promueven desde las distintas instituciones de la Comunidad Europea, las políticas encaminadas a la igualdad de oportunidades para las mujeres ocupan un lugar destacado.

En el terreno concreto de la educación, la ***Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo, de 3 de junio de 1985, que contempla un programa de acción sobre la igualdad de oportunidades para los jóvenes de uno y otro sexo en materia de educación***, representa uno de los más grandes avances en este campo.

El programa de acción propuesto en esta Resolución se fija primordialmente diez campos de actuación:

1) Sensibilizar a los actores del proceso educativo sobre la necesidad de alcanzar la igualdad de oportunidades entre chicas y chicos.

2) Plantear la orientación escolar y profesional como un servicio que estimule la diversificación de las opciones tanto para los chicos como para las chicas.

3) Abrir la escuela al mundo del trabajo y al mundo exterior.

4) Ampliar las posibilidades de acceso de las jóvenes y los jóvenes a todas las ramas de la formación profesional y estimular, mediante medidas adecuadas,

la opción de jóvenes (chicos y chicas) que elijan ramas no tradicionales a su género.

5) Introducir la problemática de la igualdad de oportunidades tanto en la formación inicial como en la continua de los profesores, así como ofrecerles alternativas pedagógicas para su solución.

6) Reforzar los centros mixtos y las prácticas de coeducación.

7) Avanzar en la distribución equilibrada de los puestos de trabajo ocupados por los hombres y por las mujeres en todos los niveles de la enseñanza, tanto desde el punto de vista de las materias como del nivel de los puestos ocupados.

8) Eliminar los estereotipos que aún existen en los manuales escolares y en el conjunto del material pedagógico, así como en los instrumentos de evaluación y en el material de orientación.

9) Actuar mediante iniciativas específicas en favor de las categorías más desfavorecidas para que las jóvenes minusválidas tengan las mismas posibilidades y la misma calidad de enseñanza y formación que los jóvenes minusválidos.

10) Establecer medidas, tanto de orden estructural como organizativo, para estimular la promoción de los programas para la igualdad de oportunidades entre las jóvenes y los jóvenes.

En parte para hacer efectivos estos diez campos de actuación se establece el programa IRIS, mediante la ***Recomendación de la Comisión, de 24 de noviembre de 1987 sobre la formación profesional de las mujeres.***

El programa IRIS, con una duración inicial de 1988 a 1993, trata de promover la formación profesional de la mujer por medio de programas innovadores y a través de visitas de estudios[63]. Entre las acciones que este programa contempla destacan:

1) Delimitar los programas innovadores de formación profesional destinados específicamente a la mujer.

2) Conferir a los programas una dimensión europea.

3) Mejorar la oferta de programas de formación destinados a la mujer mediante la organización de visitas de estudio en las que los responsables de los pro-

[63] En España la gestión de este programa se encargó al Instituto de la Mujer. Está localizado en la calle Almagro, nº 36 de Madrid.

En Europa, el centro de información está en Bruselas (21, rue de la Tourelle).

Puede encontrarse una información muy somera en la página electrónica oficial de la Unión Europea: http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c11018b.htm.

gramas puedan intercambiar experiencias y crear así una nueva metodología de la formación profesional para la mujer.

4) Insertar la formación profesional de la mujer en un proceso de cooperación que integre distintos programas de formación a nivel local, regional y nacional con organismos de formación, instituciones encargadas del fomento de la igualdad de oportunidades, empresas, sindicatos, etc. mediante la organización de seminarios.

Durante el periodo 1994-1998 se extendió la segunda fase del programa IRIS.

En el campo de la igualdad de oportunidades entre los géneros hay que destacar, por su relación con la educación, las ***Conclusiones del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 31 de mayo de 1990, sobre el fomento de la igualdad de oportunidades educativas entre los sexos en la formación inicial y la formación permanente de los profesores***. El documento se centra en la necesidad de la formación del profesorado para que éste adapte su acción a las necesidades reales de la educación europea de tal forma que se convierta en elemento propagador de ideas igualitarias entre los géneros.

En este documento observamos el esfuerzo que se pretende hacer desde la Unión Europea para el establecimiento definitivo de la igualdad de sexos en la sociedad en general. Más concretamente, expone la importancia de la labor del profesor para la consecución de este objetivo. Se propone el fortalecimiento de las disposiciones existentes relativas a la igualdad de sexos. También insta a realizar un mayor número de estudios de investigación en torno al tema y a la formación de profesorado especialista en la igualdad de oportunidades educativas.

Finalmente, se propone a la Comisión que preste todo el apoyo a los países, organice intercambios de información y experiencias, y elabore, junto al Grupo Consultivo sobre igualdad de oportunidades educativas anteriormente mencionado, un informe de la situación basado en la experiencia de los países miembros.

2.12. Fondo Social Europeo

No puede afirmarse que el Fondo Social Europeo sea un programa propiamente educativo. Sin embargo, la inclusión en el mismo de ciertas medidas de formación profesional justifican su incorporación en el listado de acciones o programas derivados de la política educativa comunitaria.

El Fondo Social Europeo (FSE) tiene su origen en el propio *Tratado de la Comunidad Económica Europea*, dentro de las medidas de la política social. Queda definido como un fondo de la Unión Europea para financiar medidas ten-

dentes a mejorar las condiciones de empleo, la igualdad de oportunidades y las acciones de carácter social destinadas a los Estados miembros que lo precisen para sus regiones o ciudadanos[64]. Su creación pretende fomentar las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional dentro de la Comunidad[65].

Se han señalado cinco objetivos prioritarios para el FSE:

1) Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.

2) Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones gravemente afectadas por el declive industrial.

3) Combatir el paro de larga duración.

4) Facilitar la inserción profesional de los jóvenes.

5) Acelerar la adaptación de nuevas estructuras agrarias así como fomentar el desarrollo de las zonas rurales dentro de la perspectiva de la política agraria común.

Para cubrir estos objetivos se gestionan acciones tales como:

a) Ayudas a la formación y orientación profesional.

b) Ayudas a la contratación de empleo de nueva creación.

c) Ayudas a la creación de actividades independientes.

d) Ayudas a la contratación en proyectos que respondan a necesidades colectivas en favor de parados de larga duración mayores de 25 años de edad.

Entre los posibles beneficiarios de estas acciones se encuentran los jóvenes menores de 25 años, los parados de larga duración mayores de 25 años, las mujeres que deseen reanudar su actividad profesional, los minusválidos, los trabajadores emigrantes y los trabajadores de pequeñas y medianas empresas que deban adaptarse a nuevas técnicas de producción o gestión.

---

[64] Ha sido objeto de normativa posterior regulando sus condiciones de establecimiento y reparto. Entre ellas pueden mencionarse, por afectar más a las cuestiones educativas, el *Reglamento 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como la coordinación entre sí de sus intervenciones con las de los demás instrumentos financieros y el Reglamento 4.253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento 2.052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes.*

[65] En nuestro país la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo se encuentra situada en la calle Agustín de Bethencourt, nº 11 de Madrid.

2.13. Otras acciones

Al margen de las acciones y programas mencionadas, hay que nombrar en esta etapa una serie de disposiciones que afectan a una gama diversa de aspectos educativos. Se recogen en los cuatro subepígrafes siguientes:

2.13.1. Salud en las escuelas

Una de esas disposiciones es la ***Resolución del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 23 de noviembre de 1988, relativa a la educación en pro de la salud en las escuelas.***

Fue redactada para promover acciones, tanto desde la Comunidad como desde los Estados miembros, para que en las escuelas se pusieran en marcha estrategias que tendiesen a preparar a los alumnos para poder tomar decisiones informadas sobre cuestiones relativas a la salud e influir en ellas. La *Resolución* aboga por introducir la salud en determinadas áreas concretas del currículo, pero también en abordar la cuestión sanitaria como un aspecto transversal de forma que esté presente en todas ellas. Igualmente recomienda que los hábitos saludables (higiene, comida, etc.) estén presentes en el quehacer cotidiano de la escuela.

Entre las medidas concretas que se proponen pueden mencionarse el desarrollo de la formación, el acceso a material pedagógico, o el establecimiento de medidas interdisciplinarias de educación sanitaria que permitan llevar a cabo una planificación rigurosa.

2.13.2. Una nueva forma de cooperar en materia educativa

Otra de esas disposiciones tiene que ver con la forma en que los distintos Estados establecen sus sistemas de cooperación en materia educativa. Al margen de las instituciones (Consejo, Comisión), ya se había establecido la existencia de un Comité de Educación (al que se hizo referencia) desde la *Resolución de 1974*, ratificada por el Consejo en el *Programa de Acción de 1976*, pero se creía necesario ahondar más en la cooperación y buscar nuevas fórmulas que hicieran posible un intercambio más fluido de información y unos mecanismos más ágiles a la hora de tomar decisiones, sobre todo en un momento en que la coordinación educativa se consideraba esencial en el proceso de integración europeo.

En ese contexto intencional surgen las ***Conclusiones del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 31 de mayo de 1990,***

relativas a las reuniones de altos funcionarios del sector de la educación, que insisten en la necesidad de conocimiento mutuo de los sistemas educativos y en la celebración de reuniones periódicas entre altos funcionarios de los Estados (cuyo presidente será el del país que tenga a su cargo la presidencia del Consejo). En estas Conclusiones, además, se subraya la importancia de la red EURYDICE y del programa ARION de viajes de estudio para especialistas y administradores.

Con la instauración de estas reuniones periódicas se pone en marcha un nuevo procedimiento de cooperación que permitiría, entre otras cosas y con el panorama de la década de los 90 en el horizonte, afrontar los retos que se avecinaban en la próxima etapa de la política educativa.

2.13.3. La preocupación por la calidad de la educación y el fracaso escolar

Una de las temáticas reiteradas en la literatura pedagógica de finales de los 80 es la "calidad de la educación", propiciadora de debates de gran intensidad tanto conceptuales como metodológicos. En el terreno conceptual, se busca definir claramente qué debe entenderse por calidad educativa. En el campo metodológico se persiguen instrumentos para medir esa calidad y estrategias para conseguirla. En esos debates, el "fracaso escolar" se presenta como la otra cara de la moneda de la "calidad de la educación". Estas cuestiones no son ajenas a las disposiciones que emanan de la Comunidad en esta etapa, aunque adquirirán mucho más protagonismo en la siguiente[66].

Uno de los primeros documentos que se encuentran en el que esta temática tiene un protagonismo titular son las ***Conclusiones del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 14 de mayo de 1987, relativas al fracaso escolar en la Comunidad Europea***. En ellas se hace patente la necesidad de elaborar un informe extenso donde se atienda esta cuestión de tal manera que se incluyan reflexiones en profundidad sobre la definición del fracaso escolar, sus indicadores, el coste social y económico que acarrea, las investigaciones en curso y los sistemas de prevención que se aplican[67].

[66] En el epígrafe 3.1. del siguiente capítulo veremos cómo la calidad de la educación se convierte en el eje esencial de la política educativa de la Unión Europea tras el *Tratado de Maastricht* (1992), ya que en su artículo 126 se la reconoce como objetivo último al que debe encaminarse la acción de la Unión en materia de enseñanza.

[67] Con el tiempo, desde EURYDICE se elaboró un amplio estudio al respecto: EURYDICE (1994): *Measures to Combat School Failure: A Challenge for the construction of Europe* (Bruselas, EURYDICE). Además de la versión impresa está disponible una versión digital: http://www.eurydice.org/Publication_List/En/FrameSet.htm.

El estudio aborda la cuestión del fracaso escolar desde una perspectiva tanto conceptual como histórica, en los doce países que por entonces son miembros de la Comunidad. Se analizan aspectos tales como evaluación, orientación escolar, certificación de alumnos, medidas de apoyo a los alumnos, etc. El estudio se completa con una investigación sobre las teorías que tratan de explicar el fracaso escolar y con un exhaustivo estudio descriptivo sobre las medidas que en cada país se toman para tratar de evitarlo.

Posteriormente, en la ***Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación (90/C 27/01), reunidos en el seno del Consejo, de 14 de diciembre de 1989, sobre la lucha contra el fracaso escolar*** aparecen enlazados el tema del fracaso escolar y el de la calidad de la formación. Según la Resolución, la calidad en la formación debe optimizar el acceso a la autonomía personal, a la inserción social y profesional y al ejercicio de la ciudadanía. Según el Consejo, el desarrollo de la dimensión multicultural en los sistemas educativos favorece este hecho.

En esta *Resolución* se invita a los Estados miembros a combatir intensamente el fracaso escolar y a orientar sus acciones hacia las siguientes direcciones: profundizando en el conocimiento del fenómeno y de sus causas; diversificando estrategias y métodos; impulsando la escolarización preescolar; adaptando el funcionamiento del sistema escolar con tutorías, desarrollo de los medios y materiales, etc; acercando la escuela a su entorno y a la salud, la familia, los deportes y el ocio; reforzando selectivamente los medios educativos; movilizando a los cuadros educativos y a todos los responsables al nivel local; y difundiendo información.

2.13.4. Los primeros puentes educativos hacia la Europa del Este

Como se indicó en el capítulo quinto de la primera parte, los acontecimientos de noviembre de 1989 (caída del muro de Berlín e inicio del desvanecimiento de la influencia de Moscú sobre los países del Este) suponen una convulsión en Europa que dibuja un nuevo panorama. En ese panorama hay que incluir la perspectiva del *Tratado de Maastricht* (1992) cuya elaboración estaba en esos momentos en fase inicial y la perspectiva de la entrada en vigor del mercado único europeo, marcada por el *Acta Única Europea* (1986) para 1993.

Es entonces cuando el acercamiento a los países del Este, que tímidamente declaran su intención de acercarse a procesos democráticos, hace su aparición en la escena de la política educativa de la Unión Europea. Y es mediante las ***Conclusiones del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 14 de diciembre de 1989, acerca de las relaciones con los países de Europa Central y Oriental en el ámbito de la educación y la formación.***

El documento es breve, pero claro: manifiesta de forma expresa la intención de la Unión Europea de reforzar las relaciones con los países del centro y el este de Europa en materia de educación y formación. Una de las consecuencias más visible sería la creación de la Fundación Europea de Formación, a la que ya se dedicó atención detenida en el epígrafe correspondiente (2.6.5) de este capítulo.

2.14. Orientaciones desde la propia Unión Europea para la política educativa durante esta etapa

A medida que va transcurriendo esta etapa de la política educativa de la Unión Europea, se suceden análisis sobre las acciones y los programas que se van desarrollando y se establecen orientaciones programáticas que surgen desde las instituciones de la propia Unión y que van orientando la evolución de esa política de tal forma que ésta se concreta en sucesivas acciones y programas tal y como aquí se ha procurado mostrar.

De los informes concretos que evaluaban los programas de mayor relevancia educativa ya se ha dado cuenta en su momento cada vez que nos referíamos a cada uno de esos programas.

Pero por cuestiones de organización de la información, se ha reservado este epígrafe para reunir aquellas disposiciones o documentos de carácter más reflexivo que tratan de valorar de forma genérica el conjunto de las acciones y programas que se van haciendo en un intento de tener fuentes de análisis para tomar futuras decisiones en el terreno de la educación.

Uno de los primeros que aparece, tratando de analizar hasta qué punto se habían puesto en marcha las medidas previstas en el *Programa de Acción de 1976* y de valorar en qué medida se habían alcanzado los objetivos que allí se diseñaron, es el *Informe general del Comité de Educación, aprobado en cuanto al fondo por el Consejo y los ministros de Educación, reunidos en Consejo, en la sesión del día 27 de junio de 1980.*

Las conclusiones del informe se presentan relacionadas con las grandes áreas que se definen en el *Programa de 1976* y organizadas en siete apartados:

1) *Sobre las posibilidades de formación cultural y profesional para las personas de dentro y fuera de la Comunidad Europea* (apartado IV, epígrafes 1 y 2. Comienza con la exposición de acciones emprendidas por los países miembros acerca del apoyo a la integración de los mismos, y continúa describiendo las llevadas a cabo en el nivel comunitario: estudios, proyectos piloto, métodos de acogida, enseñanzas de la lengua y cultura de origen, evaluación comparada de los proyectos piloto, comienzo de proyectos nuevos e intercambio de informaciones.

2) *Sobre la correspondencia de sistemas educativos* (apartado IV, epígrafes 3 al 7). El informe concluye que se ha mejorado el trabajo realizando reuniones de responsables educativos, organizando visitas de estudio para responsa-

bles administrativos a escala local y regional, movilidad de los alumnos, estudio de contenidos sobre la Unión Europea, posibilidad de los formadores de realizar estudios fuera de su país, centros que utilizan varias lenguas de enseñanza y unidad en los libros de escolaridad entre los países.

3) *Sobre la documentación y las estadísticas en educación* (apartado IV, epígrafes 8 al 12). Se pone de manifiesto la aparición de la Red *EURYDICE*, la guía para uso del estudiante o las actividades de la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas.

4) *Sobre la cooperación en enseñanza superior* (apartado IV, epígrafes13 a 16). Se han puesto en marcha medidas concretas sobre las relaciones con y entre las organizaciones que representan a los centros de educación superior; la celebración de jornadas de estudio para personal docente, administrativo e investigador (con la iniciación en 1977 de un programa de becas que había concedido hasta la fecha 210 becas); la puesta en marcha de los programas comunes de estudio e investigación entre Estados; la admisión de estudiantes de otros países en los centros de educación superior; y el reconocimiento académico de títulos.

5) *Sobre la enseñanza de lenguas extranjeras* (apartado IV, epígrafe 17 a 19). Plantea en este punto los principios generales y las normas de desarrollo sobre los que se debe asentar la enseñanza de lenguas no nativas, proponiendo un esfuerzo especial para ello. Expone dos campos de actuación con especial relevancia: la enseñanza de los jóvenes con vistas al desarrollo futuro de su actividad profesional y la formación de adultos por su necesidad presente. El informe hace mención especial a las escuelas plurilingües en su enseñanza y a las medidas encaminadas a la difusión de las lenguas de los países miembros.

6) *Sobre la igualdad de oportunidades* (apartado IV, epígrafes 20 al 22). Se hace un repaso de las acciones comunitarias encaminadas a la mejora de: la organización de las primeras enseñanzas, las enseñanzas para minusválidos, la participación de los padres, la igualdad de oportunidades entre los sexos y la preparación para la vida profesional, proponiendo finalmente una serie de acciones encaminadas a la mejora de este aspecto.

7) *Sobre la preparación al trabajo y a la vida activa* (apartado IV, epígrafe 22). Se menciona el establecimiento de proyectos piloto debidamente evaluados y puestos en común, con una contribución de la Comunidad de 2.400.000 ecus para el primer curso de funcionamiento (1977-78). Se citan los coloquios, que versaron sobre temas como los adolescentes y el abandono escolar, la ausencia de motivación y aptitud de éstos en los últimos años de educación obligatoria, etc. Además se organizaron jornadas de estudio y

seminarios. Se anticipa el trabajo de la Oficina de Estadísticas en la preparación de líneas directrices en materia de estadísticas educativas y la ampliación de los medios de información de la Comunidad en lo que respecta a la orientación profesional y el paso a la vida activa.

Otro documento "de balance" puede considerarse el *Resumen del presidente de las consideraciones presentadas durante la sesión del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 22 de junio de 1981*. En él se dedica especial atención a las dificultades que experimentaban los sistemas de educación y formación de la Comunidad y su adaptación a dos factores estructurales que afectaban profundamente a la educación: los cambios en el empleo y el descenso de estudiantes.

El resumen se divide en dos partes. La primera aborda las políticas en materia de educación y de formación en el marco de la situación del empleo en la Comunidad. En ella se destaca que:

1) Los sistemas de educación y formación, de forma integrada, pueden contribuir al estímulo del crecimiento y al fomento del desarrollo económico y social.

2) Se deben disminuir las rigideces de los sistemas educativos y aumentar la participación de todos los agentes.

3) Los sistemas educativos deben desempeñar un papel activo para el estímulo de la innovación y la creatividad en la vida social y económica.

4) La educación ha de ser lo más amplia posible, poniendo especial interés en las disciplinas matemáticas y científicas y en la obtención del primer empleo.

5) El aumento del paro es digno de preocupación y los sistemas de educación y formación pueden contribuir a su disminución.

6) Se reconoce como un derecho fundamental de todo individuo una educación y formación iniciales.

7) Se otorga prioridad a la ampliación de las posibilidades de una educación permanente.

8) Debería preverse la introducción de un periodo de vacaciones con fines educativos.

9) La alternancia entre educación y experiencia laboral debe procurar la igualdad de oportunidades e incrementar la movilidad y la flexibilidad en el mercado de trabajo.

10) Es destacable la influencia de las nuevas tecnologías de información en los sistemas educativos en programas de estudio, la formación de profesores y técnicos, así como la organización y los métodos de enseñanza.

11) Se pretende impulsar la comparación de las políticas educativas de los Estados, la cooperación y la coordinación entre los responsables educativos y las demás autoridades, e incrementar las posibilidades de la educación y la formación de los adultos.

12) Se espera un incremento de la cooperación con el Fondo Social Europeo.

13) Se muestra un marcado interés por la organización de reuniones conjuntas con los ministros de Trabajo y Asuntos Sociales.

La segunda parte del documento se detiene en las repercusiones de los cambios demográficos sobre los sistemas educativos de la Comunidad Europea. Indica que durante los cinco años siguientes descendería el número de estudiantes en edad escolar y que este hecho debería suponer una mejora en la calidad de enseñanza, y no al contrario.

En particular, los ministros destacaron: la evolución en la composición de la población escolar, las consecuencias para el estatus social y las condiciones de trabajo de los docentes, la necesidad de formación del profesor, la racionalización en el tamaño de los centros, la renovación de los equipos escolares, la relación profesor-alumno y la repercusión financiera diferenciada en las sucesivas fases de la contracción demográfica según el nivel y el tipo de enseñanza.

Finalmente se anima a la organización de coloquios en los países miembros para el intercambio de experiencias y encarga al Comité de Educación que indique las modalidades que deberán adoptarse en la profundización de todos los aspectos contenidos en el resumen, apoyándose en la red EURYDICE.

Las reflexiones vertidas en forma de Conclusiones se suceden periódicamente. Otras muy significativas se presentan en 1984. Se trata de las ***Conclusiones del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 4 de junio de 1984***. Las orientaciones se presentan en una estructura de cinco epígrafes en los que se revisan cinco aspectos distintos relacionados con la educación que marcan las cinco preocupaciones prioritarias en esa materia, en función de lo que se consideran los retos fundamentales para la educación de ese momento:

1) *El cambio tecnológico y las transformaciones sociales en relación con la educación y la formación.* Destaca la importancia de la formación permanente ante el cambio tecnológico, así como la necesidad de establecer nuevas relaciones entre la formación general y la técnica o profesional, de mantener un enfoque innovador en el campo de la formación inicial y continua, y de trabajar en los campos de la formación de formadores, la evolución del hardware-software y las actividades e investigaciones pedagógicas.

Debe procurarse la intensificación de la cooperación entre las universidades y la industria, así como las iniciativas para la información y sensibilización de todos hacia las nuevas tecnologías, especialmente en el marco de la educación de adultos.

Concluye esta parte con la intención de que contribuya a las deliberaciones del Consejo en su sesión posterior sobre cambio tecnológico y transformaciones sociales.

2) *La enseñanza de las lenguas extranjeras como elemento clave en la construcción europea.* Se reconocen las grandes diferencias en la situación lingüística de los Estados miembros. Se reconoce la riqueza que supone la pluralidad que se da en Europa en el terreno de las lenguas y se insta al aprendizaje de, al menos, una lengua viva, además de la lengua materna durante la escolaridad obligatoria, proponiendo como más deseable aún el conocimiento de dos lenguas al finalizar la etapa de educación obligatoria.

Se pide intensificar la cooperación en el campo de la formación de profesores de idiomas en y entre los Estados miembros, y conseguir el establecimiento de uno o varios puntos de información e intercambio de experiencias, métodos y materiales; el reconocimiento de tiempos de formación en el extranjero; el establecimiento de becas de estudio nacionales para viajar al extranjero; los cursillos de perfeccionamiento fuera del Estado; y las estancias lingüísticas o culturales en otros Estados.

La Comisión se propone organizar reuniones y visitas de estudio a fin de suprimir al máximo los posibles obstáculos jurídicos o administrativos entre los Estados miembros, estudiará aspectos particulares de la enseñanza de idiomas, establecerá las colaboraciones directas entre instituciones de enseñanza superior que garanticen la formación inicial del profesorado de idiomas, garantizará la concertación (con la unidad central de EURYDICE) entre los centros de información sobre la enseñanza de las lenguas extranjeras designadas por los Estados miembros y favorecerá los contactos entre la red EURYDICE y los centros.

Los gastos de viaje y estancia serán cubiertos, en la mayoría de los casos por los Estados miembros. La atención se centrará especialmente en los aspectos relacionados con la formación profesional y las nuevas tecnologías. Se pide, finalmente, al Comité de Educación que presente un informe trienal, además de un primer informe de situación a finales del 1985.

3) *Experiencias piloto relativas a la educación de los hijos de trabajadores migrantes.* Analizando las características propias del periodo en el que se sitúa este texto: incremento de trabajadores migrantes en algunos países miembros, elevada tasa de fracaso escolar entre sus hijos, la escasa impor-

tancia de la inserción escolar, etc.; y de la evaluación comparada de las experiencias piloto desarrolladas a partir de 1976, se extraen las siguientes conclusiones:

3.1.) Respecto a la acogida: conseguir asistencia regular a la educación preescolar, ofrecer una pedagogía de acogida que responda a las necesidades de los alumnos y se adapte al medio escolar y social, prestar atención especial hacia los problemas derivados del encuentro de culturas y el aprendizaje de dos lenguas (la de origen y la de acogida).

3.2.) Respecto a las lenguas y culturas de origen: otorgar importancia, por diversos factores, a la lengua y la cultura de origen en preescolar, enseñanza elemental y enseñanzas medias. Además, destaca la importancia de establecer lazos entre las escuelas y las comunidades de migrantes.

3.3.) Respecto a la pedagogía intercultural: como factor de enriquecimiento mutuo y como inspiradora de todas las enseñanzas.

3.4.) Respecto a los materiales didácticos: adaptados a las finalidades de estos tipos de enseñanza, con contenidos culturales en sus actividades y materiales.

3.5.) Respecto a la formación del profesorado: experimentación en países de origen, familiarización con las necesidades de los hijos de trabajadores migrantes e información de las relaciones entre la inmigración, la sociedad, la escuela y sus métodos.

3.6.) Respecto a la iniciación de nuevas experiencias piloto: que contribuyan a la reinserción en el sistema educativo nacional.

4) *Integración escolar de los minusválidos.* Contemplado como un aspecto que requiere especial atención, y fomentando y garantizando una integración cada vez mayor, mejorando la información y el intercambio recíprocos. Presenta las medidas a adoptar por los Estados miembros y la Comisión. Los primeros, *para garantizar la posibilidad de acceso a los locales escolares comunes y el* transporte, dotar de material y personal de apoyo a los centros, procurar una formación inicial y continua adecuada a los profesores ordinarios y especializados, desarrollar y aplicar programas y métodos adecuados, y sensibilizar y vincular al entorno familiar, escolar y social. La Comisión deberá incluir la integración escolar de niños minusválidos en sus acciones, atender especialmente a la introducción de las nuevas tecnologías en la educación, promover reuniones entre expertos y responsables nacionales y coloquios de información de técnicos de administración, investigadores, especialistas y profesores.

5) *Lucha contra el analfabetismo.* Donde destaca poderosamente la aparición del término "analfabetismo funcional", el cual deriva, entre otros motivos, de

la ausencia de "la práctica tradicional de la lectura". Así, se concluye otorgar una importancia mayor a los programas de alfabetización dentro de los programas de enseñanza y formación, apoyar las acciones emprendidas por los Estados miembros, organizando a su vez intercambios de informaciones entre expertos nacionales e introduciendo las nuevas tecnologías y el programa de experiencias piloto para el paso de los jóvenes a la edad adulta y a la vida activa.

La firma, en 1986, del *Acta Única Europea,* que marca 1993 como el año en que definitivamente se materializará el Mercado Interior Único, supone un nuevo impulso a la política educativa comunitaria. A partir de ese momento, las orientaciones que se articulan desde los documentos ponen el énfasis en la preparación de los futuros ciudadanos de Europa para esa nueva realidad y en la necesidad de que en ella todos tengan igualdad de oportunidades. En efecto, la educación se considera como un objetivo prioritario de la "*Europa de los Ciudadanos*" y se considera que la cooperación socio-económica implica necesariamente la cooperación educativa.

Así, por ejemplo, en mayo de 1987 se emiten desde el Consejo dos documentos de Conclusiones que reflejan ese énfasis. El primero se trata de las ***Conclusiones del Consejo y de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 14 de mayo de 1987, relativo a un programa de colaboración sobre la integración de los niños disminuidos en escuelas ordinarias*** (87/C 211/01); el segundo se refiere a las ***Conclusiones del Consejo y de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 14 de mayo de 1987, relativo a la formación continua del profesorado*** (87/C 211/02).

Pero de un alcance más general es la ***Comunicación de la Comisión, de 8 de mayo de 1988, sobre la educación en la Comunidad Europea. Perspectivas a medio plazo: 1989-1992***, que presenta una propuesta de la Comisión sobre un proyecto educativo comunitario para que los sistemas educativos nacionales colaboren en la creación de las condiciones necesarias para la cohesión económica y social.

Ese proyecto se marca los siguientes objetivos:

1) La contribución de los sistemas educativos a la realización del mercado interior y a su consiguiente explotación. Ello implica fomentar la iniciativa, la innovación y el espíritu de empresa entre los jóvenes comunitarios.

2) Integración de la educación en todos los campos de la vida económica y social. Lo que se traduce, entre otras cosas, en un impulso de las iniciativas para mejorar el aprendizaje de idiomas extranjeros en los alumnos.

3) La participación, a partir de la Política de la Educación, para reducir las diferencias regionales y fomentar la cohesión social de la Comunidad mediante, por ejemplo, el fomento de la educación multicultural, la eliminación del racismo y la xenofobia, etc.

Las acciones que se proponen para cubrir estos objetivos se concretan en dos direcciones: una destinada a mejorar la calidad de la educación básica y otra dirigida a la obtención de una cualificación profesional más acorde con las exigencias del mercado de trabajo y de las nuevas tecnologías.

Para la primera de ellas, se proponen las siguientes medidas:

a) Reforzar la capacidad de los sistemas educativos para responder más eficazmente a los cambios económicos y sociales y a las necesidades individuales.

b) Estimular la orientación escolar y profesional.

c) Mejorar la formación continua del profesorado potenciando sus intercambios y la estancia en empresas.

d) Potenciar la adaptabilidad, la creatividad, la flexibilidad y la interdisciplinariedad.

e) Potenciar la intervención activa de los jóvenes en la difusión de las ideas europeístas, así como fomentar en ellos la participación en las elecciones al Parlamento Europeo.

En lo que respecta a la segunda, se sugieren las siguientes líneas de actuación:

a) Ayudar a elevar el nivel de preparación de los jóvenes que pasan de la educación a la vida activa para facilitar su integración social.

b) Elaborar programas de formación específica y establecer servicios locales de orientación.

c) Incrementar la cooperación universitaria a través de programas concretos de acción ya en marcha y de otros nuevos programas que deberán plantearse.

d) Asegurar la libre circulación y movilidad de la mano de obra cualificada, especialmente a través del reconocimiento mutuo de los diferentes niveles de cualificación existentes en los Estados miembros.

e) Reforzar la educación y la formación permanente en el seno de las empresas.

f) Desarrollar y mejorar la enseñanza de las lenguas extranjeras en la Comunidad Europea.

De todos los documentos que se enfocan con el punto de mira en el mercado único de 1993, el más significativo es el que refleja las ***Conclusiones del Consejo y de los Ministros de educación reunidos en Consejo, de 6 de octubre de 1989, sobre la cooperación y la política comunitaria en materia de educación en la perspectiva de 1993***. En ellas se pone de manifiesto que la llegada del mítico año 1993, en el que entraría en vigor tanto el mercado interior (propuesto por el *Acta Única Europea* de 1986) como el *Tratado de Maastricht de 1992* abriría una nueva perspectiva para Europa en la que se ampliarían los horizontes de la política educativa comunitaria y se plantearían nuevos retos para la enseñanza dentro de la Comunidad Europea.

En estas conclusiones se definen cinco objetivos que, en materia educativa, son compartidos por todos los Estados miembros de la Comunidad Europea y que, por lo tanto, sientan las bases de futuras cooperaciones en educación "(...) contribuyendo así *a la creación de una Europa del saber y de la cultura* (...)" (artículo 3):

1) Una Europa pluricultural.

2) Una Europa de la movilidad.

3) Una Europa de la formación para todos.

4) Una Europa de las competencias.

5) Una Europa abierta al mundo.

A ese documento le sigue, en febrero de 1990, la *Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 1990, sobre los programas comunitarios de educación y de formación,* que supone el espaldarazo del Parlamento Europeo a esos cinco objetivos marcados por el Consejo en las *Conclusiones de 1989*, y abre la puerta al nuevo período de la política educativa comunitaria, período que será el centro de atención del próximo capítulo.

2.15. Conclusiones: características definitorias y factores explicativos de la política educativa de la Unión Europea entre 1976 y 1992

Lo primero que cabe concluir respecto de la etapa que se ha abordado en este capítulo (1976-1992) es que supone el arranque definitivo de acciones concretas. **La política educativa comunitaria pasa, pues, de las intenciones a los hechos**, lo cual es posible gracias a las infraestructuras, materiales y reflexivas, que se constituyeron en la etapa anterior (1957-1976).

Todas las acciones de la etapa se inspiran en el *Primer Programa de Acción que se pone en marcha a partir de la Resolución de 9 de febrero de 1976* y, de hecho, surgen tratando de ofrecer respuestas a las áreas prioritarias de actuación que allí se marcaron y de poner en marcha las medidas que se apuntaron en ella como propuestas.

Varias son las ***características*** *que pueden definir a esas acciones:*

1) La más notable es la *sectorización*, de ahí que se haya elegido como título para este capítulo: "etapa de programas sectoriales". En efecto, la mayoría de las acciones se concretan en programas que atienden esferas muy concretas: Formación Profesional, Educación Superior, Movilidad, Hijos de Población Migrante, Profesorado, Aprendizaje de Lenguas... Se trata, por tanto, de acciones relativamente dispersas y poco sinérgicas. Los programas son acciones relativamente desintegradas a partir de los cuales es difícil definir un "todo" de política educativa[68].

2) Al mismo tiempo, y esa sería otra de las características, se produce cierto *solapamiento de sectores* en las áreas atendidas por los programas. Hay, por ejemplo, varios programas que atienden la Formación Profesional (PETRA, EUROTECNET, FORCE), algunos de los cuales se refieren específicamente a jóvenes, a nuevas tecnologías o a mujeres, sectores que, a su vez, están atendidos por otros programas, con lo que en ocasiones se producen duplicidades intencionales en los objetivos de unos programas y otros. Otro ejemplo claro es el de la formación del profesorado y las lenguas. Tanto las acciones que hemos visto de ARION y LINGUA producen solapamientos significativos en estas cuestiones.

3) Las acciones se abordan desde una *perspectiva bifronte,* esto es, en todos los programas, las medidas que se diseñan están organizadas atendiendo a dos fuentes ejecutoras: la Comunidad y los Estados miembros.

3.1.) El papel de la Comunidad habitualmente tiene un triple sentido:

- Orientación general de las acciones, mediante la búsqueda de un consenso sobre objetivos y propuesta de medidas.
- Coordinación de las mismas, mediante reuniones periódicas de expertos, intercambios de información entre los responsables educativos, organización de seminarios, financiación de redes de trabajo...
- Apoyo, asesoramiento y asistencia técnica a la acción de los Estados miembros.

[68] Tratando de dar respuesta a esa desintegración se producirá el giro en la tercera y última etapa de las que se verán, la que trataremos en el próximo capítulo y que lleva por título "etapa de programas integrados" En ella se ponen en marcha tres programas (SÓCRATES, LEONARDO y JUVENTUD) que engloban, cada uno de ellos, diversas acciones en su seno, con el ánimo de darles a todas una mayor sinergia.

3.2.) Por su parte, a los Estados miembros corresponde habitualmente la gestión y la ejecución directa de las acciones diseñadas.

4) Las medidas propuestas carecen de concreción en muchas ocasiones. Suelen ser propuestas genéricas de acción que, posteriormente, darán lugar a acciones concretas por parte de los Estados miembros.

En relación con las **temáticas** que centran las acciones que se proponen en esta etapa, cabe decir que la *Formación Profesional* sigue centrando, como lo hiciera en la etapa previa, el interés fundamental. La demostración es obvia: es el campo con mayor número de programas, el que tiene un mayor número de disposiciones, el que presenta disposiciones de rango normativo jerárquico más elevado y del que con una frecuencia mayor se ocupa el Consejo, la institución de mayor rango jerárquico del entramado institucional comunitario.

Igualmente, se mantiene un acusado interés por los otros "temas estrella" del período anterior (*equivalencia de títulos* y *población migrante*); interés que se deriva de la consideración de la movilidad como aspecto fundamental de la Unión.

Pero, además, se materializan en acciones concretas *temas que en el primer momento de la política educativa sólo estaban presentes de forma tímida* y con tintes exclusivamente reflexivos o intencionales, tales como las lenguas, la Educación Superior, las nuevas tecnologías o la formación del profesorado.

No obstante, es también significativo en esta etapa la gran *diversificación temática* respecto a la etapa anterior. Así, a los temas antes mencionados, se añaden otros muchos tales como la atención a alumnos con necesidades educativas especiales, la mujer, la población itinerante...

Existen **principios** que siguen orientando la política de la Comunidad de forma inquebrantable. Estos son los que se refieren a la *subsidiariedad* (la Comunidad exclusivamente complementa y apoya, pero no sustituye la acción de los Estados) y la *renuncia a la homogeneización* (no existe intención de homogeneizar ni estructuras ni contenidos). Ambos principios descansan en un escrupuloso respeto a la soberanía de los Estados miembros en materia educativa.

A esos se añaden ahora otros de trascendental importancia. Uno es la *coherencia,* tratando de buscar una coordinación entre programas que se reconocen afines y dispersos al mismo tiempo, reflejando que las propias instituciones de la Comunidad son conscientes de la existencia del solapamiento sectorial que se mencionó párrafos más arriba. Y otro es la *complementariedad,* procurando que los "huecos" temáticos que van dejando unos programas sean abordados por programas posteriores.

Hay que destacar en esta etapa el inicio de un **énfasis evaluador** para las distintas acciones que se plantean. Prácticamente todas las disposiciones norma-

tivas que las ponen en marcha establecen dos imperativos en esta línea. El primero es crear un Comité Consultivo o un Comité de Seguimiento para el programa; eso, cuando no se determina que sea el propio Comité Consultivo de Formación Profesional o el propio Comité de Educación los que realicen la tarea de evaluación del programa. El segundo consiste en demandar un informe evaluador del programa con unos plazos determinados.

Habitualmente, esos informes suelen ser por duplicado para cada programa. Existe un primer informe, que podríamos llamar intermedio, una vez transcurrido la mitad del período de tiempo establecido para la totalidad del programa. Y existe un informe final que se realiza al término del mismo. Generalmente los informes son presentados a la Comisión por los Comités para que ésta los asuma y, a su vez, los eleve al Consejo, que es quien finalmente los adopta.

Ya para terminar, hay que señalar **el impacto del *Acta Única Europea* de febrero de 1986** en esta etapa. Como se ha indicado, uno de los aspectos esenciales del AUE es determinar la fecha de 1993 como límite para hacer efectivo el Mercado interior y, por ende, para hacer completamente libre la movilidad de personas, bienes, servicios, trabajadores...

Ese horizonte marca un impulso definitivo para las acciones en materia de educación de la Unión Europea. Si pasamos revista a los programas que aquí se han mencionado, muchos se ponen en marcha después del AUE: COMETT (julio de 1986), PETRA (1987), IRIS (1987), ERASMUS (1987)[69], Juventud con Europa (1988), HELIOS (1987), DELTA (1988), LINGUA (1988)...

Así pues, dentro de esta etapa (1976-1992) pueden considerarse, incluso, dos subetapas. La primera iría desde 1976 –Primer Programa de Acción– hasta 1986 –*Acta Única Europea*–, y se caracterizaría por acciones aún no del tipo "programa". La segunda abarcaría desde ese momento hasta el *Tratado de Maastricht* en 1992 y se caracterizaría por la eclosión de los programas sectoriales que, aunque abarcarán hasta mediados de los años 90, tienen aquí su origen.

Esa eclosión se deriva, lógicamente, de la creciente preocupación por construir, mediante la Educación, la "*Europa de los Ciudadanos*". Una Europa que se hará realidad con la aprobación del *Tratado de Maastricht* en 1992 y que ya es objeto del siguiente capítulo.

[69] Aunque a él no nos hemos referido en este capítulo porque lo reservamos para el quinto, donde abordaremos conjuntamente toda la política en materia de Educación Superior.

CAPÍTULO 3

Tercera etapa: El impulso definitivo

La educación a partir del Tratado de Maastricht (1992)

Los programas globales integrados

Tercera etapa: El impulso definitivo

La educación a partir del Tratado de Maastricht (1992)

Los programas globales integrados

Tras la eclosión de programas sectoriales que supuso la etapa anterior se asiste, con la firma del *Tratado de Maastricht,* al inicio de una nueva etapa en la política educativa de la Unión Europea. En ella, lo más destacable es que la educación general, y no sólo la Formación Profesional[1], pasa a formar parte del Derecho Primario de la Unión[2], ya que el *Tratado de Maastricht* incorpora un artículo específico dedicado sólo a la educación general. Por otra parte, la inclusión en el tratado de la ciudadanía europea implica un énfasis mayor en las políticas que articulan la "Europa de los ciudadanos", por lo que las acciones educativas, sin perder un sentido principal vinculado al empleo, adquieren una dimensión algo más social.

La inclusión del artículo referido a educación en el *Tratado de Maastricht* supone un replanteamiento global de las acciones en esta materia. Como resultado, los numerosos programas existentes hasta entonces tienden a integrarse en macro-programas con el objeto de hacer más coherente la política global en esta materia.

El nuevo milenio se estrena para la Unión Europea con un nuevo objetivo estratégico global, convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo, *declarada en las conclusiones el Consejo Europeo de* Lisboa de marzo de 2000 (párrafo 5). A partir de esa fecha la educación y la formación, fundamentales para acercar el conocimiento a la ciudadanía, cobran un importante protagonismo en las acciones de la Unión.

[1] Presente como vimos en el capítulo 1 de esta segunda parte en el *Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea.*

[2] Como se explicó en el capítulo sexto de la primera parte, el Derecho Primario se refiere a los Tratados Originarios de la Unión Europea o los Tratados que modifican éstos, así como a los Tratados de Adhesión de los sucesivos países que se van incorporando a ella.

3.1. El Tratado de Maastricht. La educación se hace presente en el Derecho Primario

El *Tratado de la Unión Europea*, al que se hizo referencia en el epígrafe 5.5. de la primera parte, se firmó en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Supuso, como ya se indicó en el mencionado epígrafe, una significativa profundización en todos los órdenes del proceso de integración de la Unión Europea. De todos esos órdenes, dos destacan por encima de los demás. En el orden político, aparece jurídicamente la figura de la *Ciudadanía Europea* y en el orden económico se define la entrada definitiva del *Mercado Único*.

En el orden educativo la profundización tuvo también una magnitud no alcanzada hasta entonces, ya que aparece de forma explícita una referencia a la educación en el Derecho Primario de la Unión Europea, ya que se incluye la educación en el propio Tratado, más allá de las meras referencias a la Formación Profesional que se habían hecho en el *Tratado Constitutivo de la CEE*. La lectura de este hecho es evidente: los Estados dejan constancia de su voluntad de una política concertada desde la Unión también en materia de educación general.

Son específicamente los artículos 126, 127 y 128 del *Tratado de Maastricht* los que se refieren a las competencias que la Unión Europea asume en materia de Educación, Formación Profesional y Cultura. Por su trascendental importancia se transcriben aquí como prólogo a su comentario.

"Artículo 126: Educación

La Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los estados miembros y, si fuera necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística.

La acción de la Comunidad se encaminará a:

desarrollar la Dimensión Europea en la Enseñanza, especialmente a través del aprendizaje y de la difusión de las lenguas de los Estados Miembros;

favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y los periodos de estudios;

promover la cooperación entre los centros docentes;

incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los estados miembros;

favorecer el incremento de los intercambios de jóvenes y de animadores socioeducativos;

fomentar el desarrollo de la educación a distancia".

Artículo 127: Formación Profesional

La Comunidad desarrollará una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los estados miembros, respetando plenamente la responsabilidad de los mismos en lo relativo al contenido y a la organización de dicha formación.

La acción de la Comunidad se encaminará a:

facilitar la adaptación a las transformaciones industriales, especialmente mediante la formación y reconversión profesionales;

mejorar la Formación Profesional inicial y permanente, para facilitar la inserción y la reinserción profesional en el mercado laboral;

facilitar el acceso a la Formación Profesional y favorecer la movilidad de los educadores y de las personas en formación, especialmente de los jóvenes;

estimular la cooperación en materia de formación entre centros de enseñanza y empresas;

incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados Miembros.

Artículo 128: Cultura

La Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común.

La acción de la Comunidad favorecerá la cooperación entre los estados miembros y, si fuese necesario, apoyará y completará la acción de éstos en los siguientes ámbitos:

la mejora del conocimiento y la difusión de la cultura de la historia de los pueblos europeos;

la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea;

los intercambios culturales no comerciales;

la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual".

Con la aparición de esos artículos, y en palabras de uno de los autores que más profundamente ha reflexionado sobre el sentido filosófico del hecho, "Se da entrada positiva y creadora, no problemática, a lo que habrá de ser *Derecho a la Educación dentro del Derecho Comunitario*" [cursiva en el original] (LÓPEZ MEDEL, 1995: 69).

Hay numerosas interpretaciones sobre el contenido de estos artículos[3]. Se tratará de sintetizar aquí lo que desde nuestro punto de vista es lo más significativo. Del artículo 126 puede desprenderse que el **objetivo** primordial de la política educativa de la Unión Europea es la búsqueda de una *educación de calidad*. La **fórmula que se propone para elaborar esa política** tiene dos componentes: por un lado, la cooperación entre los Estados miembros; por otro, el apoyo a las acciones nacionales y la complementariedad de éstas desde la Unión. Todo ello desde tres **principios fundamentales**: subsidiariedad, respeto a la soberanía y respeto a la diversidad. Detengámonos en ellos.

Al principio de *subsidiariedad* han dedicado interesantes páginas autores como Gonzalo José Jover (1997) o Jorge Pueyo Losa e Isabel Lirola Delgado (1997). El *Tratado de Maastricht* lo establece claramente al indicar "si fuera necesario". Es decir, que la acción comunitaria se reserva sólo para aquellos casos en que la acción concertada supusiera una mejora respecto a la acción en solitario por parte de los estados. Esa mejora debe seguir dos criterios: necesidad y eficacia, es decir, que sea necesario para los fines de la Unión y que se pueda hacer con más eficacia desde sus instituciones que desde instancias nacionales o regionales.

El principio de *respeto a la soberanía* se halla ligado al anterior. De hecho, está implícito en la propia subsidiariedad. Además, se hace mención específica al mismo cuando se dice que la acción de apoyo de complementariedad de la Unión se hará, con respecto a los Estados "en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo". Esto supone disipar cualquier duda sobre la posibilidad de una unificación de las estructuras de enseñanza o de una homogeneización de los *curricula* escolares.

Unificación estructural u homogeneización curricular que no son posibles tampoco si atendemos al tercero de los principios: el *respeto a la diversidad*. Explícitamente, el *Tratado reconoce, respecto a cada uno de los Estados miembros* "el pleno respeto de (...) su diversidad cultural y lingüística". Ese reconocimiento, de importancia capital en la transmisión de identidad y cultura que supone la educación, se entronca en la tradición comunitaria de respeto a las diferencias, que se hace patente en el acervo comunitario a través de ejemplos como el reconocimiento de todas las lenguas de la comunidad como idiomas oficiales de la Unión.

[3] Existen numerosos análisis de lo que han supuesto estos artículos en el devenir de la política educativa de la Unión. El más cercano a las instituciones de la Unión es el de Balodinos y Bekemans (1992). Una interesante recopilación de algunos trabajos sobre la cuestión puede encontrarse en la obra de Miguel Anxo Santos Rego titulada *Política educativa de la Unión Europea después de Maastricht* (1997).

Teniendo en el horizonte el objetivo antedicho, mediante las formas señaladas y con los principios mencionados presentes, la política educativa de la Unión Europea debe orientarse hacia las siguientes **líneas de acción**:

1) *La Dimensión Europea de la Enseñanza* se coloca en el lugar prioritario de las acciones comunitarias. Como eje esencial de esa *Dimensión* se considera el aprendizaje y la difusión de las lenguas de los Estados miembros.

2) *La Movilidad de Estudiantes y Profesores,* sobre la que existe hasta ese momento una dilatada experiencia por acciones anteriores, se sigue considerando herramienta fundamental en la construcción de una formación realmente europeísta. En esa movilidad, el reconocimiento de títulos y los periodos de estudios se convierte en elemento facilitador esencial.

3) Promover la *cooperación entre los centros docentes* se integra en la política educativa comunitaria sin duda desde el convencimiento de que los proyectos conjuntos entre centros de distintos países pueden contribuir muy provechosamente a la creación de una identidad compartida.

4) El *intercambio de información y de experiencias* sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros.

Tanto la fórmula como los principios que se recogen en el artículo referido a educación (126) se mantienen, aunque con pequeñas variaciones de expresión, en el de Formación Profesional (127). No obstante, no aparece en este último, por ejemplo, un objetivo final claramente señalado. Y las líneas de acción son, obviamente, diferentes, dirigidas todas ellas hacia la consecución de unos niveles lo más elevado posible de la "empleabilidad"[4] de los trabajadores comunitarios:

1) *Adaptar la Formación Profesional a las transformaciones* industriales.

2) *Mejorar la Formación Profesional inicial y permanente,* para facilitar la inserción y la reinserción profesional en el mercado laboral.

3) *Facilitar el acceso a la Formación Profesional y la movilidad de educadores* y personas en formación.

4) Estimular la *cooperación entre centros de enseñanza y empresas* en materia de formación.

5) Incrementar el *intercambio de información y de experiencias* sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados Miembros.

[4] El término *empleabilidad* adquiere un marcado protagonismo en la política educativa de la Unión Europea a partir del *Tratado de Maastricht.* Aunque es difícil tratar de buscar una definición que nos acerque al concepto, como demuestra el hecho de que en las reuniones internacionales sobre la cuestión suele haber intensos debates en torno a este término, podría decirse que por empleabilidad se entiende la posibilidad de que la sociedad esté dispuesta a pagar por las destrezas y capacidades adquiridas por una persona en un periodo determinado de formación.

En el terreno de la política cultural (artículo 128), y con la misma filosofía de fondo, los objetivos fundamentales son fomentar la creatividad artística en Europa, defender el patrimonio cultural y artístico europeo, mejorar su conocimiento y difundirlo.

A partir de ese momento, es obligado un replanteamiento de las acciones en materia de educación y Formación Profesional. Las reflexiones que servirán de base para el mismo se plasman, entre otros documentos de reflexión, en el *Libro Verde sobre la Dimensión Europea de la Educación* (1993) y en el *Libro Blanco sobre la Educación y la Formación; Enseñar y aprender: hacia la Sociedad cognitiva* (1995). A ellos y a otros documentos "estratégicos" en materia educativa se hará referencia en el capítulo cuarto. Pero hay que adelantar aquí, para entender lo que viene ahora, que una de las consecuencias de ese replanteamiento es que las acciones de la política educativa de la Unión Europea tienden a agruparse en grandes programas: es lo que se ha denominado aquí "programas integrados". Con esta agrupación se pretende que las acciones que hasta ahora se ofrecían de forma dispersa sean más eficaces, al dotarlas de mayor coherencia interna y de una mayor complementariedad entre sí. Igualmente, se perseguía simplificar la burocracia de su gestión y la dinámica de su financiación. En los epígrafes inmediatamente posteriores nos ocuparemos de esos "programas integrados": *SÓCRATES*, para educación en general; *LEONARDO DA VINCI*, para Formación Profesional; y *JUVENTUD*, para la movilidad de los jóvenes.

3.2. El programa SÓCRATES para la educación

3.2.1. Destinatarios, finalidad, objetivos, acciones, ámbito territorial de aplicación y presupuesto

El programa *SÓCRATES*, aún en marcha, fue aprobado inicialmente mediante la ***Decisión del Consejo y del Parlamento Europeo (95/819/CE), de 14 de marzo de 1995, por la que se crea el Programa de Acción Comunitario SÓCRATES***[5].

SÓCRATES[6] se crea como un programa integrado para la educación, que trata de agrupar los objetivos y las acciones de otros programas educativos que se venían desarrollando; de hecho, y como veremos inmediatamente, reúne bajo su seno algunos de ellos. **Se destina a** estudiantes, personal docente y adminis-

[5] Información de carácter general sobre dicho programa puede encontrarse en la página electrónica oficial de la Unión Europea: http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c11023.htm.

[6] Al hacer referencia, en el epígrafe 3.2.3 de este mismo capítulo, a *SÓCRATES II* se hará alusión a las relaciones que dan razón de la denominación del programa y de la denominación de sus distintas acciones.

tradores de la educación y su **finalidad** última, siguiendo las propuestas del artículo 126 del *Tratado de Maastricht* es "contribuir al desarrollo de una enseñanza y una formación de calidad y de un espacio europeo abierto de cooperación en materia de enseñanza" (artículo 1).

Los **objetivos** específicos que se definen son los siguientes (artículo 3):

1) Desarrollar la dimensión europea en la Enseñanza para consolidar el espíritu de ciudadanía europea, apoyándose en la herencia cultural de los Estados miembros.
2) Promover la mejora cuantitativa y cualitativa del conocimiento de las lenguas de la Unión, para fortalecer la comprensión y la solidaridad, y promover la dimensión intercultural.
3) Aumentar las posibilidades intelectuales y pedagógicas a través de la cooperación amplia e intensa entre centros de enseñanza.
4) Fomentar la movilidad de los profesores para la mejora cualitativa de sus competencias.
5) Permitir a los estudiantes universitarios cursar una parte de los estudios en otros países.
6) Fomentar relaciones entre alumnos pertenecientes a los Estados miembros de la Unión Europea.
7) Promover el reconocimiento de títulos, períodos de estudios y otras cualificaciones para facilitar un espacio abierto de cooperación.
8) Fomentar la enseñanza abierta y a distancia.
9) Fomentar los intercambios de información y experiencias para que la diversidad y las particularidades de los sistemas educativos sean fuente de enriquecimiento y de estímulo recíproco.

Estos objetivos se traducen en una serie de **acciones** que se presentaron en un anexo a la mencionada Decisión y que pueden sintetizarse como sigue[7]:

1) Capítulo I. Enseñanza Superior (programa ERASMUS)
   1.1) Acción 1: Promoción de la Dimensión Europea en la Universidades
      - Cooperación Interuniversitaria
      - Programas Interuniversitarios de Cooperación

[7] Se presenta aquí una síntesis de esas acciones, por cuanto una descripción detallada de las mismas haría ingente la información que podría presentarse y resultaría, además, reiterativa, ya que se reserva para la descripción de *SÓCRATES II* (actualmente en vigor) una referencia algo más detenida.

- Otras actividades (actividades transnacionales para fomentar el europeísmo en las universidades)
- Contratos institucionales (entre las universidades y la Comisión)
- Proyectos Universitarios de Cooperación sobre temas de interés común

1.2) Acción 2: Fomento de la movilidad de los estudiantes universitarios y financiación de las becas ERASMUS

2) Capítulo II. Enseñanza escolar (programa COMENIUS)

2.1) Acción 1: Asociación entre centros escolares

- Proyectos Educativos Europeos

2.2) Acción 2: Educación de hijos de trabajadores migrantes, así como de personas que ejerzan profesiones itinerantes, de viajeros y de gitanos; educación intercultural

2.3) Acción 3: actualización y mejora de las competencias del personal educativo

3) Capítulo III: Acciones transversales

3.1) Acción 1: Mejora de las competencias lingüísticas de la comunidad (programa LINGUA)

3.2) Acción 2: promoción de la enseñanza abierta y a distancia

3.3) Acción 3: promoción de intercambios de información y experiencias en el terreno de la educación

- Cuestiones de interés común
- Intercambio de información (red EURYDICE)
- Visitas de estudio para personal de la administración educativa (programa ARION)
- Red de centros de información sobre el reconocimiento de títulos (red NARIC)

En referencia al **ámbito territorial de aplicación** es preciso señalar que *SÓCRATES* ha ido ampliando sus fronteras con el tiempo. Entre 1995 y 1997 *SÓCRATES* se aplicó solamente en el territorio de los 15 Estados miembros de la Unión Europea, así como en los países firmantes del acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein y Noruega). Desde 1997 es también aplicable a los ciudadanos y a las instituciones de Chipre y de algunos países de

Europa Central y Oriental (Rumania, Hungría, Polonia, República Checa y República Eslovaca), con arreglo a las condiciones especiales establecidas en los Acuerdos de asociación firmados con estos países. En 1998 se incorporaron al programa Estonia, Lituania y Letonia. Finalmente, en 1999, lo hicieron Bulgaria, Eslovenia y Turquía.

También el **presupuesto** de *SÓCRATES* ha crecido paulatinamente. El mismo año que *SÓCRATES* amplía sus fronteras, en 1997, incrementa, consecuentemente, sus presupuestos. La cifra inicial de 850 millones de ecus resulta insuficiente para cumplir los objetivos del programa, y más cuando se amplía su extensión geográfica. Por ello, mediante la *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 1997, por la que se modifica la Decisión nº 819/95/CE por la que se crea el programa de acción comunitario Sócrates* (97/C 113/06), se aumenta esa cifra en 50 millones de ecus, alcanzando un total de 900 millones.

Una nueva modificación presupuestaria se produjo un año más tarde, aunque con algo de confusión. La *Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de febrero de 1998, que modifica la Decisión nº 819/95/CE por la que se crea el programa de acción comunitario Sócrates* indica, según su artículo primero, que se realizaría una reducción total de 280 millones de ecus sobre el último incremento. En definitiva, eso suponía un recorte hasta colocar la cifra final en un valor de 620 millones de ecus. Lógicamente, se trataba de un error que sería subsanado casi un mes después en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* nº L 77, de 14 de marzo de 1998, donde se hace la oportuna rectificación y se fija el presupuesto definitivo, que sería de 920 millones (lo que supone un nuevo incremento de 20 millones de ecus).

El presupuesto de *SÓCRATES*, pese a sus sucesivos incrementos[8] resultó escaso para cumplir los objetivos que establece el programa a corto y medio plazo. Ante esa insuficiencia de recursos, el importe de las becas destinadas a los estudiantes iba disminuyendo progresivamente. Esta disminución hace que no se puedan favorecer del programa estudiantes que no dispongan de medios financieros suficientes para costearse una estancia en el extranjero al margen de la ayuda económica que supone el programa *SÓCRATES*, lo que no deja de ser un elemento discutible respecto de la eficacia del programa. La Comisión consideró tener en cuenta este aspecto cuando se decidieran los recursos financieros para la segunda fase del programa.

[8] *Resumiendo lo que antes se indicó, el presupuesto de SÓCRATES pasó de los 850 millones de ecus iniciales a* 920 millones de ecus. Esa subida supone un aumento total de 70 millones de ecus, esto es, un 8,3% de incremento.

3.2.2. Los informes de evaluación

El mismo día de la creación de *SÓCRATES*, se establece la *Declaración conjunta del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 14 de marzo de 1995, sobre la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa de acción comunitaria Sócrates*. En ella se propone que dos años después del inicio del programa, el Parlamento Europeo y el Consejo procederían a una evaluación de sus resultados conseguidos por el mismo. Para ello, se insta a la Comisión a presentar un informe acompañado de las propuestas que creyera convenientes.

Así fue, en efecto. El 14 de marzo de 1997, la Comisión adoptó un primer informe provisional sobre los resultados de *SÓCRATES* durante los años 1995 y 1996 (COM (97) 99 final). Más tarde, se fueron presentando otros informes[9], hasta llegar al informe definitivo sobre *SÓCRATES I: Informe de la Comisión, de 12 de febrero de 2001, por el que se adopta el informe final sobre la aplicación del Programa Sócrates 1995-1999* (COM (2001) 75 final).

Este informe final, que estudia la aplicación de *SÓCRATES I* durante toda su extensión (1995-1999), fue encargado a unos evaluadores externos. Sus conclusiones globales respecto al logro de los objetivos son positivas, y especialmente buenas en lo relativo al desarrollo de la ciudadanía europea y a la mejora de la calidad de los sistemas educativos en la UE. Según el informe, *SÓCRATES I* contribuyó muy significativamente a:

- Mejorar el conocimiento de las lenguas, especialmente en el marco del proyecto Lingua (la Comisión apoya, entre otras cosas, el objetivo de que todos los europeos dominen dos lenguas comunitarias además de la propia).
- Favorecer la dimensión intercultural de la enseñanza.
- Promover la movilidad y los intercambios (entre 1995 y 1999 aproximadamente 460.000 estudiantes, 40.000 profesores universitarios, y 150.000 alumnos y profesores de idiomas aprovecharon estas posibilidades).
- Favorecer la cooperación entre centros de enseñanza de todos los niveles.
- Fomentar el reconocimiento de los títulos, los periodos de estudios y otras cualificaciones.
- Fomentar la educación abierta y a distancia (a pesar de algunas dificultades debidas a un presupuesto limitado).

[9] El 6 de febrero de 1998 la Comisión aprobó otro informe intermedio sobre los dos primeros años de aplicación del programa. El informe definitivo sobre esos dos primeros años se presenta el 12 de febrero de 1999.

- Promover los intercambios de información y de experiencias.
- Desarrollar una educación y una formación de calidad.

A pesar de que los resultados debían ser interpretados en relación a sus nueve *objetivos propuestos (descritos anteriormente), los expertos presentaron tam*bién un análisis agrupándolos en diferentes parámetros para acercar sus resultados a una perspectiva más global y desde una valoración más cualitativa.

Bayón y Valle, en su artículo titulado *El programa Sócrates a examen. Un informe de la Comisión Europea evalúa los resultados del programa* (2001), han sintetizado de forma crítica esos análisis presentados por los expertos en el informe.

Sostienen que, en relación con europeísmo, por ejemplo, el informe puso de manifiesto que *SÓCRATES* ha contribuido muy significativamente a generar en los participantes un sentimiento de ciudadanía europea. No obstante, no parece haberse logrado con la eficacia pretendida que los centros educativos desarrollen en sus labores de enseñanza una verdadera Dimensión Europea.

Los resultados en cuanto al conocimiento de lenguas, aunque indican que más de 40.000 estudiantes y profesores se han beneficiado de medidas específicas para aprender idiomas, demuestran, sin embargo, que la lengua inglesa ha sido claramente favorecido. Eso ensombrece los resultados, ya que uno de los objetivos del programa era fomentar un contexto de diversidad cultural promoviendo el estudio de las lenguas menos habladas.

Con respecto a la movilidad y a los intercambios, aunque éstos han aumentado muy significativamente, se considera que dicha movilidad ha sido tomada como un fin en sí misma y no como un medio para objetivos formativos. No obstante, la mera experiencia aporta un claro sedimento europeísta entre sus participantes. Queda pendiente mejorar el sistema de financiación para que no se produzcan desigualdades entre alumnos de países más y menos ricos ya que el programa sólo financia un 60% del gasto.

Según el informe, no ha sido posible medir con exactitud en los sistemas educativos nacionales el alcance de la mejora de la calidad educativa que ha sido debida a *SÓCRATES*. Aunque han aumentado muy significativamente los centros (más de 10.000 en toda Europa) de todos los niveles de enseñanza que han participado en el programa, promoviéndose un fructífero intercambio de información y experiencias, el impacto de esto sobre las prácticas docentes es difícilmente objetivable para su evaluación.

Así pues, según la síntesis del informe de evaluación ofrecida por Bayón y Valle (2001: 74), a pesar de un resultado global satisfactorio, la evaluación de

SÓCRATES dejó al descubierto algunas disfunciones significativas por cuya resolución habría que velar durante la ejecución de su segunda fase.

Uniendo las que mencionan estos autores a otras que se refieren en diversas fuentes[10], puede señalarse las siguientes lagunas en el *SÓCRATES*:

a) El programa dispuso de una cuantía presupuestaria muy limitado.

b) Los objetivos pretendidos eran ambiciosos teniendo en cuenta la limitación presupuestaria.

c) No se ha resuelto la desigualdad que puede existir entre alumnos procedentes de países más y menos ricos a la hora de acceder al programa.

d) Los intercambios de estudiantes tienen que tener un sentido formativo aún mayor.

e) Se ha producido un reparto desigual entre los flujos de intercambio de estudiantes, tanto entre los países de origen y acogida como entre las áreas de estudio.

f) No se han potenciado adecuadamente las lenguas minoritarias

g) No se han articulado instrumentos que permitan valorar la incidencia real de las medidas del programa en el aumento de la calidad educativa o en el incremento del sentimiento europeísta.

h) Se han detectado solapamientos y falta de coherencia entre este programa y otros programas que afectan a los estudiantes y a los jóvenes como, por ejemplo, el programa *LEONARDO DA VINCI* y el programa *JUVENTUD*.

i) Los vínculos entre diversas acciones de este mismo programa no están lo suficientemente establecidos (Lingua, Erasmus y Comenius, por ejemplo).

A pesar de estos defectos, la valoración realizada de *SÓCRATES I* durante su fase de aplicación fue globalmente muy positiva. Por ello, y tratando de corregir los errores que habían quedado al descubierto, la Comisión decidió poner en marcha una segunda fase de dicho programa que abarcase los años 2000-2006.

3.2.3. La segunda fase de SÓCRATES (2000-2006)

El instrumento jurídico que da carta de naturaleza a la segunda fase de *SÓCRATES*[11] es la **Decisión (2000/253/CE) del Parlamento Europeo y del**

[10] La página electrónica oficial de la Unión Europea en la que se sintetiza lo fundamental del programa *SÓCRATES I* es una buena referencia en este caso: http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c11023.htm.

[11] El programa adopta el nombre del filósofo griego nacido en el 469 a.C. y fallecido en el 399 a.C., que vivió casi toda su vida en Atenas dedicado a la enseñanza de la filosofía. Está considerado uno de los más grandes pensadores

Consejo, de 24 de enero de 2000, por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de educación (SÓCRATES II), 2000-2006.

La segunda fase introduce algunas **novedades** importantes respecto a la primera, derivadas del hecho de que la Comisión tuvo muy en cuenta las principales conclusiones del informe final al que acaba de hacerse referencia.

Así, por ejemplo, en la nueva fase *se refuerzan los vínculos entre los programas SÓCRATES, LEONARDO* y *JUVENTUD*, entre otras fórmulas, por medio de las «acciones conjuntas». Asimismo, se mejora la coherencia entre las diversas acciones del programa, especialmente entre Erasmus y Comenius.

En esta nueva fase se espera mejorar el *análisis del efecto del programa en las políticas nacionales* de educación, para aumentar su impacto a nivel nacional. Se anticipan también procedimientos administrativos y financieros simplificados, una política de comunicación más eficaz y una política de seguimiento y evaluación más atenta. En este sentido, en una situación en la que impera la tendencia a la descentralización de las actividades, las Agencias Nacionales dispondrán ahora de un apoyo financiero suficiente por parte de los países participantes.

Y, por último, puesto que el informe indicó que el éxito de la segunda fase del programa dependería de los medios humanos y financieros que se concediesen para su aplicación, el presupuesto de *SÓCRATES II* aumenta significativamente (más del doble) respecto a *SÓCRATES I*. Para la primera fase se destinaron 920 millones de ecus, como ya se ha comentado: puesto que la duración de esa fase fue de 6 años (1995-1999, ambos incluidos), el presupuesto medio por año fue de 184 millones de ecus. Sin embargo, el presupuesto para la segunda fase es de 1.850 millones de euros; que promediados entre los 7 años que abarcará, suponen un gasto de 264 millones de euros al año, con lo que puede decirse que se produce un aumento considerable, y más teniendo en cuenta la revalorización real que supone el €uro frente al Ecu.

Pero lo esencial del programa, **su finalidad y sus objetivos,** se mantiene, en el fondo, sin grandes cambios (artículo 2). El fin último del programa permanece fiel a los dictados del artículo 126 del *Tratado de Maastricht* y se formula como contribuir a una educación de calidad y estimular el *Aprendizaje a lo Largo de la Vida.* Para articular este fin se definen los siguientes objetivos:

griegos y, de alguna manera, del pensamiento y de la educación europea. Eso, unido a su visión universalista, fundamenta la acertada elección de su nombre para el programa educativo de la Unión Europea. No en vano "El universalismo socrático es el reconocimiento de que el valor del individuo no se puede entender ni realizar sino en las relaciones entre individuos" (AGUILERA, 1988, tomo 1: 93). Y esas relaciones entre individuos de diferentes naciones es, en el fondo, la base para la consecución de los objetivos finales del programa SÓCRATES.

a) Reforzar la dimensión europea de la educación en todos los niveles, facilitando el acceso transnacional a los recursos educativos y fomentando la igualdad de oportunidades en todos los sectores de la educación.

b) Fomentar el aprendizaje de las lenguas en la Unión Europea, de forma cualitativa y cuantitativa, sobre todo de aquellas que se usan y enseñan menos.

c) Promover la cooperación y la movilidad[12] en el ámbito de la educación, en particular:

c.1) estimulando los intercambios entre centros de enseñanza

c.2) fomentando la educación abierta y a distancia

c.3) desarrollando el intercambio de información y contribuyendo a la eliminación de los obstáculos a este respecto.

d) Fomentar la innovaciones en el desarrollo de prácticas y materiales educativos y estudiar temas de interés común en el ámbito de la política educativa.

---

[12] La movilidad se articula como un eje de la política educativa comunitaria en esta etapa. Así lo demuestra, por ejemplo, la *Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del consejo, de 14 de diciembre de 2000 sobre el plan de acción para la movilidad,* que completa el rico acervo de acciones ofrecido por el desarrollo de los programas comunitarios Sócrates, Leonardo da Vinci y Juventud para el incremento del porcentaje de estudiantes que practican la movilidad.

La *Resolución* pone el punto de mira sobre la reducción de la desigualdad, la importancia del acceso a la información, los obstáculos de tipo financiero, las dificultades administrativas en el ámbito fiscal y de protección social, la complejidad de los requisitos de estancia y las desventajas en términos de estatuto y de carrera.

En ella se defienden los objetivos del Plan de acción para la movilidad presentado a los Ministros de Educación en La Soborna el 30 de septiembre de 2000, donde se proponen los siguientes objetivos:

a) definir y democratizar la movilidad en Europa;

b) fomentar las formas de financiación adecuadas;

c) incrementar la movilidad mejorando sus condiciones.

Para cumplir con estas pretensiones, se concibe un "arsenal de ideas" con 42 medidas agrupadas en 4 grandes capítulos con la finalidad de reducir los obstáculos de aquellos que intenten ejercer una acción de movilidad. Los capítulos agrupan las medidas en: apoyo de la movilidad, financiación, incrementar las posibilidades de movilidad y dar valor y validez a estos periodos.

Concretamente, las medidas del plan de acción propuesto con una importancia mayor son:

a) desarrollar el multilingüismo;

b) crear una página de acceso a las diversas fuentes europeas de información en esta materia;

c) reconocer, en los cursos que permitan la obtención de un diploma, los periodos de movilidad;

d) formar a los profesores y al personal administrativo, capacitándoles para la orientación, el consejo y la elaboración de proyectos de movilidad;

e) elaborar y adoptar una carta de calidad que garantice la recepción de los nacionales de otros países en situación de formación;

f) elaborar un inventario de los itinerarios de movilidad y de buenas prácticas existentes en materia de intercambios de estudiantes, personas en formación y formadores;

g) articular la financiación de la movilidad garantizada por la Unión, los Estados miembros y las entidades locales, el sector público y el sector privado.

Los objetivos se pretenden alcanzar mediante una nueva organización estructural del programa que lo organiza en ocho **acciones** (artículo 3):

Acción 1) ENSEÑANZA ESCOLAR (Programa **COMENIUS**[13]).

Se dirige a los centros docentes de niveles no superior, con el objetivo de reforzar la dimensión europea de la enseñanza, mejorar la calidad docente, promover el aprendizaje de idiomas y fomentar una educación intercultural.

Comenius 1) Asociaciones de centros escolares[14].

Comenius 1.1) Proyectos escolares: que suponen el trabajo de varios centros sobre un tema de interés común.

Comenius 1.2) Proyectos lingüísticos: para que jóvenes de un país enseñen su lengua a alumnos de otros países.

Comenius 1.3.) Proyectos para el desarrollo escolar: dirigidos a directores y profesores de centros, para que intercambien información y experiencias sobre la dirección, la gestión y la enseñanza en los centros.

Comenius 2) Formación de personal docente.

Comenius 2.1) Proyectos de cooperación para la formación de personal docente de centros escolares

[13] El nombre del programa se debe al pedagogo nacido en lo que hoy es la actual República Checa Amos Comenius (1592-1670), en honor a su incansable defensa de la educación como motor del desarrollo humano y como reconocimiento a su universalismo (COMISIÓN EUROPEA, 2001: 34).

[14] Previamente, *las Conclusiones del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 25 de noviembre de 1991, relativas a un programa piloto de asociaciones escolares multilaterales en la Comunidad Europea* habían apostado por la experiencia de asociaciones de centros escolares en el seno de la Unión. Las Conclusiones indican que el éxito de la realización del mercado interior de la Comunidad, a juicio del Consejo, se vería ayudado en gran medida por la creatividad de los jóvenes y por su capacidad de iniciativa y colaboración fuera de sus países de origen, lo que podría estimularse mediante proyectos conjuntos entre centros escolares de diversos países. El esfuerzo por la colaboración entre centros europeos de enseñanza secundaria haría posible, según las *Conclusiones*, la estimulación de estas cualidades.

Así pues, se propone el establecimiento de un programa piloto para los cursos escolares 1992-1993 y 1993-1994, con los siguientes objetivos:

a) Fortalecer la dimensión europea de la enseñanza mediante el establecimiento de asociaciones entre escuelas de la Comunidad.

b) Fomentar el dominio de idiomas y la adquisición de conocimientos y experiencias.

c) Evaluar y mejorar las actividades de cooperación existentes.

Las asociaciones deberían ser multilaterales (con escuelas de, al menos, tres Estados miembros por proyecto), pluridisciplinares, recíprocas, continuas y válidas desde el punto de vista educativo. De forma más concreta, se establecen las formas de cooperación entre los estados, asegurando la participación de escuelas adecuadas, el intercambio de profesorado, el contacto (utilizando el correo electrónico) y el intercambio entre los alumnos, etc.

La labor de los Estados miembros se centraría en el apoyo en la información y el asesoramiento, el seguimiento de las asociaciones y el contacto con la Comisión para la coordinación de actividades e intercambios. La Comisión, a su vez, facilitaría la creación de asociaciones en concertación con el Comité de Educación.

El informe sobre este programa piloto solicitó al Comité de Educación para antes de finales de 1994.

Comenius 2.2) Becas individuales de formación

Comenius 3) Redes Comenius: para crear plataformas de trabajo sobre proyectos Comenius de interés común y temáticas afines.

Acción 2) ENSEÑANZA SUPERIOR (programa **ERASMUS**[15]).

Se dirige a centros, estudiantes y profesores de universidades[16] de los Estados miembros. Sus objetivos generales pretenden mejorar la calidad de la educación superior, reforzar su dimensión europea mediante el fomento de la cooperación interuniversitaria transnacional. Su base son las becas de movilidad para estudiantes universitarios.

Erasmus 1) Cooperación interuniversitaria: Basada en contratos de colaboración entre instituciones universitarias para el desarrollo de *Programas Intensivos, Proyectos de Desarrollo Curricular, Módulos Europeos Conjuntos*, etc.

Erasmus 2) Becas de movilidad para estudiantes y profesores universitarios: Constituyen uno de los aspectos más conocidos del programa. Se conceden becas para que los estudiantes universitarios realicen periodos de estudio en una universidad de otro país.

Erasmus 3) Redes temáticas: que permiten crear asociaciones entre universidades centradas en el trabajo de un tema específico de interés común.

Acción 3) Educación de adultos y otros itinerarios educativos (programa **GRUNDTVIG**[17]).

Dirigida a un amplio espectro de destinatarios, se orienta hacia la mejora de la calidad y la dimensión europea de la educación en el campo de la enseñanza de adultos, tanto en el ámbito "formal" como en el "no formal". Especialmente, se ocupa de personas sin educación académica o que carecen de cualificaciones básicas, adultos que viven en zonas rurales, poco desarrolladas o deprimidas socio-culturalmente, y personas con necesidades educativas especiales.

Grundtvig 1) Proyectos de cooperación para la Educación de adultos y el Aprendizaje Permanente: suponen la cooperación de organizaciones que tra-

[15] Reservamos para el capítulo quinto, en el que se abordará el programa ERASMUS más detalladamente, la justificación del nombre otorgado a este programa.

[16] Debe entenderse por *universidad*, a los efectos de este programa, cualquier institución de educación superior que así sea considerada por cada país participante en cuestión.

[17] El programa adopta el nombre del pedagogo danés Nikolai Frederik Severin Grundtvig (1783-1872), en reconocimiento a su consideración como fundador de la tradición nórdica del *Aprendizaje Permanente*. Grundtvig idea el concepto de "escuela popular superior" desde el convencimiento de que cualquiera, con independencia de su edad o su formación previa, puede tener acceso a una educación acorde a sus necesidades que incluya no sólo la adquisición de conocimiento, sino su propio desarrollo cultural, cívico y personal.

bajan en la formación de adultos en distintos países para compartir experiencias e innovaciones.

Grundtvig 2) Asociaciones de aprendizaje: donde formadores y estudiantes de cierto número de países trabajan juntos en uno o más temas de interés común.

Grundtvig 3) Movilidad para los educadores de adultos: que suelen ser cursos de formación o períodos de prácticas para quienes trabajan en asociaciones de enseñanza de adultos.

Grundtvig 4) Redes: se trata de asociaciones de centros de adultos, a gran escala, que se constituyen como un foro o plataforma común para el debate y el intercambio de información sobre temas clave, la elaboración de políticas y la investigación en el ámbito del aprendizaje de adultos.

Acción 4) Enseñanza y aprendizaje de idiomas (programa **LINGUA**).

Con el objetivo esencial de la difusión de los idiomas entre los ciudadanos de la Unión Europea, LINGUA pretende fomentar la enseñanza y el aprendizaje de éstos[18].

Lingua 1) Promoción del aprendizaje de idiomas: se pretende fomentar la enseñanza y el aprendizaje de idiomas, respaldar la diversidad lingüística de la Unión y estimular las mejoras en la calidad de las estructuras y los sistemas de enseñanza de idiomas.

Lingua 2) Desarrollo de herramientas y materiales: se pretende estimular la creación de material de todo tipo para el aprendizaje de idiomas.

[18] El interés de la política educativa de la Unión Europea por las lenguas es una constante, como se ha venido demostrando a lo largo de páginas precedentes. En esta época, nos sirven de ejemplo para argumentar ese interés las *Conclusiones del Consejo, de 12 de junio de 1995, sobre la diversidad y el pluralismo lingüísticos en la Unión Europea.* Presentan trece epígrafes para, en conjunción con otras resoluciones y programas al respecto, como este propio Sócrates o los programas Leonardo y Juventud, preservar la diversidad lingüística y fomentar el pluralismo lingüístico de la Unión. Las exigencias democráticas, culturales, sociales y económicas que supone la diversidad en cuestión de lengua se apoyarían en el desarrollo de la sociedad de la información y en la elaboración de políticas y acciones comunitarias. Las Conclusiones solicitan de la Comisión la realización de un inventario de las políticas y medidas llevadas a cabo hasta el momento y a crear un grupo de representantes de los Estados miembros. Recordemos que en ese momento las lenguas oficiales y de trabajo de la Unión eran alemán, danés, español, francés, finlandés, griego, inglés, italiano, portugués y sueco.

Posteriormente, con la *Resolución del Consejo, de 16 de diciembre de 1997, relativa a la enseñanza precoz de las lenguas en la Unión Europea* se reafirma, una vez más, esa intención de preservar la identidad y la riqueza cultural de los países y mantener la pluralidad lingüística de Europa. La Resolución insta a un mayor esfuerzo formativo en la enseñanza precoz de las lenguas, ampliando la oferta y la cooperación entre las escuelas que practiquen la enseñanza precoz de dos lenguas (incluyendo la materna). La sensibilización de los agentes afectados y las familias, el desarrollo de materiales y recursos y la preparación de los docentes correrá a cargo de los Estados miembros, siempre con el apoyo de la Comisión para la cooperación, la difusión de información y los contactos entre los alumnos.

Acción 5) Promoción de la Educación Abierta y a Distancia (EAD) y de la aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) al ámbito de la educación (programa **MINERVA**[19]).

Esta acción del programa *SÓCRATES* pretende fomentar que el profesorado, los alumnos y los responsables de política educativa comprendan las posibles repercusiones positivas de la EAD[20] y las TIC[21] aplicadas a la educación entre. Asimismo se intenta fomentar un uso pedagógicamente aprovechado de la EAD y de las TIC, pasando por la innovación de todo tipo de materiales en estos campos.

Minerva 1) Comprender la innovación: propuestas para difundir una sensibilización sobre las posibilidades y potencialidades de la EAD y las TIC aplicadas a la educación, como efecto multiplicador del aprendizaje.

Minerva 2) Diseño, desarrollo y ensayo de nuevos métodos y recursos educativos

Minerva 3) Acceso y difusión: destinada a dar conocimiento sobre formas de EAD y de uso pedagógico de las TIC.

Minerva 4) Actividades que fomente el intercambio de ideas y experiencias sobre el EAD y el uso de las TIC en educación.

Acción 6) Observación e Innovación.

Se trata de una serie de acciones, de carácter transversal, destinadas a mejorar la calidad y la transparencia de los sistemas educativos y a avanzar en el proceso de innovación de la educación en Europa mediante el intercambio de información y experiencias. Está especialmente dirigida a los responsables de la toma de decisiones en cuestiones de política educativa.

[19] Minerva, el equivalente latino de la diosa griega Atenea, formaba, junto con Júpiter y Juno, la divinidad capitolina. Era considerada la diosa de la sabiduría y el arte, así como una abanderada de la libertad ciudadana (BERGUA, 1979, tomo primero: 66).

[20] La importancia en ese momento del desarrollo de nuevas técnicas de enseñanza en el ámbito de la educación a distancia y la necesidad de mayor flexibilidad en las formas de adquirir titulaciones académicas llevaron a la Unión Europea, a principios de los años 90, a considerar la enseñanza abierta y a distancia como un elemento importante para el desarrollo profesional de los ciudadanos de la Unión. Así lo demuestran las *Conclusiones del Consejo y de los Ministros de educación, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de junio de 1992, sobre el desarrollo de la enseñanza abierta y a distancia en la Comunidad Europea y las Conclusiones del Consejo y de los Ministros de educación reunidos en el seno del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, sobre los criterios aplicables a la acción en la enseñanza abierta y a distancia.* Estos documentos dan las pautas para la cooperación entre las instituciones de enseñanza a distancia de tal forma que se pongan en común informaciones y experiencias sobre el desarrollo de este tipo de enseñanzas. Además se plantea la posible aportación de métodos y técnicas de la enseñanza abierta y a distancia a las actividades tradicionales de educación y formación, capacitando a profesores, formadores y directivos en las mismas.

[21] Por la importancia que la Unión Europea concede en esta etapa de su política educativa a la aplicación de las TIC en la educación, nos ocuparemos de otras acciones en este terreno en el epígrafe 3.5.2 de este capítulo.

Acción 6.1) Observación de sistemas, políticas e innovaciones en materia de educación. Incluye[22]:

a) Actividades generales de observación y análisis (estudios, seminarios de expertos, grupos de reflexión, etc.).

b) Visitas para especialistas y responsables de la toma de decisiones en materia de política educativa (programa ARION).

c) Red de información y documentación sobre educación de la Unión Europea (EURYDICE[23]).

d) La red para el reconocimiento académico de títulos (NARIC).

Acción 6.2) Iniciativas innovadoras que respondan a nuevas necesidades. Mediante esta acción, la Comisión pretende financiar proyectos y estudios transnacionales que contribuyan a desarrollar innovaciones en uno o más sectores concretos de la educación y que difícilmente puedan acogerse, por su naturaleza o destinatarios, a otras acciones de *SÓCRATES*.

Acción 7) Acciones conjuntas. Destinadas a coordinar las acciones de *SÓCRATES* con los otros dos programas (*LEONARDO DA VINCI* y *JUVENTUD*)

Acción 8) Medidas de acompañamiento. Su objetivo es financiar proyectos y actividades que, sin poder optar a otras ayudas de *SÓCRATES*, contribuyen a la consecución de sus objetivos globales. Así, mediante esta acción se presta ayuda a propuestas que tienden a sensibilizar a los destinatarios de *SÓCRATES* sobre las posibilidades del programa, a fomentar procesos particulares de calidad educativa en los centros, a favorecer la igualdad de oportunidades educativas entre mujeres y hombres, a potenciar el desarrollo educativo de personas con necesidades educativas especiales, estimular la implantación de una educación intercultural, facilitar una educación en lucha contra el racismo, la xenofobia y la exclusión, etc.

*Como se ha visto, estas acciones se destinan a un amplio abanico de partici*pantes. En efecto, los **destinatarios** del programa no varían sustancialmente respecto de la fase anterior, aunque se amplían en algún caso. Pueden participar en *SÓCRATES II*, según las distintas acciones (artículo 4):

[22] Ya se ha hecho sobrada referencia en el capítulo segundo de esta segunda parte tanto del programa ARION (epígrafe 2.10), como de las redes NARIC (epígrafe 2.5.1) y EURYDICE (epígrafe 2.3). Para evitar la reiteración no se ahonda más en estas cuestiones.

[23] El nombre de la red se toma de la ninfa Euridike, mujer de Orfeo (uno de los personajes míticos de las leyendas tracias), en busca de la cual éste tuvo que bajar a los infiernos (BERGUA, tomo primero: 310-316).

a) Los alumnos de cualquier nivel de enseñanza no superior y los estudiantes de los niveles de enseñanza superior, especialmente los universitarios.

b) El personal que se ocupa directamente de la enseñanza en los distintos Estados miembros.

c) Todos los tipos de centros de formación que determinen los Estados miembros participantes.

d) Las personas y organismos responsables de diseñar y ejecutar la política educativa en cada uno de los Estados miembros, tanto a nivel estatal como regional o local.

e) Organismos públicos y privados que cooperen con los centros de enseñanza, apoyándolos en sus acciones formativas. Entre ellos hay que mencionar:

e.1) Entidades y organismos regionales y locales.

e.2) Organismos de carácter asociativo que trabajen en el ámbito educativo, tales como asociaciones de alumnos, de profesores y de padres.

e.3) Empresas u agrupaciones de empresas y organizaciones profesionales.

e.4) Interlocutores sociales y sus órganos a todos los niveles.

e.5) Centros y organismos de investigación.

Y esos destinatarios lo son en un **ámbito territorial de aplicación de** *SÓCRATES II* que es heredero de *SÓCRATES I*. Así, en efecto, los países que pueden participar en él son 31: los 15 Estados miembros de la Unión Europea, los 3 países firmantes del acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, los 10 países aspirantes a ingresar en la UE en el 2004, los 2 que lo harán previsiblemente en el 2007 y Turquía[24] (artículo 12).

Respecto a la **aplicación del programa,** teniendo en cuenta los aspectos mejorables que se indicaron en el informe final de *SÓCRATES I*, se ha considerado primordial hacerlo más accesible y próximo al ciudadano. Por ello, en materia de administración y de gestión del mismo, tres estructuras colaboran con la Comisión a la hora de llevarlo a cabo:

[24] La última ampliación de ese ámbito de aplicación se ha materializado en la *Decisiones del Consejo, de 28 de septiembre de 2000, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Europea y Malta por la que se adoptan las condiciones y modalidades de la participación de Malta en programas comunitarios en los ámbitos de la formación, la educación y la juventud; y en la Decisión de 22 de diciembre de 2000, relativa a la celebración de un acuerdo entre la Unión Europea y la República de Chipre por la que se aprueban las condiciones y las modalidades de participación de Chipre en los programas comunitarios en los ámbitos de la formación, la educación y la juventud.* Estos dos textos, excepto en algunos matices de forma (que no de fondo), amplían el periodo de aplicación de la colaboración a cinco años a partir del 1 de enero de 2001.

a) El Comité *SÓCRATES,* directamente vinculado a la Comisión y que contribuye a una aplicación más eficaz del programa (artículo 8).

b) Las Agencias Nacionales, que ejercen funciones de transmisión de la información en el nivel de cada Estado miembro y que se ocupan de la gestión y el seguimiento de aquellas acciones del programa que son descentralizadas[25].

c) La Oficina de Asistencia Técnica, que asiste a la Comisión y al Comité *SÓCRATES* en la evaluación de los proyectos, en la recopilación de información, en la gestión de las ayudas, etc[26].

La Comisión considera necesario mejorar los mecanismos de información y de coordinación de la aplicación del programa para atender mejor a las necesidades de sus destinatarios y garantizar la realización y difusión de proyectos de calidad. En esa misma línea, la Comisión ha propuesto el desarrollo de mecanismos adecuados de control, de seguimiento y de evaluación de los proyectos con el fin de optimizar las actividades financiadas.

3.3. El programa LEONARDO DA VINCI para la Formación Profesional

3.3.1. Documentos programáticos previos

La Formación Profesional ha venido siendo a lo largo de toda la historia de la política educativa de la Unión Europea un área de interés permanente, como se ha demostrado en páginas precedentes. A partir del *Tratado de Maastricht* ese interés se refuerza ante la perspectiva del Mercado Único. Surge así un gran programa, *LEONARDO DA VINCI,* que organiza, dotándolas de coherencia, a todas las acciones en materia de Formación Profesional que se venían desarrollando hasta el momento desde la Unión Europea. Pero antes de la aparición del programa se dieron a conocer algunos documentos programáticos cuyo conocimiento ayuda a contextualizar el sentido, los objetivos y las acciones del programa. A ellos se prestará atención en este subepígrafe.

[25] Aunque han surgido ciertas dificultades en las Agencias Nacionales (multiplicación de Agencias en un único Estado miembro, deficiente coordinación entre ellas y falta de medios de ciertas Agencias), la Comisión ha considerado esencial su papel en el desarrollo del programa. Por poner un ejemplo, un 63,2% de los participantes en el programa se pusieron en contacto con su agencia para obtener información inicial sobre el mismo.

[26] Su gestión ha sido valorada muy satisfactoriamente por la Comisión, aunque informes externos han venido recomendando que se refuercen los medios y las competencias de la Oficina, para que pueda cumplir plenamente su función.

Tras la aparición del *Tratado de Maastricht*, uno de los primeros documentos de la política educativa de la Unión Europea en materia de Formación Profesional lo constituye la ***Resolución del Consejo, de 11 de junio de 1993, relativa a la formación profesional para los años noventa*** que, de algún modo, pretende diseñar las líneas maestras de la política de Formación Profesional de los Estados miembros para la última década del siglo XX.

Los elementos principales subyacentes en ese documento del Consejo giran en torno a tres temas:

a) Mejora de la calidad de la formación profesional para adaptarse a las exigencias actuales y futuras del mercado de trabajo, ofreciendo posibilidades de desarrollo personal; el reconocimiento y la equivalencia de formaciones; la reducción del paro; el reforzamiento de las profesiones y las competencias; y la adecuación a los requerimientos de las empresas.

b) Adecuación a las exigencias de los años noventa. Las nuevas tecnologías abren un amplio abanico de trabajos, con acceso desde la Formación Profesional. Se fomenta el aprendizaje general y la formación práctica.

c) Reducción de obstáculos para la movilidad y flexibilidad de la mano de obra. Se promociona, además, la formación de empresa, especialmente de la pequeña y de la mediana.

Desde esas líneas de interés, el Consejo propone una serie de objetivos sobre los que se basará el diseño propio de la política de Formación Profesional de cada Estado miembro:

a) Fomento de la inversión en Formación Profesional, siempre y cuando dispongan de titulaciones apropiadas, reconocidas y válidas.

b) Mayor vinculación de la Formación Profesional académica y profesional.

c) Aumento de las oportunidades para los más desfavorecidos.

d) Más colaboración entre autoridades nacionales y locales.

e) Ampliación de la oferta formativa, nuevas formaciones con un carácter más general.

f) Mejora de la formación del personal docente.

g) Aumento de la calidad en los servicios de orientación.

h) Innovación e investigación aplicada para la adaptación.

i) Mayor dimensión europea a la formación inicial y continuada.

Muy poco tiempo después, la ***Recomendación del Consejo, de 30 de junio de 1993, sobre el acceso a la formación profesional permanente,*** indica a los

Estados miembros un paquete de 15 medidas para que el acceso a la formación profesional sea un derecho para estudiantes y trabajadores. Esta formación no debe ser únicamente de adaptación especifica al puesto de trabajo, sino que debe caracterizarse por la proactividad en sus aprendizajes. La información del trabajador sobre sus derechos de formación, el estímulo a la pequeña y mediana empresa, la continuidad en las acciones, los análisis de necesidades formativas individuales, la sensibilización de todos, el desarrollo de los métodos, el acceso y participación de mujeres, jóvenes y desempleados, además del diseño de políticas que fomenten la libre circulación de trabajadores conforman el tronco común de sus postulados.

Para evaluar los avances que se hagan en la dirección propuesta, el Consejo pide que los países entreguen a la Comisión un informe (tres años después), para que ésta a su vez elabore, en el año 1997, un análisis general en materia de acceso a la formación profesional continua en la Unión Europea.

3.3.2. Descripción del programa *LEONARDO* (2000-2006)

Poco después de las *Recomendaciones de 1993* se puso en marcha la primera fase del programa integrado de Formación Profesional. Fue mediante la ***Decisión del Consejo, de 6 de diciembre de 1994, por la que se establece un programa de acción para la aplicación de una política de formación profesional de la Comunidad Europea (LEONARDO DA VINCI***[27]).

El programa[28] se instaura tratando de contribuir a la realización de los objetivos del artículo 127 del Tratado de Maastricht, mediante una serie de acciones que despliegan una política integrada de Formación Profesional en el seno de la Unión Europea.

Así pues, con el programa *LEONARDO* se conectan todas las acciones que habían sido objeto de los programas comunitarios, aglutinando con ello todas las actuaciones y **ámbitos** de la formación profesional:

- Formación profesional inicial: cualquier tipo de formación inicial que permita el acceso de los jóvenes a una cualificación profesional reconocida por las autoridades competentes del Estado Miembro en el que se haya obtenido.

[27] En esta ocasión, el nombre del programa se toma del polifacético y genial artista e inventor renacentista Leonardo Da Vinci (1452-1519). Su talento para diseñar máquinas e instrumentos mecánicos de diverso tipo en todas las ramas de la ingeniería del momento es sin duda la razón de tan acertada elección, ya que le convierten en uno de los inventores europeos más conocido mundialmente y uno de los que más aportó al posterior nacimiento del pensamiento puramente científico que surge tras el Renacimiento.

[28] *Información sobre el programa LEONARDO puede encontrarse en la página electrónica oficial de la Unión* Europea: http://europa.eu.int./comm/education/leonardo.html; o bien directamente en la red de las Agencias Nacionales *LEONARDO:* http://leonardodavinci.net/psd

- Formación profesional continua: cualquier acción de Formación profesional realizada por un trabajador de la Unión Europea a lo largo de su vida activa.
- *Continuum* (aprender durante toda la vida): tiene por objetivo la promoción de nuevas formas y dispositivos de formación que fomenten el aprendizaje a lo largo de la vida, lo cual requiere la cooperación transversal entre los diferentes ámbitos y dimensiones de la formación.
- Orientación Profesional: la presentación de consejos e informaciones en lo relativo a la elección y movilidad profesionales.
- Aprendizaje y formación abiertos y a distancia: cualquier tipo de Formación profesional y formación autónoma que incluya la utilización de tecnologías y servicios de información y de comunicación, de forma tradicional y avanzada y el apoyo de servicios de orientación y tutorías individualizadas.

Los **destinatarios** que disfrutan del programa son aquellas organizaciones privadas y públicas vinculadas a la formación profesional, tales como las empresas, los interlocutores sociales a escala nacional y comunitaria, los organismos de formación, las universidades, las autoridades públicas, los centros o institutos de investigación, entre otros.

La primera fase del programa *LEONARDO* abarcó cinco años, desde 1995 hasta 1999, y destinó 620 millones de ecus para contribuir a la prosperidad de políticas y acciones innovadoras en los Estados miembros fomentando la asociación transnacional en proyectos y otras actividades que impliquen a diferentes agentes de la Formación.

Actualmente está en vigor una segunda fase, surgida a partir de la *Decisión del Consejo, de 26 de abril de 1999, por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de formación profesional Leonardo da Vinci.* Esta segunda fase abarcará de 2000 a 2006 (artículo 1), con un **presupuesto** de 1.150 millones de euros (artículo 12).

El **ámbito geográfico de aplicación** de *LEONARDO* es el mismo que el de *SÓCRATES*[29] (artículo 10).

LEONARDO apoya y complementa las actividades de los Estados miembros de la Unión Europea, con la **finalidad** de "mejorar la calidad, la innovación y la dimensión europea de los sistemas y prácticas de la formación profesional mediante la cooperación internacional" (artículo 2). Busca, además, encontrar nuevos métodos de aprendizaje. Al mismo tiempo, estimula la cooperación trans-

[29] Abarca los mismos 31 países que SÓCRATES. A ellos ya se hizo referencia al hacer mención de ese programa, por lo que se remite allí al lector para su enumeración.

nacional, aunando las experiencias de toda Europa, y concibe planteamientos innovadores de la metodología, del contenido, de la oferta y de los materiales de formación.

En último término, se trata de acomodar los sistemas de formación profesional al siglo XXI, a través de la promoción de su calidad y de su capacidad de innovación. Ambos factores, calidad e innovación se consideran esenciales para el control de los cambios tecnológicos e industriales y ejercen una gran repercusión sobre la organización del trabajo y la competitividad de las empresas.

Así, esta puesta en marcha de una política común de formación profesional supone la armonización de las políticas nacionales de formación profesional de *los Estados miembros para facilitar una verdadera integración social europea*, siendo conscientes de las posibilidades de libre establecimiento de cualquier ciudadano europeo en cualquier Estado de la Unión.

Esta finalidad se concreta en tres grandes **objetivos** que aglutinan ámbitos de apoyo a la calidad, a la innovación, a la formación a lo largo de toda la vida, al cambio, a la información, y a la equidad. Los objetivos pueden sintetizarse como sigue (artículo 2):

a) "Mejorar las aptitudes y las competencias individuales, especialmente de los jóvenes en la formación profesional inicial a todos los niveles".

b) "Mejorar la calidad y el acceso a la formación profesional continua, así como facilitar la adquisición, a lo largo de la vida, de aptitudes y competencias con vistas a incrementar la capacidad de adaptación".

c) "Promover y reforzar la contribución de la formación profesional al proceso de innovación"

Para conseguir sus objetivos el programa se estructura en una serie de medidas englobadas bajo siete **acciones**:

1) Acciones sobre **movilidad**: Apoyo a proyectos transnacionales de movilidad destinados a personas que estén realizando una formación profesional, en especial jóvenes.

1.1) Proyectos transnacionales de estancias para personas en período de formación profesional inicial (en centros de formación profesional y en empresas), para estudiantes (en empresas) y para trabajadores jóvenes o titulados recientes (en centros de formación profesional y empresas).

1.2) Organización de proyectos transnacionales de intercambios, entre centros de formación profesional o empresas.

1.3) Visitas de estudio al CEDEFOP, para responsables de formación profesional.

2) Acciones sobre **proyectos piloto**: Apoyo a proyectos piloto transnacionales dirigidos al desarrollo y transferencia de la innovación y la calidad en la formación profesional, incluidas especialmente acciones dirigidas al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)

3) Acciones sobre **competencias lingüísticas**: Ayudas a proyectos de promoción de las competencias lingüísticas y culturales en la formación profesional.

4) **Redes transnacionales**. Apoyo a redes transnacionales de conocimientos prácticos y de difusión a escala europea.

5) Acciones sobre **documentación de referencia**: Ayuda a las acciones dirigidas a la elaboración, actualización y difusión de documentación de referencia.

6) **Acciones conjuntas**: Para coordinar acciones con otros programas como *SÓCRATES* o *JUVENTUD*.

7) **Medidas de acompañamiento**: para sufragar actividades relacionadas con la gestión, seguimiento y difusión de las actividades del programa y otro tipo de actividades que favorezcan el alcance de los objetivos del mismo pero no estén contempladas en ninguno de los apartados anteriores.

Estas acciones deben ejecutarse en **coodinación y complementariedad** con otros programas de naturaleza educativa, formativa y dirigidos a los jóvenes (*SÓCRATES* y *JUVENTUD*), tal y como se establece en el artículo 9.

Para el seguimiento del programa, e igual que sucede en el *SÓCRATES*, existe un **Comité** (artículo 7) que debe ofrecer informes periódicos sobre los resultados del mismo.

3.3.3. Los informes de evaluación

En efecto, tanto la Decisión que puso en marcha *LEONARDO I* como la que lo hizo para *LEONARDO II* prevén que se realicen informes de seguimiento del programa y análisis finales sobre el mismo, con el propósito de evaluar el alcance de los objetivos propuestos y la pertinencia de las acciones diseñadas.

En el caso de *LEONARDO I*, el informe tenía el objetivo, además, de determinar la pertinencia o no de la continuación del programa. Puesto que *LEONARDO II* aún está en fase de ejecución, se hará mención aquí al informe de evaluación sobre *LEONARDO I*.

Los resultados obtenidos en el análisis de la primera fase del programa (1995-1999) se presentaron en el ***Informe de la Comisión, de 22 de diciembre de***

2000, relativo a la aplicación de la primera fase del programa de acción comunitario Leonardo da Vinci. En él se pone de manifiesto que el programa llega a ser muy valioso para la promoción de iniciativas transnacionales y la internacionalización de las mejores prácticas en el ámbito de la formación profesional, tanto en términos de calidad como de contenido de aprendizaje, innovación y asimilación de una dimensión europea.

Sus aspectos particularmente positivos fueron el incremento de la movilidad y la empleabilidad de los participantes en los proyectos. Ello ha beneficiado no sólo a los participantes de los Estados miembros y de los países de la AELC-EEE, sino también a los de los países candidatos a la adhesión, en donde los proyectos *Leonardo da Vinci* han ayudado a preparar los sistemas nacionales de formación de cara a la adhesión de estos países. Estos éxitos constituyen los cimientos sobre los que se construyó la segunda fase del programa.

Los problemas encontrados en la aplicación de la primera fase no sólo están relacionados con el deficiente trabajo de la oficina de asistencia técnica contratada, sino también con la complejidad de la gestión a nivel central y la falta de complementariedad con otros programas relacionados con la formación. La Comisión procuró que las lecciones derivadas de estas experiencias fueran puestas en práctica en la segunda fase mediante la simplificación de los procedimientos y una mayor descentralización de la gestión del programa. Había una estrategia clara de difusión de los productos y realizaciones de los numerosos proyectos piloto de la primera fase.

El programa *Leonardo da Vinci* reunía las condiciones para convertirse en un instrumento clave para la aplicación de las estrategias de formación permanente que ofrecen una coincidencia de actuaciones entre las políticas europeas de educación, de formación y de empleo. Además, la segunda fase se esforzó, como se verá más adelante, por asociar más intensamente a ciertos agentes con la formación profesional transnacional, en particular a los interlocutores sociales y a las PYME. Esta estrategia refleja la política de la Comisión, reforzada en la segunda fase, de promocionar la complementariedad entre los programas relacionados. El programa *Leonardo da Vinci* se ha constituido como una de las piedras angulares de la política de la Comisión para promover la ciudadanía activa en toda la Unión y para acercarse a la visión de una "Europa de los ciudadanos".

3.3.4. Algunas actuaciones posteriores

Ya iniciado el programa *LEONARDO*, no cesan las actuaciones de la Unión Europea en materia de Formación Profesional. Siguen apareciendo numerosos

documentos al respecto. Es significativo, por su carácter prospectivo, el de ***Conclusiones del Consejo, de 24 de julio de 1995, relativas a la importancia y a los retos de la formación profesional***.

En él se ponen de manifiesto las preocupaciones compartidas por los Estados miembros relativas a la calidad de la formación profesional, que supusieron un consenso en la interpretación de la misma. La utilización de los recursos financieros, la creación de un marco adecuado para la oferta de Formación Profesional, la evaluación de la misma y de sus resultados, así como la idea de propiciar que los propios trabajadores impulsaran iniciativas fueron algunas de las ideas que se incluyeron en el documento para que fuesen secundadas por los países miembros.

El Consejo propuso intensificar el intercambio de información y de experiencias sobre la calidad de la formación profesional en cada uno de los países miembros y en todos ellos. La disminución del número de alumnos con formación profesional inadecuada podría conseguirse mediante el fomento de las condiciones de acceso a una información adecuada sobre la oferta, el aumento de su demanda, el aliento de los agentes hacia la calidad en su labor y el desarrollo de métodos e instrumentos que permitan la evaluación de la Formación Profesional.

Posteriormente, desde la misma instancia, se emite la ***Resolución del Consejo, de 15 de julio de 1996, sobre la transparencia de los certificados de formación profesional***. En ella se pone de manifiesto la trascendencia que adquiere el respeto por la transparencia y la claridad en las cualificaciones de Formación Profesional. Se pretende respetar la diversidad de los sistemas de educación y formación y sus cualificaciones mediante la claridad de los sistemas de certificación.

Para conseguirlo, se redactan algunas propuestas sobre las que trabajarían los Estados, fomentando la expedición de certificados en otras lenguas y aplicando criterios como la aparición del organismo que expide el certificado, la identidad del titular, el objetivo, la duración, los contenidos y resultados finales, así como la información sobre la validez del certificado para el mundo académico y para el mundo profesional.

En esta misma línea de trabajo sobre la transparencia de las cualificaciones de Formación Profesional hay que destacar, por su carácter vinculante, al ser una Directiva, la ***Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de junio de 1999 por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos respecto de las actividades profesionales***. Esta Directiva supone un esfuerzo por adaptar el reconocimiento de títulos y las cualificaciones profesionales así

como por acercar los procedimientos que deben seguir los Estados miembros para hacerlo. El método de trabajo parte del nombramiento de un grupo de coordinación en cada Estado que se encargará de recoger y comparar las informaciones sobre las diferentes cualificaciones profesionales en los sectores de actividad comprendidos en cada ámbito de aplicación.

Estas acciones entroncan muy directamente con aquellas que se diseñan para facilitar la **introducción al empleo y la formación en alternancia**. Dentro de éstas hay que destacar la ***Decisión del Consejo, de 21 de diciembre de 1998, relativa a la promoción de itinerarios europeos de formación en alternancia incluido el aprendizaje***, con la que se pretende reforzar la universalización de las enseñanzas en el ámbito europeo. En esta Decisión se presenta un nuevo certificado de formación en régimen de alternancia, incluido el aprendizaje, si ha sido en un Estado miembro distinto de aquél en el que se sigue la formación. El documento es denominado "*Europass-Formación*".

Más recientemente se ha emitido la ***Resolución del Consejo, de 13 de julio de 2001, sobre el papel de la educación y de la formación en las políticas con relevancia para el empleo***. En ella se pretende reiterar la necesidad de contar con una adecuada educación y formación para que Europa protagonice una transición exitosa hacia una economía y una sociedad basadas en el cono-cimiento.

Germinada desde distintas conclusiones, medidas y dictámenes sobre empleo, la Resolución insta a la Comisión y a los Estados miembros a que, dentro de sus competencias respectivas formulen políticas de educación y formación que supongan un aumento de la empleabilidad y permitan acercarse al pleno empleo en un periodo de tiempo no muy largo.

3.4. El programa JUVENTUD de movilidad juvenil

3.4.1. Los antecedentes: el programa "Juventud con Europa"

El programa JUVENTUD tiene su origen en el programa "Juventud con Europa" que, como se indicó en el epígrafe 2.7.3. del segundo capítulo de esta segunda parte de la tesis, tiene su origen a finales de los años 80, mediante *Decisión del Consejo, de 16 de junio de 1988, por la que se establece un programa de acción "La Juventud con Europa", para el fomento de intercambios de jóvenes en la Comunidad.* Posteriormente, aquel programa se prorrogó en una segunda fase, como allí también se señaló, establecida mediante la *Decisión del Consejo, de 29 de junio de 1991, por la que se adopta el programa "La Juventud con Europa" (segunda fase).*

El programa se continúa en una tercera fase, ya en medio de esta etapa de la política educativa de la Unión Europea que es objeto de este tercer capítulo de la tesis. Esa tercera fase aparece con la ***Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 1995, por la que se adopta la tercera fase del programa "La juventud con Europa", destinado a fomentar el desarrollo de los intercambios de jóvenes y de las actividades en el ámbito de la juventud en la Comunidad***. A este programa se destinan 126 millones de ecus (1995-1999) para jóvenes entre 15 y 25 años que estén fuera de la estructura de enseñanza o que no puedan integrarse en alguna de las acciones de los programas *SÓCRATES* y *LEONARDO*.

La **finalidad** fundamental de "Juventud con Europa III" es permitir que los jóvenes puedan cultivar los valores de la solidaridad y el respeto, así como fomentar la conciencia de un futuro común en el marco de una Europa Unida, involucrándose en el desarrollo social y político de la Unión Europea. Eso es así porque los proyectos que este programa desarrolla permiten a los jóvenes establecer un primer contacto con la realidad europea, descubrir otro país y otras culturas, gracias al intercambio; crear con los amigos de barrio un proyecto antiracismo o hacer vivir la herencia cultural de una zona rural.

Todo ese planteamiento surge desde el convencimiento de que sembrando en los jóvenes el espíritu europeísta la integración será más fácil en el futuro, cuando estos jóvenes tengan en sus manos el liderazgo de los procesos sociales, políticos y económicos en sus respectivos países.

Esa finalidad global del programa se concreta en una serie de **objetivos**, que mantienen el criterio de inclusión y desarrollo global de las personas más jóvenes:

a) Intensificar los intercambios de jóvenes entre 15 y 25 años de los países participantes.

b) Apoyar los proyectos e iniciativas innovadoras establecidas por los jóvenes y para los jóvenes.

c) Permitir que los jóvenes se beneficien de acciones a escala comunitaria, vinculadas a los objetivos generales de la política de la juventud a escala nacional.

d) Intensificar la cooperación entre los países participantes, y entre éstos y la Comisión, mediante intercambio de experiencias y de iniciativas comunes.

e) Fomentar los intercambios con jóvenes de terceros países.

De esta forma el programa contribuye, también, y de forma complementaria, con *SÓCRATES* y *LEONARDO*, que por aquel entonces iniciaban su primera fase, al desarrollo de una educación y una formación profesional de calidad mediante el intercambio de experiencias en el ámbito de la política de la juventud.

Los verdaderos **beneficiarios** del programa son las organizaciones juveniles, las administraciones públicas que realizan actividades en materia de juventud, ya sea a escala local, regional, nacional o Europea, las organizaciones sin ánimo de lucro y que desarrollan su actividad en materia de juventud, jóvenes agrupados para realizar un proyecto o todo un grupo u organización que trabaje con jóvenes. En ningún caso podrán solicitar subvenciones personas físicas a título individual. Para los jóvenes disminuidos o grupos desfavorecidos se prevén, al menos, un tercio de los créditos otorgados a las acciones.

Las acciones que se despliegan desde "Juventud con Europa" son las siguientes:

Acción A: Actividades intracomunitarias que implican directamente a los jóvenes:

Intercambios.

Iniciativas de proyectos de jóvenes.

Prácticas en el servicio de voluntariado[30].

Acción B: Animadores de juventud:

Apoyo directo a las acciones que implican a los jóvenes para que los animadores estén mejor preparados.

Cooperación europea en materia de formación de animadores.

Acción C: Cooperación entre las estructuras de los Estados miembros:

Propone la intensificación de la cooperación internacional entre las estructuras responsables de la juventud en los Estados miembros.

Acción D: Intercambio con terceros países[31].

Se pretende que se llegue a comprender la cultura y la situación de estos países y que desarrollen un espíritu de solidaridad.

[30] Podemos encontrar entre la política de la Unión Europea al respecto del voluntariado algunas referencias previas al programa Juventud con Europa que debieron ser tenidas en cuenta a la hora de introducir ese aspecto en el programa. La más inmediata de esas referencias la encontramos en las *Conclusiones del Consejo y de los ministros, reunidos en el seno del Consejo, de 30 de noviembre de 1994, sobre el fomento de los periodos de prácticas de voluntariado en el ámbito de la juventud*, ya que en ellas se recomendaba explícitamente a los Estados miembros facilitar la participación de los jóvenes voluntarios en el programa La Juventud con Europa. También se les instaba a alentar actividades de voluntariado, asegurar protección social a los voluntarios, facilitar el reconocimiento de las organizaciones que se ocupan de estos asuntos y de los periodos de prácticas de voluntariado existentes o colaborar a su actividad mediante subvenciones.

[31] A este respecto, se establece posteriormente la *Resolución del Consejo, de 5 de octubre de 1995, sobre cooperación con terceros países en el ámbito de la juventud*. En ella, el Consejo reitera lo que venía destacando en anteriores manifestaciones, esto es, su preocupación por la cooperación entre los países de la Unión y terceros países europeos asociados, orientales y occidentales, mediterráneos y nórdicos, en el campo de la juventud. En esta *Resolución* quedan establecidos claramente los ámbitos de cooperación sobre los que han de desarrollar líneas de trabajo.

Acción E: Comprende actividades de cooperación en el área de la información de los jóvenes y de los estudios sobre el tema de la juventud mediante el desarrollo de estructuras para la difusión de la información; la explotación de redes existentes de información; el incremento de la utilización de los medios de comunicación; y, el aprovechamiento de bancos de datos, con el fin de promover el intercambio de experiencias y la cooperación comunitaria en este ámbito.

Con la experiencia de las tres fases del programa Juventud con Europa, se pone en marcha el programa JUVENTUD, al mismo tiempo que las fases II de los programas *SÓCRATES* y *LEONARDO* y con su misma extensión temporal, 2000-2006, con el ánimo de sincronizar las acciones de los tres programas y darles una mayor coherencia y complementariedad.

3.4.2. Descripción del programa *JUVENTUD* (2000-2006)

El programa nace con la *Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2000, por la que se establece el programa de acción comunitario "Juventud"*. Relativo a la política de cooperación en el ámbito de la juventud, incluye el servicio voluntario europeo y los intercambios de jóvenes tanto dentro de la Comunidad como con terceros países (artículo 1). Su **duración** es de seis años (2000-2006), y contribuye a la promoción de la Europa del conocimiento mediante el desarrollo de un espacio europeo de cooperación basado en la educación y la formación no formales (artículo 1). Asimismo, *JUVENTUD* promueve la educación permanente y el desarrollo de los conocimientos, las aptitudes y las competencias que pueden favorecer la ciudadanía activa y las posibilidades de empleo.

Los **beneficiarios** de este programa son jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 25 años y a personas que trabajen en el ámbito de la juventud (artículo 4), con un **presupuesto** de 520 millones de euros (artículo 9).

Las **acciones** que comprende son (artículo 3):

Acción 1) Juventud con Europa:

1.1) intercambios intracomunitarios.

1.2) intercambios con terceros países.

Acción 2) *Servicio Voluntario Europeo*[32]:

[32] Tras la inclusión del intercambio de voluntarios en el programa "Juventud con Europa III" y dado el éxito de la experiencia, el respaldo desde la Unión hacia el voluntariado en Europa se materializa con la *Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de julio de 1998 por la que se establece el programa de acción comunitaria "Servicio voluntario europeo para los jóvenes" (1686/98/CE)*. El voluntariado europeo se sitúa en ese momento en el marco de

2.1) *Servicio Voluntario* Europeo intracomunitario,

2.2) *Servicio Voluntario Europeo con terceros países;*

Acción 3) Iniciativas relativas a la juventud;

Acción 4) Acciones conjuntas;

Acción 5) Medidas de acompañamiento: Las medidas de acompañamiento *planteadas remiten a la formación y la información de todos los agentes que* participan para la consecución de los objetivos que conforman el cuerpo intencional del programa, y son:

5.1) formación y cooperación de los agentes de la política de juventud;

5.2) información a los jóvenes y estudios sobre la juventud[33];

5.3) información y publicidad de las acciones;

5.4) medidas de apoyo.

El **ámbito territorial de aplicación** es el mismo que el de sus parejos *LEONARDO* y *SÓCRATES.*

E igual que en éstos, la disposición que le da carta de naturaleza jurídica incluye un artículo (en este caso el 13) en el que se prevé un seguimiento periódico del programa. Dicha evaluación del programa se materializará en un informe que incluirá la evaluación del método abierto de coordinación y un informe de síntesis de las iniciativas nacionales y comunitarias. El calendario para la aplicación *del método abierto de coordinación comenzó en julio del año 2002, dando prio-*

los objetivos generales de la política de cooperación en el ámbito de la juventud establecidos en el programa "Juventud con Europa III".

El *Servicio Voluntario Europeo (SVE)* está destinado a estimular la movilidad y la solidaridad de los europeos jóvenes en el marco de una ciudadanía activa, permitiéndoles adquirir una experiencia formativa informal validada. Los objetivos de este programa en concreto son los siguientes:

a) Intensificar la participación de los jóvenes en actividades transnacionales al servicio de la colectividad.

b) Favorecer el reconocimiento de la valía de una experiencia formativa informal validada a nivel europeo;

c) Fomentar el espíritu de iniciativa, creatividad y solidaridad de los jóvenes.

Los jóvenes voluntarios reciben un certificado europeo, establecido por la Comisión en cooperación con los Estados miembros, de su participación en el servicio voluntario europeo y las experiencias y competencias adquiridas durante ese periodo.

A partir de su creación surgieron diversas disposiciones que procuraron el desarrollo normativo del *Servicio Voluntario Europeo, como por ejemplo la Decisión de la Comisión, de 13 de enero de 1999, relativa a la adopción de medidas para la puesta en marcha del programa Servicio Voluntario Europeo.* Una de las más recientes disposiciones al respecto es la *Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 14 de febrero de 2002, sobre el valor añadido del voluntariado juvenil en el marco del desarrollo de la acción comunitaria en materia de juventud.*

[33] Ya en la *Resolución del Consejo, de 31 de marzo de 1995, sobre la cooperación en el ámbito de la información de los jóvenes y de los estudios sobre la juventud* se había destacado la importancia de la información de los jóvenes y de la información sobre los jóvenes como factores que contribuyen a la movilidad de éstos y, por tanto, a fomentar su ciudadanía europea. La Resolución pone de manifiesto la necesidad de adoptar medidas concertadas en ese ámbito.

ridad a la participación y a la información. El informe de evaluación se debatirá por el Consejo en el transcurso del año 2004.

A pesar de la importancia del programa JUVENTUD, ésta no es la única actuación en este campo. Se han desarrollado recientemente algunas otras que se ofrecen en el subepígrafe siguiente.

3.4.3. Algunas actuaciones posteriores

Efectivamente, en estos tres últimos años, desde la aparición del programa *JUVENTUD*, se han intensificado las disposiciones que, de alguna manera, complementan y apoyan la política que para los jóvenes se desarrolla desde la Unión Europea.

Así, por ejemplo, la *Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 14 de diciembre de 2000, relativa a la integración social de los jóvenes*, ahonda en la vital participación de los jóvenes en la construcción europea. En este sentido, se propone que se acerquen aún más las políticas que les atañen a las necesidades reales que ellos manifiestan, que se atienda a su diversidad cultural y que se enfaticen los valores comunes fundamentales. Un aspecto en el que la Resolución hace hincapié es en las dificultades de acceso a la autonomía por parte de muchos jóvenes (dificultad de encontrar el primer empleo, imposibilidad de acceder a una vivienda, retraso en la edad de emancipación...) y los riesgos de exclusión social que eso pudiera conllevar .

Para alcanzar una mejor implicación de los jóvenes en la realidad europea se invita a los Estados miembros a convertir en prioridades transversales de las políticas de la Unión la mejora de la situación socioeconómica de los jóvenes, la potenciación de su integración social y la prevención de su exclusión. Entre las medidas que se aportan pueden mencionarse: proporcionar a un público joven y diverso un acceso amplio a las iniciativas y programas comunitarios o nacionales, en especial en lo que respecta a la movilidad; estudiar objetivos de trabajo en común; e intercambiar información y buenas prácticas para la lucha contra la exclusión social. Destacan, en especial, las alusiones a la mejora en el campo de la educación, la formación e inserción profesional, el paro y la precariedad del trabajo, el acceso a la información, el acceso y el mantenimiento de la vivienda, la salud y el deporte.

Posteriormente, se insiste en estas cuestiones desde la *Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 28 de junio de 2001 sobre el fomento de la capacidad de iniciativa, el espíritu empresarial y la creatividad de los jóve-*

nes: de la exclusión a la participación. La *Resolución* está derivada de uno de los objetivos planteados en el programa *JUVENTUD* y apuesta por la formación a lo largo de la vida como un componente básico del modelo social europeo.

Además, enfatiza la importancia del aprendizaje informal como medio para luchar contra la exclusión y llama la atención sobre la necesidad de orientar la educación de los jóvenes para que éstos sean consumidores críticos y profesionales dentro de las industrias de la cultura que tienen un componente eminentemente creativo (cine, música, etc.).

Una de las referencias más recientes de la Unión Europea la constituye la *Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 27 de junio de 2002, relativa al marco de cooperación europea en el ámbito de la juventud.*

Considerando el *Libro Blanco*[34] de la Comisión como referencia, y fundamentado en otra serie de resoluciones y decisiones que apoyan las acciones en favor de la cooperación europea en materia de juventud, el documento invita a la Comisión y a los Estados miembros a que tomen en consideración las necesidades, la situación, las condiciones de vida y las expectativas de los jóvenes.

En lo que respecta al ámbito de aplicación del método abierto de coordinación, aprueban las cuatro prioridades temáticas propuestas en el Libro Blanco y en las Conclusiones del Consejo del 14 de febrero de 2002: participación, información, actividades de voluntariado entre los jóvenes y mayor comprensión y conocimiento de la juventud.

3.5. La calidad de la enseñanza: centro de interés en la política educativa de esta etapa. Los 16 indicadores

3.5.1. La preocupación por la calidad de la enseñanza

En el capítulo anterior (epígrafe 2.13.3) vimos cómo la calidad de la enseñanza era uno de los aspectos de preocupación por parte de la política educativa de la Unión Europea ya desde mediados de los años 80. Como allí se indicó, esta *preocupación se hace mucho más patente en esta etapa, tras el Tratado de Maastricht.*

[34] A él nos referiremos en el capítulo cuarto de esta segunda parte, por constituir uno de los "documentos de reflexión" claves para dibujar la política educativa de la Unión Europa de principios del siglo XXI.

En primer lugar, porque el propio *Tratado* menciona la calidad de la enseñanza como el objetivo último de la política de la Unión en esta materia. Ya se hizo referencia a ello en el primer epígrafe de este capítulo cuando se analizó la inclusión de la educación por primera vez en el *Derecho Primario* de la Unión. El artículo 126 del *Tratado de Maastricht* indica que "La Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad".

Así pues, la calidad de la educación adquiere el protagonismo central en torno al que se articulan el resto de los argumentos de la política educativa de esta etapa. Las primeras disposiciones en este sentido van a aparecer casi en paralelo a la integración de las distintas acciones comunitarias en los Programas Globales Integrados que se han descrito en los epígrafes 3.2, 3.3. y 3.4. Se centran en Formación Profesional y en el aprendizaje de idiomas, cuestiones recurrentes desde los orígenes de la política educativa de la Unión Europea.

Puesto que la Formación Profesional es uno de los campos en los que se trabaja con más incidencia, pronto aparece la ***Resolución del Consejo, de 5 de diciembre de 1994, sobre la calidad y atractivos de la formación profesional.*** En ella se matizan los principios de la *Resolución del Consejo, de 11 de junio de 1993, relativa a la formación profesional para los años noventa* (a la que se hizo referencia en el epígrafe 3.3.1 de este capítulo). Los diez principios sobre los que se debe asentar la calidad de la Formación Profesional de la Unión son, según esa Resolución:

1) Garantizar la igualdad de oportunidades para todos en el acceso y la obtención de una formación profesional de calidad. Con la utilización de las nuevas tecnologías y métodos de enseñanza y el apoyo a las regiones más desfavorecidas en lo que respecta a esta cuestión.

2) Proporcionar la capacidad para el ejercicio de una actividad profesional cualificada, abrir el mercado laboral, incentivar la continuidad de los estudios en formación profesional durante toda la vida y la accesibilidad de la formación inicial desde antes del fin de la escolaridad obligatoria.

3) Facilitar el acceso del alumno a orientación profesional, ofreciendo una amplia gama de ofertas en un marco flexible y abierto de educación.

4) Actualizar de manera constante los programas de formación profesional para acercar al alumno a un puesto laboral satisfactorio, donde la participación de la empresa debe ser fundamental.

5) Garantizar una provisión constante de personal especializado con amplia experiencia práctica, para que la Formación Profesional deje de ser considerada una formación de baja categoría.

6) Reconocer la equivalencia de los sistemas de formación general y profesional, así como las profesiones que requieren mano de obra cualificada.

7) Posibilitar que la formación profesional sea una herramienta para alcanzar la promoción profesional mediante la formación continuada.

8) Acercar la dimensión europea de la enseñanza a este tipo de estudios, ya que cada vez es mayor la demanda europea de profesionales cualificados con mejores habilidades de comunicación (idiomas) y adaptabilidad (capacidad de trabajar en diferentes contextos culturales y sociales).

9) Equiparar titulaciones y proporcionar "competencias europeas", y estimulando así la movilidad y la libre circulación de los trabajadores.

10) Elaborar e introducir titulaciones y certificados entendibles y equiparables por los demás países miembros.

Con respecto a los idiomas se establece la ***Resolución del Consejo, de 31 de marzo de 1995, relativa a la mejora de la calidad y la diversificación del aprendizaje y de la enseñanza de las lenguas en los sistemas educativos de la Unión Europea***. En ella el Consejo subraya la necesidad de promover una mejora cualitativa del conocimiento de las lenguas y de la culturas de la Unión Europea en los sistemas educativos de todos los países; y de estimular la diversificación de las lenguas enseñadas en cada uno de ellos, ofreciendo a los alumnos la posibilidad de adquirir competencia en varias lenguas de la Unión Europea. Estas propuestas se refieren tanto a la enseñanza general como profesional y para todos los niveles de enseñanza.

Las medidas en cuestión se orientan desde dos coordenadas: la mejora de la calidad y la diversificación de la oferta de la enseñanza de idiomas. Respecto a la mejora de la calidad, se destacan, además de la enseñanza de las lenguas y de la movilidad física de los estudiantes, las posibilidades que supondría la introducción del concepto de "movilidad virtual" que proporcionan las nuevas tecnologías, tanto para los alumnos como para los centros. Se hace patente el esfuerzo por promocionar métodos innovadores de enseñanza precoz de las lenguas (desde la escuela hasta la universidad), así como de fomentar el aprendizaje de lenguas extranjeras tanto en la formación técnica y profesional como en la enseñanza de adultos.

En lo que respecta a la formación del personal cualificado, tanto la formación inicial como la continua han de ser fortalecidas, para lo que se insta a que el programa Lingua asuma un claro protagonismo en este terreno. La calidad de la formación del profesorado representa un elemento esencial por lo que se propone acercar a todo el profesorado (el de idiomas y el que no es de idiomas) a una formación lingüística y metodológica adecuadas.

Se propone igualmente que la evaluación de las competencias de los alumnos se haga a partir de indicadores comunes y metodologías que permitan análisis comparables.

En cuanto a la diversificación de la oferta en el aprendizaje de idiomas, según esta *Resolución,* los alumnos deberían tener la posibilidad de aprender dos lenguas de la Unión distintas de la lengua materna durante un período mínimo de dos años. Además debería reforzarse y diversificarse la oferta en todos los niveles de enseñanza y en todas las carreras.

Pero no son sólo los campos de la Formación Profesional y el aprendizaje de idiomas los que son objeto de reflexiones y propuestas en torno a la cuestión de la calidad de la enseñanza. Con los programas *SÓCRATES* y *LEONARDO* ya en marcha, la calidad de la enseñanza en la educación en general y en las escuelas en particular se hace presente. Al respecto, se utilizan dos términos entre los motivos de redacción de un texto legal dentro de la Unión Europea que hasta ahora eran poco utilizados: eficacia y éxito. Aparecen en las ***Conclusiones del Consejo, de 20 de diciembre de 1996, sobre la eficacia de la escuela: Principios y estrategias para fomentar el éxito escolar.*** Las Conclusiones destacan el desafío al que se enfrenta la comunidad educativa y formativa en busca de altos estándares de calidad.

Los principios rectores propuestos giran en torno al apoyo de los que más lo necesiten; la adaptación a la diversidad en el establecimiento de objetivos; el aprovechamiento óptimo de todos los alumnos mediante medidas que mejoren su rendimiento; el aprovechamiento de dispositivos de detección temprana de dificultades de aprendizaje; la simplificación de la transición entre niveles educativos y al mundo laboral; el apoyo entre entidades y personas para el bien del niño; el establecimiento de un modelo participativo de educación; y la utilización estratégica de recursos.

Los ámbitos en los que encajan estas sugerencias son: la educación infantil, por su influencia sobre el desarrollo educativo posterior; las acciones de mejora en el marco de la escuela (enfoque educativo integral, autoevaluación e inspección, planes de estudio, creación de vínculos, recursos y formación del personal); el reingreso a los estudios por parte de alumnos que hayan abandonado la escuela; y la certificación y acreditación de estudios. Las *Conclusiones* ofrecen en un anexo un marco de posibilidades de desarrollo en cada uno de estos ámbitos.

Para la búsqueda de esa eficacia y ese éxito pretendidos para la labor educativa en las escuelas era necesario intentar estrechar más la cooperación entre los Estados miembros de la Unión y concretar los objetivos pretendidos para las escuelas europeas en sus dos etapas centrales (primaria y secundaria), que incluyen la escolaridad obligatoria y afectan al mayor número de alumnos. Esos

intentos toman forma apenas un año después de las Conclusiones anteriores en las ***Conclusiones del Consejo, de 16 de diciembre de 1997, relativas a la evaluación de la calidad de la enseñanza primaria y secundaria.***

Según estas *Conclusiones,* deben buscarse unos indicadores homogéneos y, por tanto, comparables, que permitan una evaluación integral de todos los aspectos que afectan a la marcha educativa del centro: la profesionalidad de los docentes, el contenido de la formación de los alumnos, las relaciones dentro de la escuela, su integración en el entorno, el método de dirección del centro, además de las características de la escuela como lugar de vida. La adquisición de valores, conocimientos y aptitudes de los alumnos para su futuro debiera ser también, según este documento, una preocupación destacada en los centros escolares de la Unión Europea.

El documento propone que esa búsqueda de indicadores debe hacerse integrando en una red de trabajo a los distintos agentes que intervienen en la educación; debe ser capaz de apoyar la creación de instrumentos de evaluación de los alumnos; debe conducir a unos resultados que permitan analizar y divulgar los resultados desde estudios comparados internacionales; debe permitir difundir ejemplos de buenas prácticas que puedan ser tomados como modelo en otros países; y debe poder evaluar las ventajas de las diferentes formas de cooperación entre distintos centros de enseñanza general y profesional.

Se sugiere a la Comisión reforzar la cooperación europea en el marco de los programas comunitarios ya creados, aprovechar experiencias piloto, favorecer la cooperación entre Estados para la elaboración de instrumentos y métodos de evaluación, e insistir en una imprescindible evaluación de la calidad de la enseñanza en los centros de educación primaria y secundaria.

Tan ambiciosas pretensiones, aunque no se lograron del todo, supusieron un serio acicate para trabajar en la búsqueda de unos indicadores homogéneos de la calidad de la enseñanza. Como resultado de esa búsqueda surgió el documento conocido como *16 indicadores de calidad* y que será objeto de análisis en el sub epígrafe inmediatamente posterior.

3.5.2. Los *16 indicadores* de calidad

En junio de 1998, con ocasión de la Conferencia de Praga, los Ministros de Educación de la Unión Europea (UE) y de los países candidatos, teniendo presente las *Conclusiones de diciembre de 1997* propusieron crear un grupo de trabajo formado por expertos nacionales[35] con vistas a identificar una serie

[35] Los países participantes en el grupo de trabajo fueron 26.

de indicadores o referencias que facilitasen la evaluación nacional de los sistemas en el ámbito escolar.

El resultado del grupo de trabajo se presentó en el ***Informe de la Comisión, de mayo de 2000, sobre la calidad en la educación escolar en Europa. Dieciséis indicadores de calidad***. Su principal aspiración es ofrecer un marco para facilitar la evaluación nacional de los sistemas educativos en el ámbito escolar.

Para el informe, cinco son los retos más apremiantes en materia de calidad de la educación:

- El reto del conocimiento.
- El reto de la descentralización.
- El reto de los recursos.
- El reto de la integración social.
- El reto de los datos y de la comparabilidad.

Para medir en qué grado se resuelven con éxito esos retos, los indicadores que se proponen abarcan los cuatro ámbitos siguientes:

1) Nivel alcanzado en matemáticas, lectura, ciencias, tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), lenguas extranjeras, capacidad de "aprender a aprender" y educación cívica;

2) Éxito y transición: este ámbito tiene que ver con el índice de abandono, la finalización de la enseñanza secundaria superior y el índice de escolarización en la enseñanza superior;

3) Supervisión de la educación escolar: evaluación y supervisión de la educación escolar, y de la participación de los padres;

4) Recursos y estructuras: aspectos importantes relacionados con la infraestructura, es decir, los gastos en materia de educación por estudiante, en la educación y la formación del personal docente, en el índice de asistencia a los establecimientos de enseñanza infantil y en el número de estudiantes por ordenador.

A partir de esos ámbitos, se establecen los dieciséis indicadores concretos de la forma que se muestra a continuación:

1) Nivel alcanzado en matemáticas. Al respecto de este indicador se propone el desarrollo de un método de enseñanza susceptible de garantizar una actitud positiva en relación con las matemáticas, la motivación de los alumnos hacia el desarrollo y mantenimiento de sus conocimientos en la materia y la defi-

nición de las competencias y las aptitudes comunes en materia de matemáticas *que los ciudadanos europeos deberían poseer*[36].

2) Nivel de lectura. La facultad de leer y comprender textos es una condición esencial para la adquisición de conocimientos, el desarrollo personal y la integración social de los individuos. Permanecen las dudas acerca de la manera en que se puede mejorar el acceso a los libros, sobre cómo fomentar la participación de los padres en el aprendizaje de sus hijos y sobre cómo atraer a los jóvenes a la lectura[37].

3) Ciencias. La ciencia contribuye al desarrollo de las capacidades de análisis, investigación y experimentación de los alumnos, facultades indispensables para el progreso tecnológico[38].

4) Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC). A pesar de *las disparidades existentes en relación con la importancia del papel asignado a* las TIC en los programas de enseñanza escolar (en algunos países las TIC se consideran herramientas y en otros asignaturas en sí mismas), la mayoría de los *países tiene previsto reforzar su utilización*[39].

5) Lenguas extranjeras. El dominio de varias lenguas comunitarias se ha convertido en una condición sine qua non para todos los ciudadanos de la UE que deseen beneficiarse de las posibilidades que ofrece el mercado único en el plano profesional y personal[40].

6) Capacidad de "aprender a aprender". En la sociedad del conocimiento, y desde un enfoque del *Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida,* hay que garantizar que las competencias ligadas al propio proceso de aprendizaje (que permiten el autoaprendizaje posteriormente al término del período escolar) se conviertan en prioridades de la política educativa, aunque suponga la revisión de

[36] Entre lo países a los que se reconocen buenas prácticas en relación a este indicador se menciona a Chipre (que ha organizado concursos de matemáticas para alumnos de todas las edades), a Francia (que ha creado un observatorio nacional de la enseñanza de las matemáticas) y a Alemania (que ha elaborado material de apoyo para los profesores).

[37] *Entre los países a los que se reconocen buenas prácticas encontramos a Alemania, que distribuye libros a los* alumnos de forma gratuita y a Suecia, que anima a los padres a que todos los días inviertan media hora a leer un buen libro con sus hijos en edad escolar.

[38] En cuanto a las buenas prácticas, en el informe se destaca la iniciativa *Schola ludus* de la República Eslovaca, encaminada a promover la enseñanza de las ciencias mediante una exposición interactiva que recorre todo el país; y la iniciativa europea denominada "Las mujeres y la ciencia".

[39] Entre los países destacados por sus buenas prácticas se incluye Islandia, donde todos los alumnos del ciclo superior disponen de su propio ordenador portátil, lo que representa un ejemplo que puede convertirse en un objetivo para todos los países europeos.

[40] Bélgica destaca en sus prácticas, ya que su sistema educativo cuenta con un potencial de enseñanza de idiomas en las escuelas de dieciocho lenguas, tanto europeas como no europeas.

los programas docentes, el uso de nuevas estrategias didácticas y la promoción de una intensa formación continua del profesorado.

7) Educación cívica. Preparar a los jóvenes para que se conviertan en ciudadanos significa proporcionarles una cultura cívica basada en los principios de la democracia, la igualdad y la libertad, pero también en el reconocimiento de los derechos y los deberes y en el reconocimiento del respeto a la diversidad[41].

8) Índice de abandono escolar. El informe destaca que la existencia de diferencias importantes entre países en referencia a este indicador no sólo tiene que ver con las diferencias de los sistemas educativos, sino también con las disparidades socioeconómicas[42].

9) Finalización de la enseñanza secundaria superior. El índice de finalización de la enseñanza secundaria superior es un indicador muy relevante sobre el buen funcionamiento de los sistemas educativos ya que supone que la población ha alcanzado un mínimo nivel de empleabilidad.

10) Índice de escolarización en la enseñanza superior. El informe pone de manifiesto las diferencias existentes entre los sistemas educativos de los distintos países, en particular en relación con los programas de enseñanza general y en lo que se refiere a la existencia o inexistencia de formación profesional de alto nivel. Entre los elementos que se deben examinar se mencionan la proporción de hombres / mujeres en determinadas disciplinas o la relación entre la elección de los estudios de enseñanza superior y el mercado de trabajo.

11) Evaluación y supervisión de la educación escolar. La evaluación y la supervisión permiten a los centros tener indicios comparativos respecto a instituciones similares y pueden motivar hacia la puesta en práctica de modelos de gestión más eficaces.

12) Participación de los padres. La participación de los padres en la educación de sus hijos influye considerablemente en la mejora del funcionamiento del colegio y en la calidad de la educación de los niños.

13) Educación y formación del personal docente. Los países europeos necesitan urgentemente formación inicial de calidad apoyada por buenos cursos de preparación profesional y perfeccionamiento profesional continuo. El informe subraya que, aunque se dispone de datos relativos a la formación inicial del per-

[41] Entre los países con buenas prácticas en este indicador se menciona Grecia, donde todos los años se elige a un grupo de alumnos de enseñanza secundaria que se reúnen en el Parlamento y debaten cuestiones de actualidad.

[42] En Alemania, por ejemplo, un sistema de formación en alternancia, en el que los alumnos pueden realizar períodos de prácticas en empresas al tiempo que siguen estudios de formación profesional, potencia que no se abandone el sistema escolar precipitadamente y permite a los alumnos menos capacitados obtener una titulación profesional.

sonal docente, es más difícil obtener datos acerca de la formación continua. Este indicador establece la diferencia entre la educación y la formación generales y especializadas, destinadas a la enseñanza de las materias, por un lado, y a la formación pedagógica y práctica, vinculada a la profesión docente, por otro.

14) Índice de asistencia a los establecimientos de enseñanza infantil. La educación infantil aporta una contribución importante al desarrollo emocional e intelectual del niño, facilita el paso del aprendizaje lúdico al aprendizaje formal y contribuye al éxito escolar del aprendiz.

15) Número de estudiantes por ordenador. Ante la necesidad de dotar a un gran número de colegios de equipos costosos, algunos sistemas educativos han recurrido a las asociaciones entre centros y entidades privadas. Un planteamiento en el que la entidad privada rentabiliza de algún modo su contribución al centro (intercambio de ordenadores que se renuevan a cambio del uso de los espacios escolares para cursos de formación, aprovechamiento de las instalaciones deportivas, etc.), respetando al mismo tiempo las normas nacionales en materia de educación escolar. El principal reto sigue siendo lograr que la inversión de los establecimientos escolares y de los socios en la dotación de los ordenadores resulte interesante para ambos desde el punto de vista económico.

16) Gastos en materia de educación por estudiante[43]. Destaca la importancia de las diferencias entre los países en términos de prosperidad económica. Entre los retos que deben afrontar los sistemas educativos europeos se encuentran: cómo repartir eficazmente el presupuesto entre los distintos niveles del sistema educativo a escala local y regional y cómo facilitar la participa-

[43] Uno de los indicadores que fue objeto de una reflexión posterior más detenida fue éste. Centrándose en él, aunque sin olvidar las conexiones existentes entre todos ellos, la *Comunicación de la Comisión: Invertir eficazmente en educación y formación: un imperativo para Europa* aborda la delicada cuestión de la financiación de la educación y la formación. La *Comunicación* presta especial atención a los aspectos relativos a la investigación y el aprendizaje permanente, así como a la estrategia europea de empleo. Para la *Comunicación* el nuevo paradigma de la inversión en educación y formación vendrá determinado por factores tales como las nuevas exigencias de la sociedad del conocimiento, la globalización, la ampliación de la UE y una evolución demográfica poco favorable. En estas circunstancias, el desafío que habrá que afrontar será alcanzar un aumento anual considerable de la inversión *per cápita* en recursos humanos y realizar nuevas inversiones, incluidas (según la situación de cada país) inversiones públicas con una orientación específica e inversiones privadas como complemento de la financiación pública.

En lo que se refiere a la necesidad de aprovechar más eficazmente los recursos existentes, el documento insiste en una serie de indicios comunes que ponen de manifiesto la ineficacia del gasto (altos niveles de fracaso escolar, de abandono escolar prematuro y de desempleo entre los licenciados universitarios, duración excesiva de los estudios y bajos niveles educativos) e insta a los Estados miembros para que examinen los factores que conducen a esos indicios negativos y los modifiquen en la medida de lo posible. La *Comunicación* hace hincapié igualmente en la necesidad de gestionar eficazmente los recursos a través de la descentralización de la educación, de enfoques asociativos y de una mejor coordinación de las acciones y en la necesidad de fijar criterios de referencia sobre el gasto educativo a escala nacional y europea. Por último, se insiste en que estas inversiones sólo podrán ser verdaderamente eficaces si se inscriben en un contexto europeo.

ción de la empresa privada en el sector sin poner en peligro con ello la integridad del sistema escolar[44].

Como queda patente al revisar los 16 indicadores, los ambiciosos propósitos del grupo de trabajo sobre las cuestiones que podrían valorarse, derivadas de los ámbitos propuestos en las *Conclusiones de 1997*, quedaron drásticamente reducidos a una serie de indicadores, muchos de ellos cuantitativos, que, aunque tienen en cuenta aspectos integrales de la educación, como proponían las Conclusiones, se centraron básicamente en cuestiones de resultados y, fundamentalmente, resultados de rendimiento escolar. Aún así, el documento representa, sin duda, un loable esfuerzo que marca un antes y un después en la evaluación de la calidad integral de los centros escolares de enseñanza primaria y secundaria en la Unión Europea.

Con posterioridad a la aparición del informe sobre los 16 indicadores, la *Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2001, relativa a la cooperación europea en materia de evaluación de la calidad de la educación escolar* propone conjugar la valoración conjunta de algunos de esos indicadores al mismo tiempo. Así, se proponen una serie de categorías generales de análisis como pueden ser la dimensión europea de la enseñanza, el correcto aprovechamiento de los recursos, el reconocimiento de títulos y cualificaciones, la adaptación a la evolución de la sociedad y a las exigencias educativas, la cooperación europea y los intercambios transnacionales de experiencias, la autoevaluación y la evaluación externa de los centros, o la integración de las instituciones en redes europeas.

Las sugerencias más notables de esta Recomendación se centran en:

a) Establecer y fomentar sistemas transparentes de evaluación de la calidad.

b) Estimular el apoyo a la participación de todos los interesados en la escuela: profesores, alumnos, dirección, padres y expertos en el proceso de evaluación externa.

c) Fomentar la formación para la gestión y utilización de instrumentos de autoevaluación.

d) Impulsar la capacidad de aprendizaje mutuo de los centros de enseñanza, a escala nacional o europea.

e) Fomentar la cooperación entre todas las autoridades que intervienen en la evaluación de la calidad de la educación escolar y promoción de su integración en una red a escala europea.

[44] En Escocia, según señala el informe a modo de ejemplo, las asociaciones entre los sectores público y privado permiten que las colectividades locales puedan financiar programas de restauración y acondicionamiento de los colegios.

Esas cinco líneas de acción marcarán la pauta de la actuación de la Unión Europea y de sus Estados miembros en materia de evaluación de la calidad de la educación; una calidad de la educación que, como hemos visto en los *16 indicadores* precisa de un adecuado aprovechamiento pedagógico de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Éste va a ser precisamente objeto de gran interés desde las disposiciones comunitarias, tal y como se podrá comprobar en el siguiente epígrafe.

3.6. La atención a las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) aplicadas a la educación. La iniciativa E-Learning

En esta etapa de la política educativa de la Unión Europea posterior al *Tratado de Maastricht,* y dentro del objetivo global de la búsqueda de una mejora de la calidad de los sistemas educativos de los Estados miembros, es manifiesta la atención por las TIC, y su aplicación a la educación, como uno de los factores de calidad de la enseñanza. En este ámbito, el programa de actuación integral que se despliega es el que se denominó *E-Learning* (en referencia a *Electronic Learning,* esto es, aprendizaje electrónico). El programa se desarrolla a partir del año 2001, pero previamente a su puesta en marcha, durante la década de los años 90, se suceden las disposiciones relativas a las TIC en educación. Estas disposiciones pueden considerarse el antecedente a ese programa. A ellas se dedicará el primer subepígrafe y al programa en sí mismo el segundo.

3.6.1. Algunas disposiciones destacables sobre TIC aplicadas a la educación

Con la ***Resolución del Consejo, de 6 de mayo de 1996, relativa a los software educativos multimedia en el campo de la educación y la formación*** comienza el período de mayor interés de la Unión Europea por el ámbito de las TIC aplicadas a la enseñanza. La *Resolución* sugiere una serie de propuestas orientadas, principalmente, hacia la formación del profesorado y la mejora de sus competencias, considerando que el cuerpo docente constituye la clave esencial para que la introducción de las TIC en la enseñanza se haga conforme a unos criterios pedagógicos adecuados[45].

[45] En los debates previos a la redacción de esta Resolución resultaron de trascendental importancia los trabajos del denominado *Grupo Operativo "Sofware Educativos Multimedios".* El grupo desarrolló sus trabajos desde 1995 hasta 1996 e influyó de manera importante en disposiciones posteriores relacionadas con las TIC.

El Consejo estima necesario que los Estados, entre otras medidas:

a) Promuevan el desarrollo de investigación, experimentación, evaluación y utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en los sistemas de enseñanza y de formación, con el objeto de ofrecer un enfoque más pedagógico.

b) Intensifiquen la formación inicial y permanente de profesores e instructores para que utilicen el *software* y los productos multimedia y en la línea y como medio de mejorar su actividad didáctica.

c) Estimulen la creación de centros de apoyo multimedia que permitan el uso de recursos didácticos de esa naturaleza y que faciliten experiencias de intercambio de información entre docentes que los empleen.

La Comisión, por su parte, se propone, además de otras medidas, aprovechar y difundir a escala europea las mejores prácticas pedagógicas basadas en la optimización en la utilización del software y de los servicios multimedia.

Tras esa Resolución, se dan a conocer las ***Conclusiones del Consejo, de 22 de septiembre de 1997 sobre educación, tecnología de la información y de la comunicación y formación del profesorado en el futuro,*** en las que se plantean las dos cuestiones clave que deben servir como base a la reflexión sobre estos temas:

a) ¿Cómo puede desempeñar la educación su papel en el desarrollo de la sociedad del conocimiento y cómo puede preparar a todos los ciudadanos para dicha sociedad?

b) ¿Cómo puede contribuir la tecnología de información y de la comunicación a una educación de alta calidad?

Resalta de nuevo la importancia concedida a la formación y la cualificación del profesorado para que éste sea una correa de transmisión a la hora de preparar a los ciudadanos para participar activamente en la sociedad de la información y el conocimiento. También se insiste en la importancia de una correcta utilización de la tecnología de información y de la comunicación para mejorar, en su caso, la transmisión del conocimiento y, por ende, la calidad de la educación.

Los Estados miembros tendrán por delante la labor de facilitar el acceso a programas y servicios educativos informáticos, de elaborar planes y actividades con una dimensión europea y procurar la cooperación entre centros y empresas públicas y privadas. Se encuentra en estas *Conclusiones* una referencia explícita a los peligros de Internet para los niños y jóvenes, ya que sus contenidos son de una magnitud difícilmente controlable, y existen muy escasas posibilidades de seleccionar la información conforme a unos criterios realmente

educativos. Los niños y jóvenes, frecuentemente, sólo disponen de su propio criterio a la hora de seleccionar los contenidos de *Internet,* lo cual es a todas luces insuficiente para alcanzar los objetivos del aprendizaje. Así pues, y según este documento, el avance en criterios comunes sobre la selección de contenidos pedagógicos en *Internet* debería tener, por tanto, una atención especial en el ámbito de la educación y las nuevas tecnologías.

En la búsqueda de esos criterios de selección, el papel del profesor sigue siendo el más destacado. Se estima que "La formación y cualificación del profesorado debe brindar a los profesores la oportunidad de trabajar para preparar a los alumnos para la sociedad de la información y el conocimiento y para la utilización de la tecnología de la información y de la comunicación, mejorando la *calidad y la transmisión educativa*".

En esa preparación de los docentes, y según el documento, hay que otorgar importancia no sólo a la formación inicial del futuro profesorado sino a la formación continua de aquél que ya está integrado en un puesto laboral, implicando a todo el sistema educativo de forma global y no sólo a los centros de formación de profesores. No obstante, estos centros de profesores adquieren una gran importancia y su participación en redes europeas de intercambio se estima de gran valor, ya que ofrece la oportunidad de una cooperación y aprendizaje mutuos en lo que se refiere a la utilización de tecnologías de la información y la comunicación existente en el ámbito educativo.

Llama poderosamente la atención la insistencia sobre el riesgo del acceso indiscriminado a todo tipo de información en *Internet,* por lo que se insta a los Estados miembros a "fomentar y promover el acceso a programas informáticos y a servicios educativos multimedia de gran calidad (...) [y a examinar] la posibilidad de proteger los centros docentes, y a los alumnos, de contenidos indeseables que se encuentren en Internet".

Otras sugerencias que se encuentran en esta disposición y que pueden destacarse son: promover mayor cooperación entre el sector público y el privado; diseñar un nuevo planteamiento global de la actividad educativa a partir de las TIC; fomentar la participación de todos los agentes que tienen que ver con la aplicación de las TIC a la enseñanza (profesores, alumnos, estudiantes, formadores del profesorado, responsables políticos, investigadores, entidades locales, padres, proveedores de programas educativos, informáticos y multimedia) en el diseño de ese nuevo planteamiento; incidir sobre la concepción del aprendizaje, por parte del profesorado, como un proceso con elementos significativos de continuidad en el alumno más allá de la escuela; fomentar en el profesorado un énfasis el aprendizaje individual sin descuidar el desarrollo personal y social de los alumnos; adoptar un planteamiento abierto que permita hacer frente a los acontecimientos que se produzcan en el futuro, etc.

Todas esas indicaciones surgen desde el análisis de la realidad del momento, un análisis que sugiere que:

a) La vida diaria de las familias, de los profesionales, de los alumnos y de los estudiantes está cada vez más influenciada por esta tecnología.

b) Los cambios radicales que la sociedad de la información y la comunicación están provocando en la vida de las personas deben producirse de forma más gradual.

c) Las tecnologías de la información y la comunicación no constituyen un fin en sí mismo, sino sólo un medio adicional para mejorar la calidad y preparar a los alumnos para la sociedad de la información.

Las disposiciones analizadas en el presente subepígrafe, junto con otras iniciativas de carácter menos oficial[46], van a cristalizar en una propuesta concreta, la iniciativa *E-Learning*, lanzada desde la Comisión en el año 2000 y asumida desde el Consejo en 2001.

3.6.2. La iniciativa *E-Learning*

En el Consejo Europeo de Lisboa, que tuvo lugar entre los días 23 y 24 de marzo de 2000, se propuso que la Unión Europea debía asumir entre sus objetivos estratégicos esenciales *"convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social"*[47]. Para la consecución de ese objetivo se estimó esencial la aportación de las TIC.

Esa aportación de las TIC al mencionado objetivo pasa por explotar con la mayor premura las oportunidades que ofrece la nueva economía y, en particular, Internet. Para hacerlo posible, los Jefes de Estado y de Gobierno invitaron al Consejo y a la Comisión a que prepararan el "Plan de Acción Global *E-Europe*", sobre el que ya se habían presentado algunas ideas en noviembre de 1999[48].

Dicho plan articula diversos ámbitos estratégicos de actuación, definiendo para cada uno de ellos tanto los desafíos como las propuestas de solución. Se ha estructurado en dos fases, la primera se diseña desde 2002 a 2005 y la segunda

[46] Entre esas iniciativas hay que destacar el *Grupo Operativo "Software Educativos Multimedios"* al que ya se ha hecho referencia al inicio de este epígrafe al mencionar la *Resolución de 1996*.

[47] Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, apartado 5. Versión electrónica en http://europa.eu.int/council.

[48] Puede encontrarse toda la información relativa a E-Europe en su página electrónica oficial, en el sitio electrónico de la Unión Europea: http://europa.eu.int/information_society/eeurope/index_en.htm.

pretende abarcar objetivos que se extiendan desde ese año hasta el 2010 (COMISIÓN EUROPEA, 2003: 8-21)[49].

Dos de los ámbitos de actuación prioritarios de *E-Europe* son "La juventud europea en la era digital" y «Una Internet rápida para investigadores y estudiantes», que afectan de forma específica a la educación. Así pues, la iniciativa *E-Learning* hay que enmarcarla en ese Plan Global que es, a su vez, *E-Europe*. Además, conecta directamente con los programas *LEONARDO* y *SÓCRATES*, sobre todo con la acción MINERVA de este último y encaja dentro de los *Futuros objetivos precisos de los sistemas educativos*[50].

Los orígenes de *E-Learning* hay que buscarlos en la *Comunicación de la Comisión, de 24 mayo de 2000: e-Learning: concebir la educación del futuro*[51] y en su derivada, la *Comunicación de la Comisión, de 28 de marzo de 2001, Plan de acción e-learning: concebir la educación de futuro*, que obtuvieron su eco en la ***Resolución del Consejo, de 13 de julio de 2001, relativa al e-learning.***

La **finalidad** del plan es movilizar a las comunidades educativas y culturales, así como a los agentes económicos y sociales europeos, para que aceleren la evolución de los sistemas de educación y de formación y puedan ajustarse cuanto antes a la sociedad del conocimiento digital.

Según la iniciativa *E-Learning*, el desarrollo de la sociedad del conocimiento obliga a dotar a cada ciudadano de las destrezas básicas para **tener acceso a una mínima "cultura digital" que le permita disponer de una mayor igualdad de oportunidades** en un mundo en el que se está multiplicando la comunicación digital. Uno de los ejes centrales del plan es, precisamente, la igualdad de oportunidades para que todos puedan acceder al conocimiento mediante el acceso y el uso de las tecnologías digitales en las que éste viaja hoy.

Por ello, se estima que deben ofrecerse las garantías de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) a todas las personas que reciban formación. Del mismo modo, debe potenciarse la formación específicamente relacionada con el uso de las TIC, en particular con su uso como herramientas que permiten "aprender a aprender". Todo eso requiere, igualmente, garantizar en Europa la disponibilidad de servicios y productos multimedia educativos de calidad.

[49] La obra *Hacia la Europa basada en el conocimiento*, publicada en 2003 por la Comisión Europea (cita completa en la bibliografía) presenta una síntesis divulgativa sobre la iniciativa *E-Europe* y sus principales logros.

[50] A esos *Futuros objetivos precisos*... haremos referencia en el capítulo siguiente, el cuarto, por tratarse de un documento que aquí se ha considerado como otro de esos que constituyen las "reflexiones estratégicas" para el inicio del siglo XXI.

[51] Previamente a la redacción de esa comunicación, se había emitido el *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 27 de enero de 2000, Conocer la educación del futuro y promover la innovación con las nuevas tecnologías.*

Así, la optimización de recursos relacionados con las TIC dentro del proceso de enseñanza-aprendizaje asume un peculiar protagonismo dentro de *E-Learning*.

Estos planteamientos se justifican a partir de las necesidades de mejora que se han detectado desde la Comisión, poniendo al descubierto las debilidades y los **retrasos existentes** en ese momento en esta materia:

- Déficit de equipos y programas informáticos.
- Falta de cualificación del personal docente, tanto de profesores como de formadores pedagógicos.
- Escasez de competencias reales de profesores y formadores a la hora de usar las TIC en los procesos de enseñanza –aprendizaje.
- Escasez de programas, productos y servicios multimedia educativos disponibles para la formación y la educación. Y, por consiguiente, falta de adaptación de programas, contenidos y servicios a las necesidades de una sociedad digital.
- Elevado coste de las telecomunicaciones en Europa.

Avanzar en estos asuntos requería de un planteamiento ambicioso, lo que necesitó un diseño de **objetivos** amplio pero riguroso al mismo tiempo. Ese diseño de objetivos se realizó para cubrir tres ámbitos distintos:

1) Objetivos en cuanto a infraestructuras:

1.1) Dotar a todas las escuelas de la Unión de un acceso a Internet antes de que finalizase 2001.

1.2) Favorecer la creación, antes de que acabe 2001, de una red transeuropea de muy alta capacidad para las comunicaciones científicas, que interconectará los centros de investigación, las universidades, las bibliotecas científicas y, progresivamente, las escuelas.

1.3) Conseguir que antes de que acabe 2002 todos los alumnos dispongan en las clases de un acceso rápido a Internet y a los recursos multimedia.

2) Objetivos en cuanto al incremento del nivel de conocimientos de la población:

2.1) Incrementar sustancialmente cada año la inversión por habitante en recursos humanos.

2.2) Dotar a cada ciudadano de las competencias necesarias para vivir y trabajar en la nueva sociedad de la información.

2.3) Permitir al conjunto de la población acceder a la cultura digital.

3) Objetivos en cuanto a la adaptación de los sistemas de educación y de formación a la sociedad del conocimiento:

3.1) Haber formado antes de que acabe 2002 a un número suficiente de profesores para permitirles utilizar Internet y los recursos multimedia.

3.2) Conseguir que las escuelas y los centros de formación se conviertan en centros locales de adquisición de conocimientos polivalentes y accesibles a todos, recurriendo a los métodos más adecuados en función de la gran diversidad de grupos destinatarios.

3.3) Adoptar un marco europeo que defina las nuevas competencias básicas que deban adquirirse mediante la educación y la formación permanentes: tecnologías de la información, lenguas extranjeras y cultura técnica, incluida en particular la creación de un diploma europeo para las competencias básicas en materia de tecnologías de la información, con *procedimientos descentralizados de expedición.*

3.4) Definir, antes de que acabe el año 2000, los medios que permitan potenciar la movilidad de los estudiantes, los profesores, los formadores y los investigadores, mediante una utilización óptima de los programas comunitarios, la eliminación de los obstáculos y una mayor transparencia en el reconocimiento de las cualificaciones y de los periodos de estudios y de formación.

3.5) Evitar que siga ensanchándose la brecha entre quienes tienen acceso a los nuevos conocimientos y quienes no lo tienen, definiendo acciones prioritarias para grupos destinatarios específicos (minorías, personas de edad avanzada, personas con discapacidad o personas con bajos niveles de cualificación) y las mujeres.

3.6) Dotar a todos los alumnos de una cultura digital global antes de que *acabe 2003.*

3.7) Contribuir a eliminar la brecha existente entre quienes tienen acceso a los nuevos conocimientos y quienes no lo tienen, procurando proporcionar a todos los ciudadanos una sólida educación básica.

Los objetivos de *E-Learning* son especialmente ambiciosos y requieren esfuerzos suplementarios por parte de la mayoría de los Estados miembros, lo que exige un compromiso inequívoco por su parte en todos sus niveles (Estado central, regiones, gobiernos locales, y sector privado).

Para alcanzar esos objetivos se organizan cuatro **líneas de actuación** principales, que enmarcan las necesidades de la sociedad del conocimiento:

1) Un esfuerzo en materia de equipamiento para acelerar el despliegue en la Unión Europea de una infraestructura de calidad a costes accesibles. El Plan se proponía realizar tres acciones de cohesión relativas a infraestructuras y equipamientos para el período 2001-2002. La primera de ellas prevé la elaboración de un informe sobre el desarrollo de indicadores *E-Learning*. La segunda tiene por objeto crear un espacio europeo de investigación sobre los nuevos entornos de aprendizaje y examinará especialmente tres temas: la evolución de los sistemas pedagógicos y tecnológicos; los modelos virtuales y las diferencias individuales en el aprendizaje; y la educación para necesidades específicas. La tercera pretende estimular el desarrollo de infraestructuras para crear espacios polivalentes de aprendizaje. Estos espacios deberán estar accesibles para todos y, desde ellos se deberá poder acceder a infraestructuras virtuales y portales multilingües de *Internet*.

2) Un esfuerzo de formación a todos los niveles, no solamente en lo relativo a la formación tecnológica, sino sobre todo en el ámbito de la utilización pedagógica de la tecnología y de la gestión del cambio.

3) El desarrollo de servicios, contenidos multimedia y entornos de aprendizaje avanzados de alta calidad pedagógica. En esta línea de trabajo se contemplan diversas acciones: el desarrollo de recomendaciones para una mejor protección del consumidor digital, un estudio de las cuestiones de ética sobre los contenidos multimedia y "on-line", la promoción de soluciones adaptadas para la protección de los sitios educativos y culturales, el seguimiento de las cuestiones de propiedad intelectual y el desarrollo de un sistema de coproducción, intercambio y distribución. Además, para responder al déficit de contenidos en el ámbito del *E-Learning*, el plan prevé tres temas de importancia estratégica: lenguas vivas; ciencia, tecnología y sociedad; arte, cultura y ciudadanía.

4) Un refuerzo de la cooperación y el diálogo a través del establecimiento de asociaciones entre el sector público y el privado, para mejorar la articulación de las acciones e iniciativas en todos los niveles (local, regional, nacional y europeo) y entre todos los protagonistas del sector (universidades, escuelas, etc.)[52]. Ello redundará en un mayor desarrollo y una mejor interconexión de "Centros de adquisición de conocimientos". Entre las acciones que se

[52] La Unión Europea ya había mostrado un expreso interés por vincular educación a los contextos locales de forma reiterada. Por poner un ejemplo, las *Conclusiones del Consejo, de 17 de febrero de 1997, sobre el desarrollo de las comunidades locales por medio de la educación y la formación*, ponen de manifiesto la importancia de desarrollar comunidades locales capaces de favorecer la promoción de sus miembros mediante la educación y la formación.

Estas *Conclusiones* establecen unos principios sobre los que debieran descansar las actividades de promoción educativa de las comunidades locales:

1) Posibilitar, mediante la información y la educación, el acceso de grupos e individuos a un nivel superior de conciencia personal y social.

proponen en este sentido se incluye la creación de un sitio *E-Learning* en *Internet* antes de finales de 2001

Además de esas líneas de actuación se proponen una serie de **medidas concretas para promover la reflexión a escala nacional y comunitaria** sobre las TIC en la educación:

- La potenciación de la cooperación desarrollada en el marco de la red *The European Schoolnet* (Red de Escuelas Europeas) que asocia a veinte Ministerios de Educación de la Unión Europea, de países del Espacio Económico Europeo y de países de Europa Central y Oriental.
- El fomento de la creación de portales europeos.
- El establecimiento de un marco general de reflexión.
- La creación de mecanismos de observación e información[53].
- El establecimiento de una red de formación de formadores expertos en el ámbito de la utilización educativa de las tecnologías.
- La promoción de la empleabilidad a partir del desarrollo de las cualificaciones y competencias asociadas a la creación y utilización pedagógica de las TIC.
- La estimulación de la motivación de quienes aprenden, a través de la mejora de la calidad de los materiales multimedia.

Los principales **instrumentos** comunitarios para la aplicación del plan *E-Learning* no son nuevos. A la hora de desarrollar sus acciones y medidas el plan se vale de instrumentos que ya existen, tales como los programas para la educación y la juventud (*SÓCRATES, LEONARDO* y *JUVENTUD*), el programa marco para investigación y desarrollo (1998-2002), los Fondos Estructurales de la Unión Europea, los fondos para la lucha contra el desempleo o los fondos del Banco Europeo de Inversiones.

2) Dar posibilidades locales a las personas para que participen y se involucren de forma progresiva en la determinación de sus necesidades y en el desarrollo de programas de aprendizaje, teniendo especialmente en cuenta las posibilidades de las TIC.

3) Implicar política, económica, cultural y socialmente a sus miembros en la sociedad a la que pertenecen.

4) Fomentar en las comunidades locales la igualdad de derechos y oportunidades para todos.

[53] En esa línea pueden encuadrarse algunas publicaciones de EURYDICE de especial relevancia para el seguimiento de la introducción de las TIC en la educación, tanto desde la perspectiva de la política de la Unión Europea como desde la de las políticas de cada uno de los Estados miembros. Por ejemplo, pueden mencionarse *Information and Communication Technologies in ducation; Basic Indicators on the Incorporation of ICT into European Education Systems;* o *ICT@Europe.edu* (todas convenientemente citadas en la bibliografía).

El plan prevé realizar una **evaluación del programa** que permitirá examinar los progresos realizados en la consecución de sus objetivos, la eficacia de las medidas y de las políticas aplicadas, la difusión de las buenas prácticas y el enriquecimiento de la reflexión común. Hasta el momento, se está aún lejos de alcanzar los objetivos propuestos, pero desde la Unión Europea se estima que hay que continuar con el esfuerzo para hacer de Europa un referente real de la tecnología digital puesta al servicio de la competitividad desde el irrenunciable principio de la igualdad de oportunidades y la cohesión social. Así lo demuestra el hecho de que exista ya una *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa plurianual (2004-2006) para la integración efectiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los sistemas de educación y formación en Europa (programa eLearning)*[54].

Entre las aspiraciones de ese programa (que podríamos denominar *E-Learning segunda fase*) está la de que todas las escuelas y universidades europeas tengan acceso a banda ancha de *Internet* a finales de 2005.

3.7. Otras disposiciones educativas destacables

Además de los programas mencionados en los epígrafes 3.2, 3.3 y 3.4 y de temas centrales en la política educativa de la Unión Europea durante esta etapa como la calidad (tratado en el epígrafe 3.5) o las TIC (analizado en el epígrafe 3.6) existe otro gran número de disposiciones relacionadas con la enseñanza que merecen mencionarse. Seleccionaremos aquí algunas de ellas para su análisis, aunque sea sólo somero. La selección ha tenido en cuenta el criterio de continuidad, esto es, tratar de recoger temas que habían sido tratados en capítulos anteriores y que en esta etapa presentan disposiciones que les dan continuidad.

Un primer grupo de ellas tiene que ver con la **igualdad de oportunidades.** Aunque los programas Sócrates, Leonardo y Juventud, o las propias disposiciones referidas a calidad o TIC mantienen la igualdad de oportunidades como argumento teleológico central, hay que dejar constancia de algunos documentos que la hacen protagonista de sus contenidos.

Dentro de éstos puede mencionarse la ***Resolución del Consejo de la Unión Europea y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 23 de octubre de 1995, sobre la respuesta de los sistemas educativos a los problemas del racismo y la xenofobia.***

[54] Diario Oficial, serie C n.° 751, de 19 de diciembre de 2002, final.

Según la Resolución, la eliminación de estereotipos y el respeto a todas las personas independientemente de su raza, sexo o condición social es una de las finalidades de los sistemas educativos, hasta tal punto que la calidad del sistema educativo es evaluable por su capacidad para la inserción social de todos sus alumnos. Así, debe ser buscada una educación en valores que fomente la tolerancia, el respeto y las actitudes solidarias.

La escuela interviene en esa educación en valores de muy diversas formas. Por ejemplo, mediante la utilización de materiales didácticos, a través de iniciativas específicas de integración, potenciando el refuerzo de contenidos educativos relativos a esta temática o la creación de asociaciones entre los centros para el intercambio de experiencias entre los profesores y entre los alumnos. La formación del profesorado aparece, otra vez, como elemento esencial para alcanzar una adecuada educación en valores.

Desde la presente *Resolución* se pide a los Estados miembros que trabajen en este sentido mediante la flexibilidad en los sistemas educativos nacionales, el apoyo a la innovación educativa y curricular y el apoyo de las iniciativas que apoyen la colaboración entre escuelas y comunidades locales. Y a la Comisión se le pide que garantice la coherencia entre los programas comunitarios, que utilice el programa *SÓCRATES* en sus puntos coincidentes con la lucha contra el racismo y la xenofobia, que ayude al intercambio de informaciones y experiencias y que garantice la cooperación entre la Unión y las organizaciones internacionales, especialmente el Consejo de Europa.

También se enmarca en la política sobre igualdad de oportunidades en educación la ***Resolución del Consejo, de 5 de mayo de 2003, sobre la igualdad de oportunidades en educación y formación para los alumnos y estudiantes con discapacidad,*** que formula los objetivos que deben perseguirse, desde los Estados miembros y desde la Comisión para favorecer que la educación permita una integración social completa de estas personas:

- Adaptar los centros escolares a las necesidades especiales de este tipo de alumnos.
- Impulsar la accesibilidad al aprendizaje mediante la utilización de unas TIC adaptadas a los discapacitados.
- Facilitar el acceso a la web de las personas con discapacidad.
- Aumentar la prestación de servicios y asistencia técnica a los alumnos y estudiantes con necesidades especiales en educación y formación.
- Facilitar una información y orientación adecuadas.

- Centrar los esfuerzos en la formación inicial y permanente del profesorado en el ámbito de las necesidades especiales.
- Promover la cooperación europea entre los profesionales implicados en la educación y la formación de niños y jóvenes con discapacidad, para mejorar la integración de los alumnos y estudiantes con necesidades especiales en los establecimientos ordinarios o especializados.
- Fomentar el intercambio de información y experiencias sobre estas cuestiones a escala europea.
- Proporcionar instalaciones, oportunidades de formación y recursos relacionados con la transición de la escuela al empleo.

Todos estos objetivos, así como el sentido general de esta *Resolución,* hay que examinarlos desde la coherencia que guardan con el hecho de que 2003 ha sido declarado el *Año Europeo de la Discapacidad.*

Otro conjunto de disposiciones tienen que ver con la **evaluación y seguimiento de las acciones en materia de educación.** Ya se vio en los epígrafes correspondientes (3.2, 3.3 y 3.4) que las *Decisiones* que establecían los programas *SÓCRATES*, *LEONARDO* y *JUVENTUD* presentaban artículos referidos a la necesidad de hacer un seguimiento evaluativo de su desarrollo para medir el grado de alcance de sus objetivos. En definitiva, esos artículos no son más que la lógica consecuencia de las ***Conclusiones del Consejo, de 1 de junio de 1992, sobre la evaluación de los nuevos programas comunitarios de educación y formación.*** Se indicaba en ese documento que, en un futuro, debería existir una evaluación de los programas. Esa evaluación debía valorar la adecuación entre objetivos, acciones y resultados. Pero, además, debían estimar la adecuación global de cada uno de esos programas a las directrices genéricas emitidas con anterioridad a su puesta en marcha. Esa evaluación debería estar formada por un informe de la situación inicial, un informe resumen y de adaptación después de los dos primeros años de aplicación y un informe final.

También se encuentran en este período disposiciones ***en contra de un sentido reduccionista de la educación*** que presente a ésta como vinculada casi en exclusiva al mundo del trabajo y al mercado laboral. Se intenta con ellas ofrecer una imagen de la educación que no la vincule solamente al sistema económico-productivo, sino que la relacione con cuestiones variadas, de carácter artístico, medioambiental o sanitario, por ejemplo, que contribuyen, en cualquier caso, al desarrollo de todas las esferas de la persona en una visión integral del Ser Humano.

Muestra de este tipo de disposiciones son las ***Conclusiones del Consejo, de 21 de junio de 1994, sobre los aspectos artísticos y culturales de la educación.*** En ellas, desde la Presidencia de la Unión se presenta a los ministros de educación y de cultura el interés por no descuidar uno de los aspectos fundamentales de la educación, formar personas y no exclusivamente trabajadores. Existía la percepción de que, hasta el momento, la educación desde las políticas de la Unión Europea se concebía atendiendo demasiado a su conexión con el mundo laboral, dejando algo de lado, quizá, la preocupación por el aprendizaje de las habilidades para la vida, que contribuyen al desarrollo personal de los estudiantes.

Las aportaciones culturales e históricas de los pueblos europeos, apoyadas en el conocimiento de los países propios se postula como una buena forma de introducir estos aspectos más relacionados con la educación de personas que no sólo con la educación de trabajadores.

Se destaca en estas *Conclusiones,* la iniciativa piloto lanzada desde la Comisión para dar dimensión europea a las escuelas de nivel superior de artes, danza, medios audiovisuales, diseño y música.

En la misma dirección de otorgar un carácter más integral y menos laboral a la educación habían surgido ya antes disposiciones relacionadas con el medio ambiente *(Conclusiones del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de junio de 1992, sobre el desarrollo de la educación medioambiental)* y con la salud *(Conclusiones del Consejo y de los Ministros de Sanidad reunidos en el seno del Consejo, de 13 de noviembre de 1992, sobre la educación sanitaria y las Conclusiones del Consejo y de los Ministros de Sanidad reunidos en el seno del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, sobre la educación sanitaria en las escuelas).*

3.8. Los "Años Europeos" de contenido educativo

Desde que la educación, la Formación Profesional y la cultura hacen su aparición en el *Derecho Primario* de la Unión Europea con su inclusión en el *Tratado de Maastricht* (artículos 126, 127 y 128), como se mostró en el epígrafe 3.1 de este capítulo, la sensibilidad de las instituciones europeas hacia cuestiones de carácter educativo creció y se manifestó no sólo en los programas de acción integrados (que se analizaron en los epígrafes 3.2, 3.3 y 3.4) o en las numerosas disposiciones en materia de enseñanza que se ha tenido la oportunidad de examinar en las páginas precedentes, sino también en la declaración de diversos *Años Europeos* cuyo contenido tenía un carácter educativo, más o menos acusado según los casos.

Esas declaraciones implican dedicar recursos humanos, materiales y económicos al tema de que se trate y poner el énfasis en coordinar las distintas políticas de la Unión Europea para que hagan sinergia hacia la consecución de los objetivos que, en relación con ese tema, se hayan propuesto como metas del año correspondiente.

A la descripción de las iniciativas de *Años Europeos* de mayor relevancia educativa dedicaremos las páginas siguientes, que componen el presente epígrafe.

3.8.1. 1996: *Año Europeo de la Educación Permanente*

a) Origen y sentido, objetivo y acciones

Recién establecidos los programas *LEONARDO* (en diciembre de 1994) y *SÓCRATES* (marzo de 1995) y cuando ya estaban circulando los primeros borradores del *Libro Blanco: enseñar y aprender, hacia la sociedad cognitiva*[55] surge la ***Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 1995, por la que se declara 1996 como el "Año Europeo de la Educación y de la Formación Permanentes***, instaurando el primero de los Años Europeos con contenido netamente educativo.

Su **sentido** último es dedicar esfuerzos para sensibilizar sobre la necesidad de adaptar los sistemas de educación y de formación a las necesidades de una sociedad, la del conocimiento, en la que éste evoluciona a gran velocidad y donde, en consecuencia, el paradigma educativo más oportuno es el *Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida o Aprendizaje Permanente*[56]. Esa adaptación permitirá que los alumnos y estudiantes de la Unión Europea se conviertan en una fuerza laboral flexible, preparada, por tanto, para asumir el marco laboral del futuro, que se caracterizará por la velocidad y profundidad de los cambios constantes. Esa preparación flexible permitirá mejorar los niveles de competitividad de Europa y establecer en su seno unos niveles óptimos de empleo.

---

[55] Como ya se ha indicado, a ese *Libro Blanco* se prestará una atención central en el capítulo quinto, por tratarse de uno de los documentos estratégicos de referencia que marcan las líneas genéricas de cómo se concibe la educación para el siglo XXI desde la Unión Europea. El libro se presenta a modo de informe por parte de la Comisión Europea el 29 de noviembre de 1995.

[56] Se utilizarán aquí ambas expresiones como equivalentes. El término inglés para designar ese concepto es el de *Lifelong Learning*. Los orígenes del paradigma de Aprendizaje Permanente pueden establecerse a principio de la década de los años 70. Es en ese año de 1970 cuando el Consejo de Europa publica la obra *Education permanente* (citado en JANNE, 1973: 41). El mismo año Paul Lengrand, el Director de la División de Educación de Adultos de la UNESCO, presentó a dicho organismo su informe, *An Introduction to Lifelong Learning*. Un año después se instauró una *Comisión Internacional sobre el Desarrollo de la Educación*, presidida por Edgar Faure, que publicó, en 1972, el informe *Learning to be: The World of Education, Today and Tomorrow* (una versión en castellano se publicó en 1973 por la editorial española Santillana). Según este último informe, el Aprendizaje Permanente debería asumir un protagonismo esencial como principio básico de las políticas educativas de los años futuros.

Desde ese planteamiento, cobran protagonismo las TIC. Éstas deben hacerse aún más presentes en los sistemas educativos para ser percibidas como una gran fuente de recursos de aprendizaje que le permitirán al alumno, una vez abandonada la escuela, estar al día en lo que a sus procesos de formación se refieren. Por otro lado, las TIC pueden ser muy positivas a la hora de crear entornos de aprendizaje abiertos y a distancia, lo que facilitará que puedan acceder a planes de formación muchas personas que ya han abandonado el sistema escolar o que están trabajando .

Así, la *Decisión* hace explícita la **finalidad** de sensibilizar sobre la necesidad de promover que los sistemas de educación oferten oportunidades de formación profesional y educación que potencien experiencias de *Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida*. Con ello, se conseguirán **objetivos** tales como promocionar el desarrollo personal y el sentido de la iniciativa de las personas, su integración en la vida activa y en la sociedad, su participación en el proceso democrático de toma de decisiones y su capacidad para adecuarse al cambio económico, tecnológico y social.

Con una dotación financiera de 8 millones de ecus, el *Año Europeo del Aprendizaje Permanente*, se propuso, para articular sus actividades, una serie de **temas prioritarios:**

- La motivación para el acceso a la educación y a la formación.
- La importancia de una educación general de alta calidad que prepare para la educación y la formación permanentes.
- El fomento de una formación profesional que culmine en cualificaciones para todos los jóvenes.
- El fomento de la educación y de la formación continuas.
- El aumento de la cooperación entre los centros de educación/formación y las empresas.
- La sensibilización de los interlocutores sociales y de los padres.
- El desarrollo de la dimensión europea de la educación y de la formación.

Prácticamente con el año 1996 vencido, aparecieron las ***Conclusiones del Consejo, de 20 de diciembre de 1996, sobre una política de educación permanente,*** en las que, a la luz del intercambio de experiencias que sobre la cuestión había propiciado el *Año Europeo*, pretenden orientar sobre los fundamentos que debieran considerarse a la hora de desarrollar políticas futuras en este terreno:

- El equilibrio entre la dimensiones personales, culturales, sociales o cívicas de la educación y sus lazos con preocupaciones económicas y laborales.

- La contribución desde la educación y la formación a una Educación Permanente eficaz.
- La promoción de una amplia oferta de formación y educación que pueda adecuarse a intereses y objetivos personales.
- El diseño de una buena formación inicial como base para dar sentido a una posterior educación permanente.
- La promoción de las capacidades individuales, el acceso a un empleo, la optimización de recursos y la participación social.
- El establecimiento de enfoques flexibles e innovadores.
- La asunción, por parte de los estudiantes, de un grado creciente de responsabilidad ante su educación, formación y desarrollo personal.
- La mejora de la igualdad de oportunidades a través de la Educación Permanente.
- La participación en el Aprendizaje Permanente de todas las entidades posibles, nacionales, regionales y locales, públicas y privadas, que impartan educación formal, no-formal o informal.

Todos esos fundamentos debieran ponerse en práctica, según las *Conclusiones del Consejo* en ámbitos muy diversos: el propio sistema educativo; el sistema económico y socio-laboral; las comunidades locales en cuanto posibles gestoras de la educación y la formación; las pasarelas entre la educación general y la formación profesional; la acreditación, la certificación y el acceso a la educación; los profesores y educadores de adultos; etc.

Al margen de otras materializaciones, este *Año Europeo* ha reportado una cuantiosa documentación de gran interés. Entre ella cabe mencionar la recopilación de las *Iniciativas nacionales para promover el aprendizaje a la lo largo de la vida en Europa* (EURYDICE / CEDEFOP, 2001) y el *Memorándum sobre el Aprendizaje Permanente*. El primero de esos documentos rebasa el objeto de nuestra atención por tratarse de iniciativas de los Estados miembros y no de política común emanada desde la Unión Europea. Pero sí debemos detenernos en el significado y contenido del *Memorándum*.

b) El *Memorándum* sobre el aprendizaje permanente

Con el impulso que supuso el *Año Europeo de la Educación Permanente* la Comisión preparó una amplia consulta a escala europea sobre la que trabajó en forma de debate, grupos de trabajo y discusión, etc. La consulta implicó a más de 12.000 personas que provenían de los Estados miembros de la Unión, de los

Estados candidatos y de los países del *Espacio Económico Europeo*. Estuvo abierta no sólo a interlocutores institucionales gubernamentales, sino que también contó con la activa participación de distintos sectores de la sociedad civil (*empresas, ONGs, sindicatos, etc.*).

Sobre sus resultados la Comisión emitió el ***Informe de la Comisión, de 30 de octubre de 2000, Memorándum sobre el aprendizaje permanente*** que recoge un lúcido análisis sobre el "estado de la cuestión" y, lo que es más destacado, propone una serie de "mensajes clave" para hacer de la educación en los países de Europa un proceso que realmente prepare para el Aprendizaje Permanente[57].

Respecto al "estado de la cuestión" el informe redunda en que la mejor respuesta a la sociedad del conocimiento y al tipo de educación que ésta demanda es el Aprendizaje Permanente, ya que permite al sujeto ser capaz de aprender a lo largo de toda la vida y por tanto le dota de las destrezas y aptitudes necesarias para estar siempre actualizándose, en un contexto en el que quien no lo haga correrá un grave riesgo de quedar marginado de la sociedad o, al menos, de su sistema económico-productivo.

Los mayores protagonistas en la puesta en marcha del paradigma de Aprendizaje Permanente en los sistemas educativos contemporáneos, deben ser los Estados, ya que ellos tienen en su seno institucional la responsabilidad de los sistemas nacionales de educación formal, y son esos sistemas los que más deben incorporar ese principio a sus prácticas. El trabajo de los Estados deberá hacerse desde la cooperación, ya que de ese modo se potenciará el intercambio de buenas prácticas y, por tanto, se facilitará la incorporación de las experiencias más innovadoras. Se ofrecen, pues, los componentes de una posible estrategia coordinada, coherente y global, con el ánimo de facilitar la definición de políticas nacionales armónicas. Esa estrategia pasa por reconocer el papel central del alumno, la importancia de la igualdad de oportunidades, la necesaria búsqueda de la calidad, además de la pertinencia de las posibilidades de aprendizaje. Igualmente, se invita al desarrollo de unos indicadores homogéneos para permitir la comparabilidad de los resultados que se vayan obteniendo con cada una de las políticas nacionales, lo que permitirá intuir prácticas exitosas.

Pero en la Educación Permanente deben implicarse también las estructuras sociales más relacionadas con la educación no-formal e informal, ya que preci-

[57] La versión en papel del *Memorándum* se encuentra convenientemente citada en el Anexo II.1., referido a las disposiciones de la Unión Europea. Una versión electrónica puede encontrarse en la dirección electrónica oficial de la Unión Europea: europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c11047.htm.

samente el objetivo es que las personas tengan la capacidad de seguir aprendiendo con posterioridad a su paso por el sistema educativo formal.

La propuesta de la Comisión, estructurada como se dijo en torno a "**mensajes clave**", despliega, para cada uno de éstos, sus objetivos correspondientes y los temas relacionados con ellos. Una síntesis con lo más elemental de los seis "mensajes clave" se ofrece a continuación:

Mensaje Clave 1) Nuevas cualificaciones básicas para todos.

El objetivo fundamental es garantizar el acceso universal y continuo al aprendizaje, para darles la posibilidad de obtener y renovar las cualificaciones requeridas para participar de forma sostenida en la sociedad del conocimiento.

Los temas relacionados giran en torno a la organización y contenidos de los programas, la actualización de las cualificaciones y los certificados y la actuación par integrar en el sistema escolar y en la sociedad en general a las personas que carecen de destrezas en tecnologías de la información y la comunicación.

Mensaje Clave 2) Aumentar la inversión en recursos humanos.

Se debe procurar incrementar significativamente la inversión en recursos humanos.

Hacer la inversión más tangible, utilizar eficazmente los fondos estructurales y procurar que sea compatible el aprendizaje con el trabajo y la familia son algunos de los temas que deben incluirse bajo este segundo mensaje.

Mensaje Clave 3) Hacer presente la innovación en la enseñanza y el aprendizaje.

La finalidad es desarrollar métodos de enseñanza eficaces, en contextos abiertos y flexibles para garantizar un aprendizaje continuo a lo largo y de la vida.

Habría que reflexionar, en este sentido, en la aplicación educativa de las TIC, siendo prioritaria investigación pedagógica

Mensaje Clave 4) Valorar el aprendizaje.

El objetivo sería revalorizar todos los procesos de aprendizaje, tanto los del ámbito formal, como los del no-formal o informal.

Para hacerlo hay que pensar en sistemas novedosos que sean eficaces para certificar el aprendizaje e incluso en posible modelos comunes de de certificación.

Mensaje Clave 5) Redefinir la orientación y el asesoramiento.

Sería deseable que todos los ciudadanos de la Unión Europea pudieran acceder con facilidad a sistemas de orientación eficaces que les proporcionaran información sobre todas las oportunidades de aprendizaje posibles y que esto *fuera así a lo largo de toda su trayectoria, especialmente en los momentos* de transición de una etapa a otra del sistema educativo o en situaciones de cambio laboral, etc.

Habría que buscar formas de mejorar los servicios de orientación, establecer redes que permitan mejor comunicación entre ellos, hacre su comunicación más fluida y, en definitiva, ofrecer mejor coordinación para tener acceso a las oportunidades de aprendizaje.

Mensaje Clave 6) Acercar el aprendizaje al hogar.

Consiste en que los sujetos puedan tener ofrecer oportunidades de aprendizaje permanente tan próximas a sus intereses como sea posible, en sus propias comunidades y, cuando proceda, con el apoyo de las tecnologías de la comunicación.

En este caso, la necesidad de la descentralización educativa tendrá que ser objeto de debate.

En definitiva, se procura un "espacio europeo del Aprendizaje Permanente", con hincapié en una enseñanza a lo largo de toda la vida (desde la enseñanza preescolar hasta después de la jubilación) y, al mismo tiempo, que comprenda todas las formas de educación (formal, no-formal e informal).

Así se conseguirá que los ciudadanos europeos puedan pasar con libertad de un entorno de aprendizaje a un entorno laboral y de un país a otro lo que otorgará la mayor empleabilidad posible a sus cualificaciones y aptitudes. Para la Comisión el futuro de Europa depende de la medida en que sus ciudadanos puedan afrontar los retos económicos y sociales.

En efecto, hay que destacar la importancia de los objetivos vinculados a lo laboral, que en definitiva marcan un interés socio-económico. No obstante, también aparecen con una presencia muy significativa objetivos relacionados con la ciudadanía activa, la realización personal y la integración social.

Para el logro de los objetivos el *Memorándum* propone una amplia agenda de **acciones** que deberán concertarse:

- Establecimiento de indicadores y puntos de referencia.
- Ampliación de las iniciativas europeas actuales que se están desarrollando en el nivel comunitario para llevar a la práctica las indicaciones al respecto del Consejo.

- Redacción de un Informe del Consejo sobre las futuras prioridades y preocupaciones de los sistemas educativos europeos, incluido el aprendizaje para toda la vida[58].
- Establecimiento de una nueva iniciativa *E-Learning* perteneciente a una iniciativa *E-Europe* más amplia[59].
- La creación de pasarelas que faciliten el Espacio Educativo Europeo.
- La creación de un modelo europeo común de *Currículum Vitae*.
- Mejorar las condiciones de movilidad.
- Estimular el propio trabajo desde la Comisión con medidas como el Foro Europeo para la transparencia de las cualificaciones.
- Continuar con el plan de acción de fomento del espíritu empresarial y la competitividad, con medidas en educación y formación.
- Integrar un enfoque más decidido sobre Aprendizaje Permanente en los Programas Europeos *SÓCRATES*, *LEONARDO* y *JUVENTUD*.
- Señalar las directrices de empleo desde recomendaciones que proporcionen un marco eficaz para promover reformas estructurales, fijar objetivos y evaluar los logros en relación al Aprendizaje Permanente.
- Aprovechar los Fondos Estructurales Europeos (Intensificando vínculos entre los programas de educación y formación como *SÓCRATES*, *LEONARDO*, *JUVENTUD* con programas de empleo[60] por un lado y con los Fondos Estructurales por otra.
- Dar prioridad a la investigación en torno a los seis mensajes clave y al trabajo desarrollado por los Estados Miembros en el transcurso del *Memorándum*.

El *Memorándum* presenta, además, dos interesantes aportaciones entre sus anexos. El primero recoge algunos buenos ejemplos de prácticas en el terreno de la implantación de Aprendizaje Permanente, tanto desde cada Estado miembro como desde las instituciones de la Unión. El segundo ofrece un marco

[58] Se redactó, a tal efecto, el documento *Futuros objetivos precisos de los sistemas educativos*, al que se hará referencia, como ya se dijo, en el capítulo siguiente, por considerarlo uno de los "documentos estratégicos" que marcan las líneas de futuro para el inicio del actual siglo.

[59] Como se indicó en el epígrafe correspondiente a la iniciativa *E-Learning*, el 3.6.2., ya está en curso tal iniciativa para el periodo 2002-2004 y está en proceso la elaboración de las disposiciones legales correspondientes para poner en marcha *E-Learning II* que, previsiblemente abarcará desde 2005 hasta 2010.

[60] Existen dos iniciativas globales de empleo desde la Unión Europea. La primera fue EMPLOI, a la que sucedió EQUAL. No se ha hecho un análisis de las mismas por no tratarse de iniciativas de carácter educativo. NO obstante, algunas de sus propuestas tienen que ver con el acceso a la formación en igualdad de condiciones para todos, como garantía de la empleabilidad de grupos desfavorecidos.

útil para la reflexión sobre los posibles indicadores y puntos de referencia para el Aprendizaje Permanente.

c) El Espacio Europeo de Aprendizaje Permanente

El *Año Europeo de la Educación Permanente* tuvo repercusiones más allá de los 365 días de 1996. Como se ha visto en páginas precedentes, documentos e iniciativas posteriores, tanto desde la Comisión como desde el Consejo pretenden ir tejiendo ese "Espacio Europeo de Educación Permanente" del que aquel año supuso el primer hilván.

Por ejemplo, el Consejo fue permeable a la sensibilización que supuso declarar 1996 como *Año Europeo de la Educación Permanente* y tuvo en cuenta ese paradigma tanto durante el Consejo Europeo de Lisboa, celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2000, como durante el de Feira, celebrado los días 19 y 20 de junio de ese mismo año. En efecto, en el Consejo de Lisboa se diseñó la estrategia global en materia de empleo y en esa estrategia, la creación del "Espacio Europeo de Educación Permanente" se convierte en el marco estructural que desea elaborarse. Por su parte, en el Consejo Europeo de Feira se recordó la importancia de contar con todos los interlocutores sociales para el desarrollo del Aprendizaje Permanente.

Pero una de las puntadas más definitorias se ha dado mediante la ***Comunicación de la Comisión, de 21 de noviembre de 2001, titulada "hacer realidad un espacio europeo de aprendizaje permanente"***. Su objetivo es concretar aún más la estrategia para que el "Espacio Europeo del Aprendizaje Permanente" pueda materializarse lo antes posible en la Unión Europea.

Según la *Comunicación,* a pesar de que el Aprendizaje Permanente ha sido objeto de desarrollo y debate durante muchos años, la mayoría de los ciudadanos de la Unión Europea no han adquirido aún las destrezas instrumentales para "aprender a aprender".

Por eso hay que definir cuanto antes los componentes de la estrategia que harán posible el "Espacio Europeo de Educación Permanente" y que pueden resumirse así:

- Establecer asociaciones en todos los niveles de la administración pública (nacional, regional y local), y también entre los proveedores de servicios educativos (como las escuelas o las universidades) y la sociedad civil en un sentido amplio (empresas, interlocutores sociales, asociaciones locales, etc.).
- Identificar las necesidades del alumno y del mercado de trabajo en el contexto de la sociedad del conocimiento (por ejemplo, presencia de las nuevas tecnologías de la información).

- Asignar recursos adecuados favoreciendo nuevos enfoques de inversión y un aumento de la misma, tanto pública como privada.
- Hacer más accesibles las ofertas de aprendizaje, concretamente, multiplicando los centros locales de aprendizaje en los lugares de trabajo y facilitando el aprendizaje en este contexto laboral. Se requieren esfuerzos específicos en favor de las personas particularmente afectadas por los riesgos de exclusión, entre las que se cuentan las personas con discapacidad, las minorías y la población rural.
- Crear una cultura del aprendizaje para motivar a los alumnos y alumnos potenciales a aumentar sus niveles de participación y poner de relieve para todos que es indispensable aprender a cualquier edad.
- Establecer mecanismos de evaluación y control de la calidad; por ejemplo, convocando premios para las empresas que inviertan en Aprendizaje Permanente, con objeto de recompensar y dar publicidad a las prácticas correctas en ese ámbito.

Las prioridades de actuación derivadas de esa estrategia pusieron de manifiesto la necesidad de:

- Valorar la educación y la formación, apreciando tanto el valor de los diplomas y certificados formales como las acreditaciones que puedan lograrse mediante las vías de aprendizaje no formal e informal, para que todas las formas de aprendizaje puedan ser reconocidas. Esto obliga a una mayor transparencia y coherencia de los sistemas nacionales de educación y formación, el desarrollo de un sistema transnacional de acumulación de cualificaciones, la definición de un sistema común de presentación de las cualificaciones (a partir de *Curriculum Vitae* europeo) y la creación de diplomas y certificados europeos de formación con carácter voluntario.
- Reforzar los servicios de información, orientación y asesoramiento a escala europea, con la presentación, por ejemplo, de un portal en *Internet* sobre oportunidades de aprendizaje en toda Europa y ofreciendo un Foro Europeo de la Orientación, destinado a promover los intercambios de información.
- Invertir más tiempo y dinero en la educación y la formación. Se invita al Banco Europeo de Inversiones a apoyar el aprendizaje mediante la creación de centros locales de aprendizaje, pide al Fondo Europeo de Inversiones que promueva los fondos de capital de riesgo en este ámbito; sugiere a los Estados miembros que recurran con más frecuencia al Fondo Social Europeo y se compromete a presentar un compendio de los incentivos fiscales previstos por los Estados miembros.

- Acercar las ofertas de aprendizaje a los alumnos, lo que se hará posible desarrollando centros locales de aprendizaje y fomentando el aprendizaje en el lugar de trabajo.
- Poner las competencias básicas al alcance de todos.
- Potenciar la búsqueda de pedagogías innovadoras para los profesores, formadores y mediadores, teniendo en cuenta al mismo tiempo la importancia *cada vez mayor de las tecnologías de la información y la comunicación.*

Desde la perspectiva de la Comisión, el aprendizaje para toda la vida no debe entenderse como un objetivo meramente económico. Es un encuentro con las metas y ambiciones compartidas que tiene que ver con la Europa de lo Social y la Europa de los Ciudadanos, esto es, mayor igualdad de oportunidades para *todos y mayor integración en la sociedad.*

Desde esa *Comunicación* de la Comisión, numerosas Resoluciones y Decisiones del Consejo sobre las políticas de empleo de los Estados miembros, que dan continuidad a la estrategia de empleo diseñada en el Consejo Europeo de Lisboa de 2000, han tenido en cuenta el paradigma de Educación Permanente[61].

Así, uno de los últimos remates a este tejido del "Espacio Europeo de Educación Permanente" ha coincidido con el final de la presidencia española en la Unión: la ***Resolución del Consejo, de 27 de junio de 2002, sobre la educación permanente***. En ella se retoma la historia de las acciones y documentos que *han ido refiriéndose a la Educación Permanente y se define esta como* "toda actividad de aprendizaje emprendida a lo largo de la vida, con el ánimo de mejorar el saber, las destrezas y las aptitudes desde una visión personal, cívica, social o laboral".

Se justifica la Educación permanente como el paradigma educativo necesario para responder desde la educación y la formación a los retos de la sociedad del nuevo siglo, estableciendo entre sus prioridades:

- Proporcionar acceso a todas las personas, independientemente de su edad, a la educación permanente.
- Proporcionar oportunidades para adquirir o actualizar competencias básicas en nuevas tecnologías de la información, idiomas, cultura tecnológica, capacidad empresarial y ciencias sociales.

[61] Puede mencionarse, a modo de ejemplo, la *Decisión del Consejo (2001/63/CE), de 18 de febrero de 2002 relativa a las directrices para las políticas de los Estados miembros para el año 2002,* que en sus apartados 8 y 9 hace mención expresa a estas cuestiones.

- La formación, contratación y actualización de profesores y formadores para el desarrollo de la educación permanente.
- El reconocimiento de las cualificaciones adquiridas desde la educación formal, no formal e informal y una mayor garantía de calidad de las mismas.
- La información, orientación y asesoramiento amplio y de calidad.
- Alentar la representación de los sectores correspondientes, incluido el de la juventud, en las redes y estructuras existentes que trabajan en este ámbito.

Esas acciones deberían ayudar, desde el paradigma de la Educación Permanente, a alcanzar el objetivo estratégico global diseñado para la Unión Europea en el Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000: "convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social" (párrafo 5).

3.8.2. 1997: *Año Europeo contra el Racismo*

Sin ser específicamente educativo, otro Año Europeo que tiene relación con aspectos de enseñanza es el de 1997, dedicado a la lucha contra el racismo. En páginas precedentes se han mencionado ya acciones desde la Unión tendentes a luchar desde la escuela contra la marginación y desestructuración social que pueden causar tanto el racismo como la xenofobia. Por eso no podía ser menos que el *Año Europeo contra el Racismo* incluyera medidas relacionadas con las posibilidades de la educación para fomentar actitudes solidarias y tolerantes donde conductas racistas no tengan cabida. La escuela se percibe, pues, como un elemento esencial a la hora de transmitir a los futuros ciudadanos valores que los preparen para vivir en un contexto multicultural y plurilingüe, lo cual es de radical trascendencia en la Unión Europea, donde esa pluraridad cultural se acrecienta por varios fenómenos:

a) La propia movilidad intracomunitaria, derivada de la libertad de circulación de personas y trabajadores que supone la Unión Europea.

b) Los fenómenos migratorios recientes que convierten a la Unión Europea en territorio de acogida de gran número de inmigrantes, que llegan por factores socio-históricos:

b.1) Por un lado, los lazos culturales de países de la Unión con países en desarrollo, por ser antiguas colonias suyas, hacen que, al haber compartido la misma lengua, muchos ciudadanos de esos países consideren que van a tener fácil encontrar en Europa posibilidades de tra-

bajo y de desarrollo social para sí mismos y, sobre todo, para sus familias.

b.2) En la imagen que proyecta la Unión Europea hacia el exterior, o la interpretación de la misma que se hace, destacan dos elementos que resultan atractivos para los ciudadanos de países menos desarrollados: amplia cobertura de servicios sociales de calidad (sanidad, educación...) y respeto a los derechos humanos.

A esta inmigración, que podríamos denominar legal, se une la problemática de la inmigración ilegal, de aquellos inmigrantes que vienen a los países de la Unión sin tener la autorización legal correspondiente, lo que lo obliga a vivir en la clandestinidad, a ser susceptible de caer en trabajos de sobreexplotación o a quedarse al albur de las mafias que controlan el tráfico ilegal de personas.

Si esta problemática no es adecuadamente percibida por los ciudadanos de los países receptores de inmigrantes, si en lugar de acercarse a ella desde el conocimiento de la misma y su correcta interpretación, se valora como una amenaza a la economía nacional y a la apropia identidad cultural, pueden surgir actitudes racistas y xenófobas y, yendo más lejos, brotes de conflicto social que *alcancen niveles de violencia nada deseables para una convivencia armónica.*

Teniendo en cuenta todas esas consideraciones, se establece la ***Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 23 de julio de 1996, sobre el Año Europeo contra el Racismo (1997).***

Tras un gran número de reflexiones con las que justifica su acción presente y futura en este ámbito, el Consejo determina los objetivos del *Año Europeo contra el Racismo:*

- Subrayar la amenaza que constituyen el racismo, la xenofobia y el antisemitismo para el respeto de los derechos fundamentales y la cohesión económica y social de la Comunidad.
- Fomentar la reflexión y el debate.
- Promover el intercambio de experiencias y la difusión de información.
- Dar a conocer las ventajas de las políticas de integración.
- Aprovechar la experiencia de las personas afectadas.

Concretamente, para cumplir esos objetivos, se pretenden aplicar las siguientes medidas, apoyando y complementando las actuaciones emprendidas tanto en el nivel nacional, como en el regional o el local: la organización de conferencias y seminarios, la elaboración, traducción y difusión de informes de los resul-

tados obtenidos en esos seminarios, el intercambio de información y experiencias, la publicación de información sobre el Año Europeo y sus actividades, el diseño y promoción de un logotipo y un lema comunes para el Año Europeo.

Dentro del marco de este Año Europeo, y con mayor conexión con la población en edad universitaria, se produjo la ***Declaración del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo de 24 de noviembre de 1997 sobre la lucha contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo en el ámbito de la juventud***. El documento destaca algunos de los esfuerzos hechos hasta el momento, como la creación del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia. Para el Consejo Europeo, la par- ticipación activa de los jóvenes en una sociedad europea solidaria pasa por el reconocimiento del valor de su diversidad cultural.

De los países miembros se solicita que estimulen los proyectos piloto y la creación de redes especializadas, que impulsen la formación de monitores jóvenes y la creación de una jornada (el 21 de marzo de cada año) de sensibilización de los jóvenes hacia este tema.

Posteriormente, se sucedieron algunas disposiciones que pretendían continuar el espíritu del Año Europeo contra el Racismo. La más inmediata fue la ***Declaración del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo de 16 de diciembre de 1997 sobre el respeto de la diversidad y la lucha contra el racismo y la xenofobia (98/C 1/01).*** En este documento, que se congratula de la iniciativa de la Comisión de celebrar el año 1997 como *Año Europeo contra el Racismo*, se pretenden aunar y consolidar los esfuerzos para que los ciudadanos europeos aprendan a comprender y a respetar en mayor grado a los demás.

La *Declaración* destaca muy significativamente el papel de la educación para el respeto y la tolerancia. Según ella, la escuela, que constituye, junto a la familia, el primer lugar de socialización de los jóvenes, debe ser secundada en sus esfuerzos por transmitir los valores democráticos. Consideran de gran importancia convertir la defensa de los valores inherentes a la diversidad cultural en un elemento integral de todo proceso educativo. Y proclaman el día 21 de marzo de cada año "Fiesta de la diversidad cultural" en las escuelas, recogiendo así el testigo lanzado por la declaración del mes anterior.

Internet es un escenario que supone un riesgo especial para que niños y jóvenes fomenten actitudes racistas no deseadas. La libertad de difusión de ideas e imágenes, la rapidez con que éstas se transmiten y la posibilidad de poder acceder a ellas desde cualquier parte del mundo son sólo algunas de las características que hacen de *Internet* una vía vulnerable a la expansión incontrolada de actitudes poco tolerantes. Por esa razón *Internet* debe ser objeto de especial atención.

De ello se toma conciencia en la Unión Europea, que emite, la ***Declaración del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del consejo, de 28 de junio de 2001, relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia en Internet mediante una intensificación del trabajo con los jóvenes.***

Resulta necesario destacar aquí las reflexiones de este documento más cercanas al mundo educativo. La *Declaración* reconoce la importancia y las responsabilidades de las escuelas, así como de otras instituciones y organizaciones juveniles competentes, en su formación y su información acerca de los contenidos de *Internet*. Asimismo, insta a una mayor implicación en la formación de los educadores y propone el intercambio de experiencias e información mediante redes o instituciones existentes, o la asociación de autoridades y profesionales.

Una de las herramientas reconocidas por los dirigentes europeos para trabajar en pro de la aceptación y el control de los mensajes dentro de la red de redes es la concienciación y el control de los proveedores de servicios en *Internet* para frenar este tipo de contenidos y facilitar el interés común de sus servicios y contenidos.

3.8.3. 2001: *Año Europeo de las Lenguas*

De gran contenido educativo fue la declaración de 2001 como Año Europeo de la *Lenguas mediante la* ***Decisión 1934/2000/CEE del Parlamento Europeo, de 17 de julio de 2000, por la que se establece el Año Europeo de las Lenguas (2001).*** Supuso un impulso importante para la enseñanza y el aprendizaje de las lenguas en la Unión Europea. Dicho aprendizaje se estima como capacidad básica de los ciudadanos, como herramienta para la movilidad y la cohesión europea.

Los objetivos de este *Año Europeo* prentenden ser un estímulo para la toma de conciencia de la diversidad lingüística. En concreto, se pretende fomentar:

- *La oferta de aprendizaje de dos o más lenguas para todos los alumnos, con* un acceso equitativo a las posibilidades de formación.
- Las actitudes positivas frente a otras lenguas y culturas mediante los programas lectivos y objetivos pedagógicos.
- El apoyo al aprendizaje de las lenguas en formación profesional.
- La facilidad de entrada de estudiantes extranjeros en el sistema educativo.
- La innovación en los métodos pedagógicos.

- El ánimo a la movilidad del profesorado de idiomas.
- La creación de sistemas de homologación de competencias lingüísticas.
- La continuación del trabajo en busca de la transparencia de las cualificaciones y la calidad en la enseñanza de las lenguas.
- El apoyo a la cooperación entre los centros oficiales u otras instituciones culturales para la difusión de las lenguas y culturas de los Estados miembros.

La ***Resolución del Consejo, de 14 de febrero de 2002, relativa a la promoción de la diversidad lingüística y el aprendizaje de las lenguas en el marco de la realización de los objetivos del Año Europeo de la Lenguas 2001*** hace hincapié en esos objetivos lanzando a la Comisión la propuesta de continuar esa línea de fomento de los idiomas también fuera de las fronteras de la Unión, en las relaciones con terceros países, para fomentar la proyección de la Unión en el exterior.

A raíz de las iniciativas del *Año Europeo de las Lenguas* se está diseñando actualmente un plan global para el aprendizaje de idiomas que abarque el período 2004-2006. La disposición que hasta ahora ha abordado el asunto es la ***Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones promocionando el aprendizaje de idiomas y la diversidad lingüística: Plan de acción 2004-2006***[62].

El documento queda dividido en dos partes. La primera de ellas establece el contexto y los objetivos principales. Se identifican tres grandes áreas sobre las cuales debe centrarse la acción: extender los beneficios del aprendizaje de idiomas a todos los ciudadanos, mejorar la enseñanza de idiomas y crear un entorno más agradable para ello. La segunda realiza propuestas concretas a corto plazo 2004-2006.

Las acciones utilizan recursos disponibles en los programas y actividades comunitarios existentes. Ninguna de ellas requiere recursos presupuestarios adicionales.

Tomadas como un conjunto, las acciones propuestas pueden asegurar un avance mayor en la promoción del aprendizaje de idiomas y de la diversidad lingüística en la Unión. Esta previsto que para el año 2007, la Comisión revisará la acción a todos los niveles.

3.8.4. 2003: *Año Europeo de las Personas con Discapacidad*

La Unión Europea había promovido ya, como se dio buena cuenta en el capítulo anterior (epígrafe 2.11.3) medidas para atender la igualdad de oportunidades

[62] Diario Oficial, serie C n.º 449, de 24 de julio de 2003.

de personas con necesidades educativas especiales[63]. El día 3 de diciembre se había declarado "Día Europeo de las Personas Discapacitadas" y, precisamente, un 3 de diciembre se aprobó la ***Decisión del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, sobre el Año Europeo de las personas con discapacidad (2003),*** haciendo que dicha celebración coincidiera con el décimo aniversario de la adopción, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de las normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, que tuvo lugar en 1993.

Los objetivos del *Año Europeo de las Personas con Discapacidad*[64] se definen en el artículo 2° de la *Decisión*:

a) Sensibilizar sobre el derecho de las personas con discapacidad a verse protegidas frente a la discriminación y a disfrutar plena y equitativamente de sus derechos.

b) Fomentar la reflexión y el debate sobre las medidas necesarias para promover la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad.

c) Promover el intercambio de experiencias sobre buenas prácticas y estrategias de probada eficacia a escala local, nacional y europea.

d) Reforzar la cooperación entre todas las partes implicadas, en particular los gobiernos, los interlocutores sociales, las ONGs, los Servicios Sociales, el sector privado, las asociaciones, el sector del voluntariado, las personas con discapacidad y sus familias.

e) Mejorar la comunicación sobre la discapacidad y promover una imagen positiva de las personas con discapacidad.

f) Sensibilizar sobre la heterogeneidad de las formas de discapacidad y sus múltiples manifestaciones.

g) Sensibilizar sobre las múltiples formas de discriminación a las que se enfrentan las personas con discapacidad.

h) Dedicar especial atención a la sensibilización sobre el derecho de los niños y los jóvenes con discapacidad a la igualdad de enseñanza de manera que se

[63] Además de los programas HELIOS y la red HANDYNET, es especialmente destacable la *Resolución del Consejo y los ministros de Educación reunidos en Consejo, de 31 de mayo de 1990, relativa a la integración de los niños y jóvenes minusválidos en los sistemas educativos ordinarios.* También algunas acciones de las inicativas EMPLOI e EQUAL para fomentar la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo tienen que ver con grupos de personas discapacitados.

[64] En *Internet* puede accederse al sitio electrónico oficial del *Año Europeo de las Personas con Discapacidad* en la página http://www.eypd2003.org/eypd/index.html. El programa con todas las actividades previstas por el Comité Español de Coordinación para el Año Europeo de las Personas con Discapacidad fue aprobado el 3 de diciembre de 2002 y está disponible en la dirección electrónica: http://www.seg-social.es/imserso/ europa/docs/i0 aepcd 2003 ProgramaEstatal.html.

favorezca el apoyo a su plena integración a la sociedad y se fomente el desarrollo de una cooperación europea entre los profesionales de la enseñanza de los niños y jóvenes con discapacidad, a fin de mejorar la integración de los alumnos y estudiantes con necesidades específicas en los centros ordinarios o especializados, así como los programas de intercambio nacionales y europeos.

Como ha quedado patente, el último de estos objetivos entronca directamente con la educación de las personas con discapacidad y redunda en la idea, ya manifestada en la *Resolución de 1990*[65], de que la integración de personas discapacitadas en centros ordinarios mejora sus posibilidades de integración en la sociedad.

Las medidas que se prevén para alcanzar estos objetivos se agrupan en las siguientes líneas (artículo 3):

1) Organización de reuniones y actos.

2) Puesta en marcha de campañas de información y promoción en el conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea.

3) La cooperación con los medios de comunicación.

4) La realización de estudios y encuestas de ámbito comunitario.

Para la ejecución de las medidas se prevé una financiación de 12 millones de euros. Para las medidas en el nivel comunitario, se prevé una aportación de los presupuestos de la Unión Europea de hasta un 80%. Para las medidas referidas al nivel nacional, regional o local, la financiación desde la Unión Europea será como máximo del 50%.

Una de las primeras acciones desarrolladas fue la creación del Foro Europeo de la Discapacidad[66] y la convocatoria de un Congreso Europeo de Personas con Discapacidad. El congreso tuvo lugar en marzo de 2002 y se eligió Madrid como sede, ya que la Presidencia de la Unión Europea correspondía a España en aquel momento (primer semestre de 2002). El congreso, que reunió a más de 600 participantes de 34 países diferentes, dio como uno de sus frutos más notables la denominada *Declaración de Madrid*[67] que pretende ofrecer un marco conceptual para la acción de la Unión Europea durante el Año Europeo de la Discapacidad.

Algunos de los principios que debieran tenerse en cuenta a la hora de diseñar las acciones del Año Europeo se formulan del siguiente modo[68]:

[65] A la que se hizo referencia en el capítulo anterior en el epígrafe 2.11.3.

[66] Su página electrónica está disponible en el sitio de *Internet*: http://www.edf-feph.org.

[67] Toda la información al respecto está disponible en el sitio electrónico http://www.madriddeclaration.org.

[68] Se recogen aquí parafraseando las que se presentan en la página electrónica del Foro Europeo de la Discapacidad http://www.edf-feph.org/en/events/year/year_co.htm.

1) Nada sobre los discapacitados debe decidirse sin su participación activa.

2) Los ciudadanos discapacitados tienen los mismos derechos que cualquier otro ciudadano.

3) A los discapacitados hay que ofrecerles igualdad de oportunidades, no caridad.

4) La sociedad debe integrar a todos, incluidos los discapacitados, lo que implica acogerles en sus foros de toma de decisiones. Los discapacitados deben tener, pues, igualdad de oportunidades a la hora de participar activamente en todos los sectores de la vida.

5) Hay que lograr que cada persona discapacitada alcance el máximo nivel de autonomía y de emancipación que le permita su discapacidad. Una vida lo más independiente posible debe ser un hecho para todos los discapacitados.

6) El contexto social debe ser accesible para los discapacitados, por lo que deben, en la medida de lo posible, eliminarse las barreras urbanas y arquitectónicas.

Habrá que estar a la espera de que transcurra el presente año de 2003 para valorar el alcance de todos los objetivos propuestos y estimar el grado en que los principios inmediatamente arriba mencionados se han logrado.

3.8.5. 2004: *Año de la Educación a través del Deporte*

El enorme impacto mediático que el deporte ha alcanzado en los últimos años, sobre todo entre los jóvenes ha llevado a pensar a la Unión Europea que el deporte podría servir de soporte a la transmisión de una serie de valores e ideas relacionadas con hábitos de vida saludables y con el necesario equilibrio entre el desarrollo del cuerpo y el desarrollo intelectual.

Surge así la ***Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de febrero de 2003, por la que se establece el Año Europeo de la Educación a través del Deporte (2004)***. Los objetivos son los siguientes:

a) Sensibilizar a las instituciones educativas y a las organizaciones deportivas sobre la necesidad de cooperar entre ellas.

b) Aprovechar los valores transmitidos por el deporte para el desarrollo de conocimientos y competencias para fomentar de las capacidades físicas y sociales, así como para la buena disposición hacia esfuerzo personal.

c) Promover una mayor conciencia de la contribución positiva de las actividades voluntarias a la educación no formal, especialmente de los jóvenes.

d) Promover el valor educativo de la movilidad y de los intercambios de estudiantes.

e) Alentar el intercambio de buenas prácticas para la integración social de los grupos desfavorecidos.

f) Establecer un mayor equilibrio entre la actividad intelectual y la actividad física en la vida escolar fomentando el deporte en las actividades escolares.

g) Tomar en consideración los problemas relacionados con la educación de los jóvenes deportistas de uno y otro sexo que intervengan en deportes de competición.

Las medidas de acción concretas que se proponen para conseguir los objetivos definidos incluyen:

a) Encuentros, competiciones y acontecimientos que puedan vincular el deporte y la educación.

b) Acciones de voluntariado a escala europea durante los Juegos Olímpicos y otros acontecimientos deportivos en 2004.

c) Campañas de información y promoción.

d) Acontecimientos que fomenten los valores educativos del deporte y faciliten ejemplos de buenas prácticas.

e) Ayudas financieras a iniciativas emprendidas a nivel transnacional, nacional, regional o local para promover los objetivos del Año Europeo de la Educación a través del Deporte.

Cada Estado miembro designará uno o varios órganos adecuados para que organicen y coordinen su participación en el Año Europeo de la Educación a través del Deporte.

La dotación financiera será de 11,5 millones de euros. Las medidas de ámbito comunitario están siendo subvencionadas con cargo al presupuesto general de la Unión Europea hasta en un 80 % del coste total, mientras que las de ámbito local, regional, nacional o transnacional (que presenten un interés comunitario) podrán ser cofinanciadas con cargo al presupuesto general de la Unión Europea hasta un 50 % del coste total.

3.9. Conclusiones: características definitorias y factores explicativos de la política educativa de la Unión Europea desde 1992 a nuestros días

Como se indicó al introducir este tercer capítulo, con la firma del *Tratado de Maastricht* en 1992 se inaugura una nueva etapa en la política educativa de la Unión Europea.

Lo más destacado de esta etapa es que **la educación pasa a formar parte del Derecho Primario de la Unión**[69], ya que el *Tratado de Maastricht* incorpora artículos específicos dedicados a Educación (artículo 126), Formación Profesional (artículo 127) y Cultura (artículo 128). Esta inclusión tienen una significatividad muy destacada:

a) Los Estados miembros, por primera vez en la historia de la Unión Europea, se deciden a "ceder soberanía" en materia educativa. Es cierto que se trata de una "cesión" muy limitada, como ya se explicó en el primer epígrafe de este capítulo, ya que la acción de la comunidad se rige desde los principios de la cooperación y de la subsidiariedad y se expresa de manera explícita el respeto a las competencias nacionales en materia educativa, sobre todo al diseño de la estructura y los contenidos de los sistemas nacionales de educación. No obstante, es el primer paso para que el Consejo y el Parlamento Europeo puedan establecer disposiciones relativas a la enseñanza que deban ser asumidas por todos los Estados.

b) Eso supone la deriva del sentido de la Unión Europea hacia una senda más relacionada con lo social y la "Europa de los ciudadanos" de lo que lo estaba por la que caminaba antes.

c) En consecuencia, eso va a permitir liberar la política educativa de su servidumbre respecto al mercado laboral y al sistema económico productivo, aunque sólo sea ligeramente.

La explicación de tal inclusión hay que buscarla en la aparición en el Tratado, a su vez, de la *Ciudadanía Europea*. Hasta ahora se había justificado la no inclusión de la educación en los tratados originarios y la reticencia a que se hiciera por parte de los Estados miembros argumentando la relación entre educación e identidad nacional. Al aparecer la ciudadanía europea y estar tan vinculada al concepto político de Estado[70] se reconoce, en parte, la existencia de la Unión

[69] Como se explicó en el capítulo sexto de la primera parte, el *Derecho Primario* se refiere a los Tratados Originarios de la Unión Europea o a los Tratados que modifican éstos, así como a los Tratados de Adhesión de los sucesivos países que se van incorporando a ella.

[70] Ver lo apuntado al respecto en el capítulo quinto de la primera parte, en sus epígrafes 5.5.3 y 5.5.4.

Europea como Estado[71] y, de alguna manera, ese nuevo Estado busca siempre una articulación propia de su educación para, sobre todo, crear conciencia de pertenencia a los nuevos ciudadanos.

El objetivo último es la búsqueda de la calidad. No sólo se dice así expresamente en el artículo 126 del *Tratado de Maastricht,* sino que se reitera en los programas de esta etapa. *SÓCRATES II* y *LEONARDO II* mencionan explícitamente la calidad nada más comenzar la redacción de sus respectivos artículos 2°, referido a sus objetivos. La preocupación por la calidad no es sólo retórica, sino que lleva a acciones tales como la búsqueda de indicadores homogéneos para todo el territorio de la Unión. El documento *16 indicadores...,* que aquí se ha comentado, es un fiel reflejo de esa búsqueda. Igualmente, se han visto dis*posiciones relativas a la cooperación sobre el establecimiento de criterios de* evaluación.

Pero **la calidad se entiende en un doble sentido: económico y social.** En el plano económico, la calidad supone que la educación provea de *empleabilidad* a los ciudadanos y, con ello, haga de la Unión Europea la economía "más competitiva y dinámica del mundo", por emplear la expresión utilizada por el Consejo Europeo de Lisboa celebrado los días 23 y 24 de 2000 (apartado 5). Desde lo social, se pretende la integración de los ciudadanos en la sociedad y la participación democrática de éstos en las instituciones, desde la igualdad de oportunidades como principio básico. El sentido social viene directamente explicado por la realidad que supone la "Europa de los ciudadanos" al haberse instaurado la ciudadanía europea en el Tratado de Maastricht.

A pesar de ese doble sentido, en las acciones educativas **sigue primando el sentido económico sobre el sentido social**, aunque ahora existe entre ellos un poco más de equilibrio. La mayoría de las disposiciones que aquí se han presentado sitúa entre sus objetivos prioritarios esa empleabilidad y, en definitiva, aumentar la competitividad de la Unión Europea, mejorando así su progreso económico. Desde este sentido, la educación se supedita al empleo, como muy bien expresa la *Resolución del Consejo de 6 de junio de 2001 sobre el papel de la educación y de la formación en las políticas con relevancia para el empleo,* en la que se señala

> "la importancia que en la Estrategia Europea del Empleo se concede a la políticas de educación y formación y el papel significativo que corresponde a la educación y la formación a la hora de alcanzar el nuevo objetivo estratégico fijado en Lisboa de que Europa debe convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo" (apartado 8).

[71] Ver al respecto lo que se indicó en el epígrafe 5.9.1 del capítulo quinto de la primera parte.

No obstante, se incluyen entre esas acciones objetivos sociales y, en cualquier caso, esa búsqueda de prosperidad económica se argumenta desde la justificación de convertirse en garantía y antesala de mayores niveles de igualdad, mayor bienestar y, sobre todo, mayor seguridad para poder ofrecer servicios sociales.

Es muy curioso que ambos sentidos (económico y social) juegan constantemente ese delicado equilibrio en las disposiciones que se han analizado, pero hay que señalar al respecto que, **dependiendo de la institución de la que emanen las disposiciones, éstas ponen más énfasis en uno u otro sentido**. Así, las disposiciones del Consejo, que son las que tienen carácter ejecutivo y suelen tratarse de Decisiones, Directivas o Resoluciones, enfatizan mucho más el sentido económico de la calidad de la educación, concibiendo ésta como la mejora de los sistemas de enseñanza y formación para dotar a los ciudadanos de más oportunidades de empleo y hacerles unos trabajadores más competitivos. Por su parte, las disposiciones emanadas desde la Comisión tienen un carácter mucho más social y entienden más la educación como factor de desarrollo personal y como herramienta que posibilita más igualdad de oportunidades, que dota de una mejor proyección profesional y que, por tanto, redunda en una deseada integración social.

Es lógico si tenemos en cuenta que el Consejo está compuesto por los Jefes de Estado o de gobierno de cada Estado miembro, o bien los ministros del tema correspondiente y, por ende, está muy influido por los intereses nacionales (preocupados por sus economías domésticas y sus dinámicas laborales internas) mientras que la Comisión está más libre de las presiones de los Estados y su iniciativa legislativa (que luego debe aprobar el Consejo, en ocasiones en compañía del Parlamento) está más cercana a una visión de la Unión Europea como una comunidad de personas y no de Estados en permanente litigio por conseguir ventajas de las disposiciones comunitarias[72].

En cualquier caso, las acciones se articulan ahora, básicamente, en torno a grandes programas. Tanto es así que puede denominarse a esta **etapa la etapa de Programas Globales Integrados**. Es ahora cuando se integrarán en tres programas globales la mayoría de las acciones diferentes que se venían desarrollando en el campo de la enseñanza y la formación, sin perjuicio de poner en marcha otras acciones específicas para cuestiones puntuales en esta materia.

Uno es el Programa *SÓCRATES*, en respuesta a las demandas del artículo 126 del *Tratado de Maastricht,* relativo a educación. Otro es el *LEONARDO*, para

[72] De nuevo resulta preceptivo, para entender el fundamento de estas argumentaciones, tener muy presente el entramado jurídico e institucional de la Unión, así como su proceso de toma de decisiones que se presentó en la primera parte (capítulo sexto). Hay que tener en cuenta que las complejas dinámicas institucionales en el seno de la Unión ayudan a explicar las razones de aprobar una disposición con uno u otro contenido.

abordar las exigencias del artículo 127, referido a Formación Profesional. Por último, nos encontramos con el programa *JUVENTUD* tratando de coordinar las acciones específicas para personas de ese colectivo que no puedan acceder a los otros programas y con el énfasis en el voluntariado. La tabla siguiente los presenta de forma sencilla:

ÁMBITO	PROGRAMA	DISPOSICIÓN NORMATIVA	EXTENSIÓN TEMPORAL	PRESUPUESTO
EDUCACIÓN	SÓCRATES I	Decisión 95/819 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 1995 (DO, serie L, nº 87 de 20 de abril de 1995)	1995-1999	920 millones de ecus
	SÓCRATES II	Decisión 2000/253 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de enero de 2000 (DO, serie L, nº 28 de 3 de febrero de 2000)	2000-2006	1.850 millones de euros
JUVENTUD	*JUVENTUD CON EUROPA III*	Decisión 95/818 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 1995 (DO, serie L, nº 87 de 20 de abril de 1995)	1995-1999	126 millones de ecus
	JUVENTUD	Decisión 2000/1031 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de abril de 2000 (DO, serie L, nº 117 de 18 de mayo de 2000)	2000-2006	520 millones de euros
FORMACIÓN PROFESIONAL	*LEONARDO I*	Decisión 94/819 del Consejo, de 6 de diciembre de 1994 (DO, serie L, nº 340 de 29 de diciembre de 1995)	1995-1999	620 millones de ecus
	LEONARDO II	Decisión 99/382 del Consejo, de 26 de abril de 1994 (DO, serie L, nº 146 de 11 de junio de 1999)	2000-2006	1150 millones de euros

Las **características comunes de estos Programas Globales Integrados** pueden expresarse del siguiente modo:

1) *Coherencia intraprogramática:* En primer lugar, estos Programa Globales Integrados suponen un agrupamiento de acciones diversas bajo el mismo marco normativo, tratando de que éstas adquieran una mayor coherencia interna. *SÓCRATES I* indica en su artículo 1.2 que el programa debe comprender a los programas anteriores ERASMUS, LINGUA, COMENIUS y a las acciones EURYDICE y ARION. Por su parte, *LEONARDO* integra en su seno los objetivos y las acciones que venían desarrollando las acciones PETRA, EUROTECNET, FORCE y algunas otras que complementaban las directrices de política de Formación profesional que se habían diseñado desde la *Resolución del Consejo, de 11 de julio de 1983.* En lo que respecta a *JUVENTUD,* desarrolla objetivos y acciones que enmarcan tanto los objetivos de los anteriores programas Juventud con Europa como los objetivos del Servicio de Voluntariado Europeo y otras acciones como las que se establecían en los programas de transición de los jóvenes a la vida activa.

2) *Complementariedad y Coherencia interprogramáticas.* Se persigue, además, que los programas globales integrados se complementen entre sí, abarcando entre los tres, todos los sectores posibles de atención y que dispongan de una amplia coordinación para que adquieran coherencia, a su vez, como un todo. Esta característica se hace patente si se observa que las disposiciones normativas de los tres programas cuentan con un artículo que, de forma explícita, se titula "coherencia y complementariedad". Se trata del artículo 9 en el caso de *LEONARDO II,* el artículo 11 en el caso de *SÓCRATES II* y el artículo 10 en el caso de *JUVENTUD.* En ese artículo se hace expresa la intención de que la Comisión garantice que los tres programas se complementen entre sí y, además, tengan sinergia con otras acciones de educación y con las disposiciones normativas emanadas desde el Consejo y derivadas de la estrategia para el empleo.

   Además, en los tres programas se introduce un artículo, el 6, relativo a "acciones conjuntas" cuyo texto es casi idéntico y en el que se establece la posibilidad de desarrollar acciones con los otros dos programas restantes.

   Los artículos de "coherencia y complementariedad" y "acciones conjuntas" permiten a los tres programas aparecer como un entramado compacto, en clara contraposición a lo que ocurría en la etapa anterior, donde los programas eran numerosos y con una estructura relativamente independiente unos de otros.

3) *Estructura gemela.* En lógica relación con la característica anterior se aprecia que las disposiciones normativas que dan lugar a los tres programas globales integrados tiene una organización estructural casi idéntica. Los epígrafes que titulan los artículos y su orden es casi el mismo. Los tres comienzan por el "establecimiento del programa" (artículo 1), los "objetivos"

(artículo 2) y las "medidas" en el caso de *LEONARDO* o "acciones" en el caso de *SÓCRATES* y *JUVENTUD* (artículo 3). Aparecen después el "acceso al programa" (artículo 4), la "aplicación del programa" (artículo 5) y las "acciones conjuntas" (artículo 6). Después *SÓCRATES* y *JUVENTUD* introducen unas "medidas" (artículo 7) mientras que *LEONARDO* se ocupa directamente del "Comité de seguimiento" (artículo 7), objeto de atención inmediato por parte de *SÓCRATES* y *JUVENTUD* (artículo 8). Aunque a partir de aquí la numeración ya deja de ser la misma, los epígrafes que se introducen son equivalentes y el orden muy similar: "coherencia y complementariedad", "participación de los países del Espacio Económico Europeo y de los países asociados de Europa Central y Oriental", "Cooperación internacional", "Financiación" y "Seguimiento y evaluación".

4) *Duración sincrónica de largo plazo.* Los programas globales integrados de esta etapa de la política educativa de la Unión Europea tienen también un período de duración idéntico y que transcurre en paralelo. La primera fase de *LEONARDO* y *SÓCRATES* coincide con la tercera fase del programa Juventud con Europa (1995-1999), y la segunda fase de aquellos coincide con el programa JUVENTUD (2000-2006). La duración de estos períodos es significativamente mayor que la duración de los programas de la etapa precedente de la política educativa de la Unión Europea. En la etapa anterior lo habitual era una duración de dos o tres años por fase, lo que obligaba a "renovaciones" normativas reiteradas para que el programa tuviera una continuidad a medio plazo. Sin embargo, en esta etapa, se han diseñado duraciones de 5 y 7 años, lo que permite una actuación a largo plazo.

5) *Ámbito geográfico de aplicación ampliado a países asociados.* Los tres programas comparten la extensión geográfica en la que pueden desarrollarse. Y esa extensión no sólo abarca ahora a los países miembros de la Unión Europea sino que se amplia más allá de sus fronteras para incluir a los países del Espacio Económico Europeo y a los países asociados de Europa Central y Oriental que serán futuros países miembros de la Unión (tanto los que se espera que se integren en 2004, como los que lo harán en el 2007, e incluso Turquía, cuyo ingreso está en entredicho)[73].

[73] La ampliación de la política educativa de la Unión Europea no se limita sólo al continente. Conviene mencionar a este respecto, por ejemplo, las *Conclusiones del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, el 27 de noviembre de 1992, sobre la cooperación CE / EEUU en el ámbito de la educación y la formación.* Las más recientes *Decisiones* sobre cooperación con países transatlánticos afectan tanto a EEUU como a Canadá. Se trata de la *Decisión del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Canadá por el que se renueva el programa de cooperación en materia de enseñanza superior y de enseñanza y formación profesionales y de la Decisión del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América por el que se renueva el programa de cooperación en materia de enseñanza superior y de enseñanza y formación profesionales.* Ambas decisiones suponen la renovación de los acuerdos suscritos en 1995 (CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2002: 169-188).

6) *Movilidad, Información-orientación y Cooperación* como instrumentos fundamentales: Existen en estos Programa Globales Integrados unos instrumentos fundamentales con los que desarrollan las acciones diseñadas para lograr sus objetivos. El primero de ellos es la *movilidad.* Se parte de la idea de que el intercambio permite conocer la realidad europea y, eso en sí mismo, fomenta una formación de mayor calidad para quien disfruta de esa experiencia. De hecho, la movilidad es vista, en sí misma, como una de las formas más eficaces para que los alumnos y estudiantes den a su formación una dimensión europeísta.

La *información* sobre las posibilidades de educación y formación, en el propio país y en el resto de la Unión, así como una adecuada *orientación* a los alumnos y estudiantes para que enfoquen correctamente sus procesos de aprendizaje es otro gran instrumento desplegado por estos programas[74].

Por último, la estrecha cooperación entre los Estados miembros y entre todas las instancias implicadas en la educación para intercambiar ideas sobre buenas prácticas y para lograr una coordinación de políticas eficaz está presente en todos los programas.

Estos programas, no obstante, tienen también aspectos que son propios de cada uno de ellos y que son los que le distinguen de los otros. Las *acciones* específicas, como es lógico, se refieren en cada caso a áreas diferentes, aunque complementarias. El *presupuesto* es otro factor diferenciador. El programa de mayor presupuesto es *SÓCRATES II* (1.850 millones de euros), seguido de *LEONARDO II* (1.1.50 millones de euros), dejando a la cola a JUVENTUD (520 millones *de euros). Al respecto hay que comentar que SÓCRATES incluye subprogramas* de alto coste, como por ejemplo ERASMUS, COMENIUS o LINGUA.

En esta etapa de la política educativa de la Unión Europea se asume **el Aprendizaje a lo Largo de la Vida como nuevo paradigma educativo**. Un paradigma que otorga a la escuela la misión primordial de dotar a los alumnos con las destrezas básicas que les permitan "aprender a aprender". De esta forma, la educación se concibe como un proceso que debe durar toda la vida y debe tener cabida tanto desde ámbitos formales como no formales o informales. Las referencias a la Educación Permanente son constantes en esta etapa, debiendo destacar en ella la proclamación del Año Europeo del Aprendizaje Permanente y la repercusión que éste tuvo en las disposiciones posteriores de la Unión.

Y ese paradigma surge ante la constatación de **la Sociedad del conocimiento como marco** en el que se inscriben los ciudadanos europeos contemporáneos.

[74] Otras acciones al margen de estos Programas Globales Integrados, como por ejemplo la iniciativa de los Años Europeos tienen también en la información (y más específicamente en la sensibilización) su principal instrumento de acción.

El deseo de considerar a Europa una sociedad basada en el conocimiento se hace constantemente explícito desde la normativa comunitaria en materia de educación y formación.

Entre las herramientas que permiten a los ciudadanos "aprender a aprender", desde el paradigma del Aprendizaje Permanente, para así disfrutar de igualdad de oportunidades en una sociedad basada en el conocimiento, hay que destacar la importancia concedida a dos de ellas, a las que la política educativa de la Unión Europea de esta etapa ha prestado especial atención: los **idiomas** y las **Tecnologías de la Información y la Comunicación**.

La atención prestada a los idiomas, que ha sido una constante desde los inicios de la política educativa de la Unión, se ve reforzada de manera evidente en esta etapa. Por un lado, El *Libro Blanco* de 1995 establecerá como uno de los cinco objetivos prioritarios para la educación[75] que los ciudadanos europeos sean capaces de comunicarse en tres lenguas oficiales de la Unión Europea, lo que supone el aprendizaje de dos idiomas que no sean el propio (lo que supondría incluso cuatro lenguas en el caso de regiones de la Unión Europea donde la lengua materna de muchos de sus habitantes no es idioma oficial en la Unión, como es el caso de Galicia, País Vasco o Cataluña). En esta etapa, se hace una seria recomendación a los Estados miembros para que incluyan el aprendizaje de una lengua extranjera en la enseñanza primaria y otra más en la enseñanza secundaria.

Pero la Unión Europea también asume una responsabilidad en este punto, al potenciar desde sus acciones la enseñanza de lenguas extranjeras. Así, se continúa con el programa LINGUA, que, además, se integra desde 1995 en el programa *SÓCRATES* como acción 4 del mismo, realzándose su importancia. Y, aún más, el programa SÓCRATES reserva en otras de sus líneas de acción como los programas COMENIUS, ERASMUS, GRUNDTVIG objetivos explícitos relativos a la mejora del aprendizaje de las lenguas.

En lo que se refiere a las TIC, la Unión Europea ha puesto muy de manifiesto en esta etapa que su correcta aplicación a la enseñanza formal y a los modos de enseñanza abierta y a distancia ofrece un enorme potencial para dotar a la ciudadanía de experiencias de aprendizaje más flexibles, mejor adaptadas a sus necesidades particulares y que les permitan, por tanto, mayores niveles de empleabilidad. Literalmente, el Consejo Europeo de Estocolmo, celebrado los días 23 y 24 de marzo, señala que "La mejora de las capacidades básicas, especialmente en temas digitales y de tecnología de la información, es una prioridad fundamental para convertir a la Unión en

[75] Como veremos en el capítulo siguiente (epígrafe 4.2).

la economías basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo" (apartado 10).

En coherencia con esa consideración, ha puesto en marcha numerosas iniciativas que lo demuestran, tanto desde la reflexión como desde la acción. En el terreno de las acciones pueden citarse, por ejemplo, la inclusión de una acción especifica dentro del programa *SÓCRATES*, la acción MINERVA, destinada expresamente a la *enseñanza abierta y a distancia y a las TIC en el ámbito de la educación*[76]; o la iniciativa *E-Learning,* que ha enfatizado la urgencia de dotar a los estudiantes y a los alumnos europeos y a la ciudadanía en general de una cultura digital[77]. En el ámbito de lo reflexivo, se han visto en este capítulo muchas disposiciones que enfatizaban la importancia de incorporar las TIC a la educación[78], y veremos en el próximo cómo numerosos de los "documentos de reflexión estratégica" que allí se abordarán señalan igualmente esa importancia[79].

Para terminar las conclusiones relativas a este capítulo se quisiera destacar que en esta etapa, **el protagonismo de que gozaba la Formación Profesional en etapas anteriores es compartido en ésta por la educación en su conjunto**. Si bien es cierto que la Formación Profesional es objeto de un programa entero para su desarrollo, lo que demuestra que sigue siendo importante, no lo es menos que la educación en general adopta otro gran Programa Global Integrado. Hay además, otros argumentos que apoyan esta hipótesis: En primer lugar, el artículo del *Tratado de Maastricht,* referido a educación (126), se coloca delante del de Formación Profesional; y el orden no es aleatorio, sino sintomático de prioridades. Además, el presupuesto del programa dedicado a la educación en general (*SÓCRATES*) supera con creces al destinado al programa de Formación Profesional (*LEONARDO*). Sin duda alguna, aunque el sentido economicista no desaparece de la política educativa de la Unión, a partir del *Tratado de Masstricht,* la educación se convierte en un pilar fundamental para seguir construyendo la integración europea y, sobre todo, para construir esa integración desde la perspectiva de una "Europa de los ciudadanos".

3.10. Epílogo: Una nueva generación de programas para el período 2007-2013

Asistimos en estos momentos a la llegada de una nueva generación de programas. El análisis de estos programas es aún prematuro, ya que apenas se encuen-

[76] Ver epígrafe 3.2.3 de este capítulo.

[77] Ver epígrafe 3.6.2 de este capítulo.

[78] Ver epígrafe 3.6.1 de este capítulo. Entre las que allí se mencionan tiene una especial relevancia por provenir del Consejo, la *Resolución, de 6 de mayo de 1996, sobre sofware educativo.*

[79] Pueden mencionarse ahora tanto el *Libro Blanco* (que se analizará detenidamente en el epígrafe 4.2) como el *Plan de acción para una iniciativa europea de educación* (epígrafe 4.3).

tran en estado de gestación, pero se han querido mencionar aquí, aunque sea sólo de forma somera y descriptiva, a modo de epílogo de este capítulo ya que en él se pasa revista al último período histórico de la política educativa de la Unión Europea.

El 14 de julio de 2004 la Comisión Europea adoptó una serie de *Propuestas de Decisión*[80] que, siguiendo la tendencia que se ha apuntado en las conclusiones de este capítulo, suponen una integración sinérgica aún mayor en las acciones que en materia de educación, formación, cultura y juventud viene desarrollando la Unión Europea.

Las propuestas hacen referencia a la creación futura de cuatro programas integrados que deberán desarrollarse en el período comprendido entre 2007 y 2013: el primero de ellos destinado al Aprendizaje Permanente; otro dedicado a la Juventud; otro destinado a la cultura; y otro destinado al sector de la comunicación. Estos programas materializan, de algún modo, las recomendaciones surgidas de la propia Comisión en la *Comunicación de la Comisión, "La nueva generación de Programas comunitarios de educación y formación después de 2006", de 9 de marzo de 2004 (COM (2004) 156 final.*

El programa que más nos interesa aquí es el que surgirá a partir de la *Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de julio de 2004 por la que se establece un programa integrado de acción en el ámbito del Aprendizaje Permanente (COM (2004) 474 final).*

Este Programa Integrado se estructura en cuatro *Programa Específicos:*

1) **Comenius:** referido a todas las actividades de educación escolar en general, hasta la educación secundaria superior.

2) **Erasmus:** destinado a las acciones en Educación Superior.

3) **Leonardo Da Vinci:** dirigido a las acciones de Formación Profesional.

4) **Grundtvig:** para la educación de adultos.

Además, se establece un *Programa Transversal* en el que se integran acciones como el apoyo a las redes NARIC y EURYDICE o a las acciones Ploteus, Europass, etc...

Se incluye también el Programa **Jean Monnet,** para acciones destinadas al avance en el conocimiento de la integración europea, potenciando la investigación de esa temática, las redes de profesores e investigadores que trabajan ese ámbito, etc.

[80] Se espera que estas Decisiones sean adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo antes de finales de 2005.

Entre los objetivos que pretende alcanzar el Programa Integrado al final de su implantación están que uno de cada 20 escolares participe en acciones Comenius, que tres millones de estudiantes universitarios gocen de becas ERASMUS en el año 2011, que para el año 2013 se hayan producido 150.000 estancias Leonardo o que se produzcan 25.000 acciones de movilidad Grundtvig para 2013.

El programa se acompaña de un detallado análisis financiero del mismo y presenta un pormenorizado presupuesto. El coste total que se estima para el nuevo Programa Integrado es muy elevado: 13.620 millones de Euros. Hay que tener en cuenta que aúna los gastos que anteriormente se derivaban de los programas Sócrates y Leonardo.

CAPÍTULO 4

Los documentos de "reflexión estratégica" de fin de siglo: diseñando el futuro de la educación en la Unión Europea para el nuevo milenio

Los documentos de "reflexión estratégica" de fin de siglo: diseñando el futuro de la educación en la Unión Europea para el nuevo milenio

Muchas de las características definitorias de la etapa que actualmente estamos viviendo en la política educativa de la Unión Europea (desde 1992 hasta la actualidad) y que acaban de ser descritas en el último epígrafe del capítulo anterior, tienen su origen en una serie de documentos, de los que han emanado lo que aquí se han denominado como "reflexiones estratégicas". Esos documentos provienen básicamente, de la Comisión directamente o de grupos de expertos que los han realizado por encargo de la Comisión. No en vano, hay que recordar que es la Comisión la institución encargada de promover la iniciativa legislativa que luego cristalizará en la normativa que aprobará el Consejo.

Es imposible abordar la ingente cantidad de documentos que pueden considerarse, según el criterio que acaba de explicarse, "reflexiones estratégicas". Se hace imprescindible, pues, seleccionar aquellos que han tenido una mayor importancia. Aún con el riesgo de subjetivación que se encuentra implícito en cualquier selección, escogeremos para dedicarnos a ellos en este capítulo aquellos que cumplan los siguientes requisitos:

1) Ser documentos con amplia repercusión social (publicados en medios muy accesibles: *Internet*, papel, etc.), no considerando, por tanto, la denominada "literatura gris" (documentos internos de trabajo que se van redactando, a modo de borrador, como versiones previas de la normativa final o como informes técnicos sobre las sucesivas versiones de la misma).

2) Ser documentos de reflexión colegiados. Es decir, no se han tenido en cuenta posicionamientos personales sino documentos, bien de grupos de expertos designados por la Comisión o bien de instituciones comunitarias, lo que incluye a los documentos de la Comisión y también a los posicionamientos que sobre los mismos hacen otras instancias comunitarias como el Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social o el Comité de las Regiones.

3) Se descartan, sin embargo, los documentos de los Estados miembros posicionándose sobre los documentos colegiados de la Comisión o de los grupos de expertos e, igualmente, los posicionamientos de instituciones no pertenecientes a la Unión Europea.

4) En cualquier caso se trata, mayoritariamente, de documentos que con reiterada frecuencia se mencionan en los "considerandos" que abren las disposiciones normativas que establecen las acciones presentadas en capítulos anteriores.

Algunos de los documentos que abordaremos en este capítulo son muy extensos, por lo que, en esos casos, se presentarán sólo las principales conclusiones y, sobre todo, las que más repercusiones hayan tenido en la política educativa de la Unión. Además, se ha optado por hacer una crítica de los mismos de forma independiente. Ello se debe a que se trata de documentos de reflexión y provenientes de distintas instancias, incluyendo informes de expertos externos, lo cual invalidaría conclusiones genéricas atribuibles a la política educativa "de la Unión Europea". Así, en este capítulo no se incluirá al final, como venía siendo habitual en los tres capítulos anteriores de esta parte, un epígrafe que ofrezca características compartidas o conclusiones globales que puedan hacerse para todos ellos.

No obstante, ese análisis crítico será algo más detenido en tres documentos: el *Libro Blanco* de 1995 emitido por la Comisión (epígrafe 4.2), el *Accomplishing Europe through Education and Trainig* de 1997 redactado por un grupo de expertos independientes (epígrafe 4.5) y los *Futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación* de 2001 (epígrafe 4.8), elaborados a partir de un Informe de la Comisión, pero adoptados por el Consejo. Existen diversas razones para esa selección.

En el caso del *Libro Blanco*, éste tuvo un marcado impacto en posteriores disposiciones normativas trascendentales como las que dieron lugar a los programas *SÓCRATES II*, *LEONARDO II* y *JUVENTUD*[1]. Además, su repercusión fue notable no sólo en los círculos especializados, sino para muchas personas interesadas en educación. No en vano, es un documento cuya referencia aparece citada en casi todos los estudios posteriores sobre la educación en la Unión Europea.

Amplia difusión tuvo también el *Accomplishing*, que, sin ser un informe oficial, por provenir de un grupo independiente de expertos, incluye consideraciones que merecen un interés especial para tener una visión de la política educativa de la Unión tal y como se percibe "desde fuera". Por otra parte, su extensión y

[1] Los tres programas lo mencionan entre sus referentes a la hora de establecer los "considerandos" iniciales.

formato lo convierten en un auténtico libro-base para comprender los planteamientos educativos que estamos viviendo actualmente.

Por último, los *Futuros objetivos precisos*, al haber sido adoptados oficialmente por el Consejo, máxima institución decisoria de la Unión, tienen un importante carácter normativo y determinan, de algún modo, el horizonte hacia el que se dirigirán los sistemas educativos europeos hasta el año 2010.

En todo caso, y también por su sucesión temporal 1995-1997-2001, los tres resultan ser balizas ideológicas fundamentales, casi suficientes por sí solos, para iluminar el recorrido de quien estudia la política educativa de la Unión Europea en el final del siglo XX e inicios del XXI.

4.1. El Libro Verde sobre la Dimensión Europea de la Educación (1993)

El *Informe de la Comisión, de 29 de septiembre de 1993, Libro Verde de la dimensión europea de la educación*, es, tal vez, el primero de los "documentos estratégicos" emanados desde la Comisión tras la entrada en vigor del *Tratado de Maastricht*. Intenta iniciar las líneas generales de la política educativa de la Unión Europea en el nuevo panorama que se dibuja desde el Tratado, cuyo artículo 126 señala la dimensión europea como uno de los ámbitos a los que debe dirigirse la acción de la Unión en esa búsqueda de calidad que se ha marcado como fin último.

El informe, de apenas 20 páginas, se estructura en tres partes. La primera se dedica, precisamente, a situar ese nuevo marco legislativo que supone la aprobación del *Tratado de Maastricht* y recordar el sentido y los objetivos que se señalan desde él para la educación comunitaria.

En la segunda parte se sitúa la **significatividad de la Dimensión Europea de la Educación** (DEE) en tres planos:

1.º) Contribuir a desarrollar una ciudadanía europea, centrándose en una educación ciudadana basada en: la información y el trabajo común; el aprendizaje de idiomas y culturas de otros países; la socialización mediante intercambios; y un mayor conocimiento de la realidad en la construcción europea.

2.º) Ofrecer oportunidades para mejorar la calidad de la enseñanza: enriqueciendo los programas y contenidos escolares; sensibilizando e informando sobre las oportunidades existentes; fortaleciendo las relaciones de cooperación entre las instituciones encargadas de la formación inicial y continua del profesorado; y creando relaciones de colaboración que permitan elaborar materiales didácticos adecuados.

3.º) Preparar a los jóvenes para una mejor inserción social y profesional; estableciendo asociaciones transnacionales en las que participen los centros de enseñanza, el mundo empresarial y los agentes implicados; y creando redes nacionales de cooperación que faciliten la correcta articulación entre enseñanza general y formación profesional.

En la tercera y última se pretenden establecer las **posibles vías de actuación** precisando los instrumentos, las estrategias y los agentes implicados. Desde el *Informe* se propone la creación de relaciones de interdependencia más estables entre los responsables educativos, personas que participan en el proceso educativo (profesores, alumnos y personal de apoyo) y que están relacionadas con el centro (inspectores, formadores de profesores, etc.), instancias que comprenden el entramado social y cultural (asociaciones, sindicatos, padres, municipios, etc.), los medios y los métodos didácticos y pedagógicos utilizados por estos agentes y los recursos materiales disponibles.

Los **ejes orientadores de las acciones** sobre estos elementos son: la cooperación mediante la movilidad y los intercambios; la formación de profesores y demás personal docente; el incremento de la enseñanza de idiomas; la enseñanza a distancia y la contribución de las TIC; la innovación educativa; el intercambio de información y experiencias; y la experiencia de las Escuelas Europeas.

Dos anexos completan el *Libro Verde*. El primero con algunos **ejemplos de proyectos de cooperación**, como una acción piloto para el establecimiento de 40 asociaciones escolares multilaterales o una red de centros de formación de profesores. El segundo de ellos hace un repaso histórico de los documentos que preceden a éste y que coinciden en su objeto.

Se trata de un documento modesto, pero importante en el devenir de la política educativa de esta etapa. Recoge las principales líneas de acción hasta el momento, presenta ideas acrisoladas por la experiencia de esas líneas de acción anteriores y abre camino para el surgimiento de nuevas propuestas. Podría hacerse, salvando las distancias, un paralelismo entre este documento y el *Infome Janne de 1973*, ya que ambos fueron, en sus respectivas etapas, génesis ideológica de documentos posteriores de mucho mayor eco y de acciones concretas que de gran repercusión.

4.2. El Libro Blanco: Enseñar y aprender. Hacia la sociedad cognitiva (1995)

Lo que comúnmente se conoce por *Libro Blanco*, se trata del *Informe de la Comisión de 29 de noviembre de 1995, Enseñar y aprender. Hacia la sociedad cognitiva*. Si bien el *Libro Verde* era apenas un documento de trabajo de

no más de 20 páginas, el *Libro Blanco* es un trabajo mucho más elaborado y extenso (50 páginas sin contar los anexos).

Bajo su título pretende ofrecer una reflexión detenida sobre las claves que, actualmente, sirven para comprender el fenómeno educativo, dentro de la compleja sociedad actual, una sociedad a la que se define literalmente como "sociedad cognitiva" (p. 2), esto es, una sociedad definida por situar al conocimiento y a las ideas como eje de rotación. La sociedad cognitiva gira sobre la creación de conocimiento e ideas, su difusión lo más amplia y rápidamente posible y su acceso a ellas. En ese marco, el acceso al conocimiento será una de las claves para la integración laboral y, por ende, social.

La introducción enmarca el sentido del *Libro Blanco* en la preocupación de los Estados miembros por el desempleo y por la pérdida de competitividad de la Unión Europea. Así pues, del documento se desprende una percepción de la educación demasiado ligada al mercado laboral y al sistema económico-productivo. Se expresa de manera muy explícita en la introducción:

> "Ya hace varios años que han resultado vanos numerosos esfuerzos realizados por contener el desempleo en Europa. (...). El desempleo de larga duración persiste y la exclusión, especialmente entre los jóvenes, se desarrolla de forma tal que se convierte en un problema importante de nuestra sociedad. La educación y la formación están considerados como los recursos últimos frente al problema del empleo" [subrayado nuestro] (p. 1).

No obstante, la percepción de la educación no es exclusivamente economicista. La Comisión se cuida mucho de dejar eso patente:

> "Considerar la educación y la formación en relación con la cuestión del empleo no significa que se reduzca la educación y la formación a una oferta de cualificaciones. Su función básica es la integración social y el desarrollo personal, mediante la compartición de valores comunes, la transmisión de un patrimonio cultural y el aprendizaje de la autonomía" [subrayado nuestro] (p. 2)

En efecto, al definir a la sociedad contemporánea como *sociedad del conocimiento*, el papel que dentro de ella desempeñan la educación y la formación en general y los sistemas educativos en particular es considerado esencial:

> "La educación y la formación serán, más que nunca, los principales vectores de identificación, pertenencia y promoción social. (...).
>
> La educación y la formación siempre han sido factores determinantes de la igualdad de oportunidades (...).
>
> La posición de cada uno en el espacio del saber y la competencia será, pues, decisiva" (p. 2).

A partir de esos planteamientos, el *Informe* se organiza en dos partes bien diferenciadas. La primera de ellas recoge aquellos retos que la Comisión estima como los más importantes a los que hoy se enfrentan los ciudadanos europeos. En la segunda, se abordan los objetivos que parecen deseables para, a través de la educación, ayudar a los ciudadanos a desenvolverse con éxito en esa sociedad cognitiva.

El informe termina con una conclusión de carácter general que sintetiza una posición optimista por parte de la Comisión sobre las posibilidades que todo esto ofrece a la nueva Europa.

4.2.1. El contenido del *Informe*

a) Los retos

El reto más desafiante para los ciudadanos de la sociedad cognitiva es superar, sin traumas, los **choques posibles entre los distintos elementos dinamizadores** que mueven la sociedad hoy en día. Éstos son **la información, la mundialización y la revolución vertiginosa de la ciencia y la técnica**. La velocidad con que hoy se producen los procesos de cambio debido al empuje de esos motores produce un gran desconcierto. En algunos sectores de la población existe una sensación de exceso de datos que deriva en una sobreestimulación informativa y que puede conducir a una indigestión comunicativa. A ese bombardeo de informaciones no corresponde, sin embargo, el análisis que sería preceptivo para entenderlas, interpretarlas y valorarlas de un modo que permita situarnos frente a la realidad de forma nítida.

Una nueva definición de cultura general que capacite a los individuos para captar el significado de las cosas, comprenderlas e interactuar con ellas de forma creativa se apunta como la única vía posible para tomar decisiones sólidas en ese laberinto informativo carente de toda axiología que jerarquice las posibilidades de acción.

A esa vía se añade una nueva conceptualización de la formación para el trabajo. Preparar para trabajar ya no será, nunca más, formar para el ejercicio exclusivo de una profesión determinada. Será, más bien, preparar para enfrentarse a un mercado de trabajo que va a exigir una constante actualización de las destrezas profesionales requeridas. La combinación, en las dosis adecuadas, de generalidad y especialización, de conocimientos básicos asentados sólidamente y destrezas instrumentales facilitadoras de cambio, serán, por tanto, las claves para afrontar esa educación para el nuevo trabajo.

La Comisión apunta que dentro de esa nueva conceptualización es imprescindible flexibilizar las formas de reconocer la capacitación para el trabajo, ya que

no es factible, en este contexto, que sólo las titulaciones del sistema educativo formal puedan validar la formación que uno tiene para desempeñar un determinado puesto de trabajo, o para adaptarse, flexiblemente, a un abanico más o menos amplio de ocupaciones laborales.

b) Construir la Sociedad Cognitiva

La respuesta a esos retos pasa por el desarrollo de una sociedad basada en la información; esto es lo que la Comisión denomina la *sociedad cognitiva*. Para hacer viable ese desarrollo es preciso el cumplimiento previo de una serie de objetivos que, de no alcanzarse, no la harán posible.

El primero de esos objetivos es el fomento de la ***adquisición de conocimientos nuevos***. Para lograrlo, se propone una revisión de lo que se consideran las destrezas básicas, una flexibilización del reconocimiento de las competencias de los sujetos, un fomento de la movilidad y potenciar los programas educativos multimedia. La pretensión última es permitir que cada vez sean más los que tengan acceso a mayor cantidad de información, de manera más fácil, y que esa información sea realmente útil para participar activamente en la sociedad del conocimiento.

Otro factor importante será la **aproximación del mundo de la enseñanza formal al mundo empresarial**. Sólo así se logrará poner en conexión dos esferas institucionales que influyen, de forma interdependiente, en el sistema económico productivo, y que generan en conjunto las necesidades del mercado laboral, precisando uno y otro de las respuestas que, en conjunto, ofrezcan ambos. Podría hacerse posible, según la Comisión, reforzando la figura del aprendiz en las empresas, haciendo compatible el periodo de estudios con un trabajo inicial en una empresa que fuese considerado parte de su currículo y diseñando nuevos campos de la Formación Profesional en terrenos de desarrollo pujante del sector servicios como el turismo o la gestión del medio ambiente.

En tercer lugar, se presenta como primordial la **lucha contra la exclusión** de aquellos grupos de población que, por distintas circunstancias socioeconómicas o políticas, no tienen posibilidades para acceder a ese mundo de la información. *Si no se ofrecen a todos los ciudadanos las mismas oportunidades* para acceder y utilizar la información en esa *sociedad cognitiva*, aparece de nuevo el riesgo de la sociedad de clases como un fantasma omnipresente, aunque, en este caso, el factor determinante para designar la clase de pertenencia no sería la cantidad de dinero, sino la cantidad de posibilidades para acceder a la nueva información. Desde la Comisión se lanzan las ideas de las "Escuelas de segunda oportunidad", para jóvenes en riesgo de exclusión social por haber abandonado la escuela a edades muy tempranas o por no haber teni-

do nunca la ocasión de asistir a ellas y la propuesta de Servicio de Voluntariado Europeo[2].

Por otra parte, en un mundo cada vez más interdependiente, en el que las posibilidades de éxito laboral y social se fundamentan en la posibilidad de acceder a la información, se hace necesario dominar el vehículo en el que la información viaja: el lenguaje. Es pues, imprescindible, el conocimiento de varias lenguas para poder llegar a la mayor cantidad posible de información. Además, la construcción de la Unión Europea implica el intercambio constante de personas con lenguas diferentes a la propia y se hace necesario crear un marco multilingüe para facilitar el entendimiento. La Comisión propone como objetivo clave **conocer un mínimo de tres lenguas de la Unión Europea**. Las ideas que brinda la Comisión pasan por comenzar a aprender una primera lengua extranjera lo antes posible, preferiblemente en la enseñanza preescolar e ineludiblemente en la escuela primaria, y por incluir una segunda lengua extranjera en la enseñanza secundaria.

Para finalizar, la Comisión señala como último de los objetivos primordiales, enfatizar la **dotación de recursos económicos y humanos** que sean precisos para llevar a efecto el modelo de educación planteado. Esos recursos deben traducirse en inversiones, no sólo de equipamiento, sino también de formación, ya que sólo así podrán alcanzarse todos los objetivos que se han propuesto anteriormente.

c) Reflexión final

Como conclusión general, la Comisión apuesta por una perspectiva optimista sobre las posibilidades que se le abren a Europa, si se tienen bien presentes todos estos retos y se afrontan con los medios adecuados. La idea principal es que, a pesar de todas las posibles dificultades, nunca se han tenido tantos medios como ahora para vencerlas de una forma creativa. Su superación permitirá aprovechar al máximo todos los beneficios que puedan obtenerse de los profundos cambios estructurales que están teniendo lugar. Ello enriquecerá la experiencia de todos los ciudadanos y hará posible su implicación, en forma de participación activa, en la creación de una Europa nueva, más integrada y más solidaria en el contexto de una sociedad universalista y del conocimiento.

[2] En aquel momento, y dentro del programa YOUTHSTAR ya se estaban desarrollando experiencias piloto de Servicio de Voluntariado Europeo, con jóvenes voluntarios europeos que ejercían su voluntariado en otro país en régimen de intercambio. La idea fue consolidándose hasta que la *Decisión del Consejo, de 20 de julio de 1998*, se instaura el Servicio Voluntario Europeo que, posteriormente, se integró dentro del programa *JUVENTUD* cuando éste se puso en marcha en el año 2000 (ver epígrafe 3.4 del capítulo anterior).

Los ciudadanos de Europa representan la verdadera medida de las posibilidades de una construcción factible de la idea de integración europea. Por eso su educación resulta vital en este momento de la historia. No en vano, la propia Comisión hace suyas las palabras de Jacques Le Goff en su obra *La vieille Europe* et la nôtre:

> "(...) la existencia de actores de la historia gigantescos por su amplitud o por su fuerza económica, o por ambas al mismo tiempo, impone a Europa alcanzar un tamaño comparable a ellos si quiere existir, evolucionar y mantener su identidad. Frente a América, a Japón, a China mañana, Europa debe tener la masa económica, demográfica y política capaz de garantizar su independencia.
>
> Por suerte cuenta con la fuerza de su civilización y de su herencia comunes. Se ha visto: durante veinticinco siglos, en estratos continuamente renovados, la civilización europea ha sido creativa; aún hoy, como se ha dicho, la principal materia prima de Europa es la materia gris" (Citado en el Libro Blanco, p. 50).

4.2.2. Reacciones desde otras instancias de la Unión Europea

El *Libro Blanco* se lanzó como una propuesta de reflexión, no como una iniciativa legislativa. Tuvo amplio eco en las esferas de la Unión Europea ya que abordaba cuestiones que afectaban al empleo, a la economía, a las TIC, etc. Suscitó, por tanto, un debate intenso y poco a poco se fueron sucediendo documentos de reacción ante el informe de la Comisión.

a) El Consejo

Medio año después de su a parición, aparecieron las ***Conclusiones del Consejo, de 6 de mayo de 1996, sobre el Libro Blanco, enseñar y aprender. Hacia la sociedad del conocimiento***, que suponen una toma de postura respecto a los lineamientos de la Comisión. El Consejo asume en ellas los planteamientos de la Comisión y los hace suyos, aunque con matices. Básicamente, la diferencia entre la visión de una y otra institución es que la Comisión no quiere descuidar los aspectos de desarrollo personal y social de la educación y el Consejo, sin perderlos de vista, insiste mucho más en el sentido más economicista de la educación y la formación.

De hecho, según las *Conclusiones del Consejo* existen en el *Informe de la Comisión* ciertos contenidos que resultan especialmente relevantes, y que, por tanto, representan las cuestiones con más necesidad de intervención a la hora de referirse a cada uno de los cinco objetivos claves que propuso la Comisión:

1) Respecto al reconocimiento de competencias clave, hay que posibilitar la transparencia de la certificación de los periodos de formación para que puedan ser más fácilmente reconocibles en el mercado laboral.

2) El acercamiento entre la escuela y el mundo del trabajo debe ser facilitador de la transición entre la escuela y la vida activa y ayudar, así, a la reducción del paro de personas recién tituladas.

3) La lucha contra la exclusión, frenando el incremento constante de la distancia entre los que tienen acceso al conocimiento y los que no, mediante una adecuada oferta de condiciones flexibles permitirá que la fuerza laboral de Europa no desestime ninguno de sus potenciales.

4) El conocimiento de lenguas, con la necesidad de dominio de hasta tres lenguas de la Unión, resultará vital para dinamizar los intercambios comerciales y para la expansión internacional de las empresas por el territorio de la Unión.

5) La igualdad de consideración para las inversiones materiales y para la inversión en formación, consolidando los niveles de financiación procedentes de los distintos agentes debe hacerse teniendo muy en cuenta la evaluación de la eficacia de la inversión.

Además, el Consejo quiere destacar el papel y la responsabilidad tanto de los profesionales que intervienen en la enseñanza como de los propios sistemas educativos. Los primeros requieren una gran cualificación y a los segundos se les exige una búsqueda constante de la calidad.

Posteriormente, el Consejo perfila aún más los aspectos definitorios de una política educativa desde ese planteamiento de *Sociedad Cognitiva* mediante una nuevas ***Conclusiones del Consejo de 22 de septiembre de 1997 sobre la comunicación relativa al Libro Blanco Enseñar y aprender: hacia la sociedad cognitiva***. En ellas se halagan los avances en la calidad y la riqueza del debate entre los órganos implicados tras la *Comunicación del Libro Blanco* y las posteriores *Conclusiones del Consejo* de mayo de 1996. Se expresa, además, la confianza en el futuro de la cooperación europea en los ámbitos de la enseñanza, la formación profesional y la juventud.

Lo más destacado de estas *Conclusiones* es que en ellas se propone el estudio de las acciones propuestas en el *Libro Blanco* con la intención de abrir nuevas perspectivas a la enseñanza y la formación profesional en Europa. Así, el Consejo quiere reflejar su compromiso en el desarrollo de estas acciones y la pertinencia de establecer principios orientadores de una nueva oleada de acciones comunitarias al respecto. Éstas serían tenidas en cuenta a la hora de diseñar las *Decisiones* que fueron dando lugar a los Programas Globales Integrados *SÓCRATES II*, *LEONARDO II* y *JUVENTUD.*

b) Dictámenes del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones

Tanto el Comité Económico y Social (CES) como el Comité de las Regiones (CRE)[3] analizaron el *Informe* de la Comisión y presentaron su posicionamiento al respecto de su contenido.

El primero en hacerlo fue el Comité de las Regiones (CRE), que tomó postura antes incluso del pronunciamiento del Consejo. Lo hizo mediante el ***Dictamen del Comité de las Regiones, de 21 de marzo de 1996 sobre el Libro Blanco sobre la educación y la formación: Enseñar y aprender. Hacia la sociedad cognitiva***. El CRE asume los postulados del *Libro Blanco* presentado por la Comisión, pero pone el acento en la necesidad de prestar particular atención a la formación de adultos en situación de exclusión social, de mujeres que quieran reinsertarse en el mercado de trabajo y de jóvenes con dificultades escolares.

Como era de esperar por la naturaleza institucional de sus miembros, desde el CRE se pide un apoyo especial a la enseñanza de lenguas minoritarias y regionales y se insiste en el papel de las autoridades locales y regionales en la aplicación de las medidas que se proponen en el *Libro Blanco*.

Aunque también hace una valoración global positiva del *Informe*, el CES tiene unos énfasis en su análisis de cariz algo diferente a los del CRE. Quedan recogidos en el ***Dictamen del Comité Económico y Social, de 11 de julio de 1996, sobre el Libro Blanco sobre la educación y la formación Enseñar y Aprender: Hacia la sociedad cognitiva***.

El CES pone un acento algo más acusado en las implicaciones económicas de la sociedad cognitiva y en las relaciones entre inversión en educación, crecimiento económico, empleo y competitividad:

> "el desarrollo y la modernización de la enseñanza y la formación son una condición sine qua non para un progreso más general de la vida económica, social y cultural de la Unión Europea. En consecuencia, se establece un vínculo de proporcionalidad, por una parte, entre el objetivo declarado de crecimiento, competitividad y empleo y, por otra, el nivel de las inversiones efectuadas en el ámbito de la enseñanza y la formación" (p. 18).

En esa necesaria relación educación-trabajo-economía, uno de los puntos esenciales que deberán ser tenidos en cuenta según el CES es el "*know-how*" (p. 5) porque permitirá a los ciudadanos adaptarse mejor a los cambios sociales y profesionales.

[3] Se remite al lector al epígrafe 6.1 del capítulo sexto de la primera parte, donde se abordaron las instituciones de la Unión Europea para situar el sentido y la composición de estos Comités, factores que deben ser tenidos en cuenta a la hora de valorar las aportaciones de éstos a los *Informes* y *Comunicaciones* de la Comisión.

El CES urge a que se tomen medidas en Europa para poner en marcha cuanto antes esa educación para la sociedad del conocimiento, que deberá fundamentarse en el Aprendizaje Permanente, con sistemas de formación muy abiertos y flexibles, apoyados en las posibilidades de las TIC, con mecanismos de reconocimiento de cualificaciones muy amplios y con una intensa relación de los entornos de aprendizaje con las empresas. Esto debe hacerse cuanto antes, según el CES, puesto que "las decisiones que se toman en la actualidad en materia de educación y formación son decisivas ya que determinarán, durante los próximos 20 años, el modo de pensar de los europeos, su concepto de la vida y del Ser Humano, así como su sistema de valores" (p. 18).

4.2.3. Análisis crítico

Las aportaciones del Libro Blanco pueden valorarse desde una doble perspectiva. Como detonante de acción y como referente de reflexión.

Como detonante de acción, el *Libro Blanco* trata de ofrecer ideas y propuestas de acción concretas para desarrollar el nuevo marco normativo que supone para la política educativa de la Unión Europea la inclusión de las cuestiones de Educación y Formación en el *Tratado de Maastricht.* Se hace plenamente consciente de cuáles son los postulados de sus artículos 126, 127 y 128 y marca el arranque de propuestas para modificar las acciones que se venían haciendo hasta el momento para dotarlas de la mayor hondura permitida por el Tratado.

En sus propuestas de acción, el *Libro Blanco* es muy equilibrado a la hora de ponderar las dimensiones económica y social de la educación. Por un lado, no renuncia a presentar la educación como una herramienta decisiva para mejorar el empleo en Europa y, por ende, su economía global. No esconde, tampoco, el interés de que eso sea así para poder cumplir el objetivo estratégico del Consejo de Lisboa de convertir a Europa en la economía más competitiva y dinámica del mundo[4]. Sin embargo, marca claramente el papel de la educación como integradora social, como mecanismo potenciador de la igualdad de oportunidades y, sobre todo, denuncia la posibilidad de que la propia educación, más bien la falta de ella, sea causa de una profunda brecha entre los ciudadanos.

Muchas de sus propuestas de acción se incluyeron posteriormente en las disposiciones normativas que fueron dando origen a las segundas fases de los Programas Globales Integrados (que aparecen en 2000).

[4] Se ha hecho ya mención a ese objetivo y se reiterará a partir de ahora en ocasiones, ya que marca, a pesar de ser con mayor sesgo económico que social, un designio para las acciones posteriores de la Unión Europea en materia de educación.

Como **referente de reflexión** el documento dibuja ya el cuadro ideológico en que se refleja la política educativa de la Unión Europea en esta etapa y cuyas características se abordaron en el epígrafe último del capítulo anterior (3.9).

Desde el *Libro Blanco* se expande la idea de la *sociedad del conocimiento*, el paradigma del Aprendizaje Permanente se asume como el que mejor puede responder a las necesidades educativas en un contexto social de esas características. Además, pone en candelero de forma lúcida la reflexión urgente sobre cuestiones de atención reflexiva primordial para la educación del momento tales como *la globalización*, *las TIC en la educación*, *los idiomas*, *las relaciones educación-empresa* y la apertura de los sistemas de enseñanza a vías más abiertas. Dicho de otro modo, sabe presentar las cuestiones capitales para el futuro de la educación en la Unión Europea en el siglo XXI. Detengámonos en algunas de ellas.

a) La mundialización e interdependencia planetarias: la aldea global. Necesidad de una Educación Intercultural

El término de *Mundialización* se utiliza para denominar conceptualmente un proceso que está teniendo lugar a nivel planetario, consistente en que, cada vez más, todos los procesos humanos de distintos grupos están interconectados entre sí. Entre otros factores, ese proceso se ve favorecido por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, que facilitan la libre circulación de ideas, datos, hechos y noticias entre todos los puntos del planeta por muy alejados que estén; por las nuevas relaciones geopolíticas y la acción de organismos supranacionales que intentan conectar intereses de distintos pueblos; por la apertura de mercados propiciada por un intercambio comercial sin límites geográficos ni políticos; por la facilidad en el uso de transportes rápidos, cómodos y seguros; por la expansión de fenómenos migratorios, etc.

La escuela debe asumir este proceso de mundialización y repensar sus funciones para que éstas adquieran sentido dentro de él. Desde nuestro punto de vista, ese replanteamiento ha de conducir, entre otras cosas, a la asunción por parte de la escuela de la función de transmitir determinados valores que permitan que los ciudadanos del mañana asuman la mundialización como un fenómeno natural más, propio del progreso humano y de la evolución de la especie. Entre esos valores será clave transmitir el de **ciudadano del mundo**. Más allá de fronteras reales o artificiales, de tipo político, social o económico, se debe procurar generar un sentimiento de identificación con la cultura humana general por encima de posibles diferencias de identidad. La clave para transmitir ese sentimiento es reconocer que, por encima de aquello que nos diferencia (elementos fenotípicos intrascendentes, o expresiones culturales diversas) es más

importante aquello que todos los seres humanos tenemos en común y que nos identifica como especie: una base genotípica común y una común capacidad de raciocinio, que nos lleva a ser capaces, por un lado, de pensar y, por otro, de expresar esos pensamientos en forma de lenguaje, lo cual nos permite el diálogo sobre ellos. Es precisamente el diálogo la piedra angular sobre la que ha de construirse ese sentimiento de ser humano ciudadano del mundo por encima de ser hombre, mujer o niño, de una determinada nacionalidad.

Como paso importante para la construcción de este sentimiento, la Comisión propone, a este respecto, proporcionar a nuestros jóvenes un marco de referencia básico centrado en aquellas expresiones axiológicas y culturales que con mayor universalidad definan nuestra especie. Ese marco supondrá una mayor apertura y responsabilidad social.

Esta idea parte de la base de que la pertenencia a un grupo humano y la identificación con este grupo no es negativa, siempre y cuando no excluya el reconocimiento o identificación con categorías de pertenencia más amplias, hasta llegar a la que englobaría a todas: ciudadano del mundo. Es decir, partiendo del conocimiento y respeto de la cultura del país de origen (y, por extensión, la de los países vecinos), hay que ir integrando identidades supranacionales de pertenencia. Con ello será más fácil comprender y respetar los valores y las expresiones culturales de otros grupos humanos distintos a aquel que se siente más próximo.

En definitiva, la escuela debe combinar la creación de una identidad cultural propia próxima (no hacerlo supondría el riesgo de homogeneizar las culturas), con el fomento de una reflexión crítica sobre los elementos que componen dicha identidad (con la ayuda que da el tener otros marcos culturales de referencia) y la creación de identidades culturales más remotas (supranacionales y mundiales).

Una de las maneras que tiene la escuela para lograr algo tan complejo puede ser formar en las habilidades pertinentes para poder interactuar con otras culturas de forma enriquecedora. Entre esas habilidades, las comunicativas juegan un papel muy importante, y de ellas, el lenguaje muy especialmente, ya que es el vehículo fundamental en el que viaja la cultura. Por ello, la propuesta de la Comisión de que los europeos conozcamos, al menos, tres lenguas de la Unión, se nos presenta primordial.

b) La revolución tecnológica en las ciencias de la información y la comunicación. El nuevo papel del profesor: de depositario del saber a mediador de las fuentes informativas

La revolución científica y tecnológica está afectando especialmente al campo de las tecnologías informáticas y de la comunicación. Esta revolución supone la

aparición de nuevos medios de acceder a la información de forma rápida y fácil. El fax, el escáner, las autopistas de la información tales como *Internet*, etc., son todas ellas nuevas formas de interactuar con las ideas que hacen aumentar geométricamente el volumen de información que el Ser Humano puede generar y obtener. Tanto es así, que ante esa avalancha es imposible detenerse en un análisis comprensivo que posibilite dar significado a la realidad dentro de un esquema conceptual amplio y global de la misma.

En ese contexto el papel del profesor sufrirá trasformaciones. El docente debe intentar potenciar al máximo las posibilidades de estos medios y minimizar los riesgos que pueden traer. Ello obliga a replantearse su papel dotándole de una **perspectiva más humanista**.

Este nuevo replanteamiento debe orientarse según unas claves, entre las que pueden destacarse las siguientes:

1.ª) El **profesor** tiene que dejar de ser visto como fuente única de conocimiento, *como poseedor del saber, para pasar a ser la* ***persona que guía al alumno*** en la búsqueda de ese conocimiento, quien ayuda a encontrarlo. Más que transmitir el saber deberá enseñar a emplear lo mejor posible aquellas nuevas tecnologías de la información y la comunicación que mejor se adecuen a su materia, mostrando las fuentes principales de documentación en su área de la ciencia (centros y repertorios donde reside la información) y, sobre todo, ofreciendo las claves de interpretación de la información que le permitan al alumno sacar de ella el máximo partido para su educación.

2.ª) El papel principal del profesor no será ya por más tiempo transmitir la información, puesto que con los medios actuales está al alcance de los alumnos con facilidad y rapidez, sino ayudar a entenderla y, lo más importante, interpretarla en el contexto axiológico de la sociedad en que se inscriba el alumno. Su misión fundamental será ofrecer **claves que permitan la comprensión de la información**, para que se potencien una interpretación y una reflexión analítica sobre ella.

Estas dos claves se entienden mejor con una nueva perspectiva más orientada hacia el Ser Humano, que por encima del exceso de información, a veces fragmentada e incluso en ocasiones contradictoria, nos permita pararnos, detenernos en ella, hacer una **interpretación** de la misma, profundizando en su problemática con respecto a la Humanidad. Una perspectiva que además de la interpretación se acompañe de **valoración**. El papel del profesor debe retornar hacia criterios axiológicos que ofrezcan marcos de referencia que permitan construir nuevos valores.

En este sentido, hay que recordar que el denominado *Informe Delors* define cuatro pilares fundamentales para la educación de las próximas décadas: *aprender a conocer* (enseñar los recursos para acceder a la información que se adecue a las necesidades educativas de cada individuo); *aprender a hacer* (desarrollar las aptitudes que permitan integrarse en la sociedad de forma activa y participadora); *aprender a convivir juntos* (mostrando los recursos necesarios para poder vivir dentro de un contexto pluricultural desde la tolerancia y el respeto mutuo) y *aprender a ser* (DELORS, 1997).

Detengámonos en este último por la relación que guarda con las ideas que hasta ahora se han desgranado en párrafos precedentes. *Aprender a ser* no significa devorar la sobre-estimulación informativa a la que estamos sometidos, sino digerirla de forma que pueda enriquecernos humana y personalmente. Significa, por tanto, saber aprovecharla para sacar de cada uno de nosotros lo mejor, potenciar al máximo un desarrollo integral de nuestras características más específicamente humanas (la razón, la inteligencia, el pensamiento reflexivo, el lenguaje, etc.). Para eso el profesor debe asumir un nuevo papel en el que, incluso por encima de la transmisión de conocimientos, se esfuerce por ser él mismo y enseñar a sus alumnos a ser ellos mismos.

c) Las tensiones entre generalización-especialización y flexibilidad laboral. Una nueva conceptualización en la formación

Con todas las claves que se vienen describiendo como características de la sociedad contemporánea puede aventurarse que los trabajadores de hoy tienen que mantener un difícil equilibrio entre una formación inicial que les dote, a la vez, de generalización y especialización, pues sólo con una formación así podrán hacer frente a un mercado de trabajo que demanda puestos laborales flexibles; esto es, que deben ser ocupados por alguien capaz de adaptarse al cambio sin necesidad de tener que aprender todo de nuevo cada vez que se modifica su función en el trabajo, los medios con los que lo realiza, o la finalidad para la que lo desempeña.

Para mantener ese equilibrio, los planes de formación de los trabajadores del futuro deben flexibilizar sus currículos y permitir crear en el individuo una base formativa sólida, lo suficientemente amplia para que en ella puedan implantarse, a medida que se necesiten, diferentes especializaciones. Esa base formativa deberá estar constituida, fundamentalmente, no tanto por conocimientos sino por destrezas operativas entre las que hay que destacar la apertura al cambio. Estar dispuestos a enfrentarse a nuevos retos tecnológicos o funcionales, dominar los recursos para enfrentarse a ellos sin temor, o abrirse a cualquier modificación estructural que suponga cambios en su forma de trabajar, serán cuali-

dades muy valoradas por los empresarios a la hora de seleccionar a sus trabajadores.

Así pues, las escuelas deberán fomentar el aprendizaje de estrategias que permitan desarrollar esas aptitudes: mente abierta, trabajo en equipo, resolución dialogada de conflictos, creatividad ante la resolución de problemas, etc. Ahora más que nunca la escuela ya no puede limitarse a ofrecer *peces*; debe enseñar a que cada uno se construya la *caña de pescar* más adecuada para los distintos *ríos* posibles en que fluyen las demandas laborales.

4.3. El plan de acción Aprender en la sociedad de la información (1996-1998)

La Comisión da un paso más en su intento de ofrecer medidas concretas de acción con este nuevo documento que, incluso en un deseo más ambicioso, se presenta como un "plan" enmarcado en un espacio temporal concreto (de dos años, 1996-1998). Aparece en un momento en que ya están en marcha las primeras fases de los Programas Globales Integrados y cuando ya se han recibido las reacciones de las otras instituciones comunitarias al *Libro Blanco*. Es pues, la lógica continuación de aquél y, por ello, su título refiere de nuevo al marco que para la Comisión es el que define la sociedad europea actual, y que las otras instituciones han asumido como válido: la sociedad cognitiva[5].

De hecho, el documento responde a un requerimiento explícito del Consejo Europeo de Florencia, celebrado los días 21 y 22 de junio de 1996, que haciéndose eco del *Libro Blanco* insta a la Comisión a preparar un plan concreto de acción que atienda lo más primordial para afrontar educativamente esa sociedad cognitiva: introducir las TIC en las escuelas[6]. El planteamiento es claro: para acercarse *hacia* la sociedad cognitiva, como se proponía en el Libro Blanco, hay que estar *en* la sociedad de la información. Y acercar la escuela a esa sociedad de la información es el objetivo de este plan.

[5] El refrendo de ese marco desde las otras instituciones europeas es, quizá, la causa de que en esta ocasión, la preposición del título haya mudado la expresión *hacia* que se usó en el *Libro Blanco* por la expresión *en*, que se emplea en este *Plan de acción*, al hacer referencia a la sociedad de la información.

[6] Las *Conclusiones del Consejo Europeo de Florencia*, de 22 de junio de 1996, señalan en su epígrafe I: "El Consejo Europeo destaca el hecho de que los sistemas de educación y formación de la Unión Europea requerirán profundas adaptaciones. Toma nota de la intención de la Comisión de presentar una propuesta sobre el acceso a la formación permanente y al reconocimiento de las cualificaciones adquiridas en la misma. El Consejo también desearía que la Comisión realizara un estudio sobre el papel del aprendizaje como fuente de creación de empleo. Además, invita a la Comisión a elaborar rápidamente un plan de acción relativo a la iniciativa "Aprender en la sociedad de la información".

El plan se presenta mediante la ***Comunicación de la Comisión, de 2 de octubre de 1996, Aprender en la sociedad de la información. Plan de acción para una iniciativa europea de educación (1996-1998)***[7]. Sus **objetivos** generales se definen en tres grupos:

1) Acelerar el acceso de las escuelas a la sociedad de la información, ofreciéndoles nuevas oportunidades de apertura al mundo.

2) Fomentar la generalización de prácticas pedagógicas multimedia y la creación de una masa crítica de usuarios, productos y servicios multimedia educativos.

3) Reforzar la dimensión europea de la educación y la formación gracias a los instrumentos de la sociedad de la información, valorando las diversidades culturales y lingüísticas

Como viene siendo habitual, el alcance de los objetivos se espera mediante el diseño de una serie de líneas de acción. Estas líneas de acción siguen el camino trazado en el *Libro Blanco*. Las **líneas de acción**, a su vez, se hacen operativas mediante propuestas concretas:

1.ª línea de acción) Fomentar la interconexión, en el nivel comunitario de las redes locales, regionales y nacionales de escuelas.

Propuestas: Interconectar las escuelas en redes locales, nacionales e internacionales, prestando especial atención a las escuelas cuyo entorno geográfico está aislado; experimentar nuevos entornos educativos innovadores que integren nuevas tecnologías y crear interconexiones entre aulas de autoaprendizaje multimedia.

2.ª línea de acción) Estimular el desarrollo y la difusión de "contenidos" pedagógicos de interés europeo.

Propuestas: Colaborar con editores multimedia europeos, medios de comunicación, cadenas de televisión y responsables pedagógicos para elaborar coproducciones e intercambios de productos y servicios.

3.ª línea de acción) Promover la formación de profesores y formadores para que obtengan un mayor aprovechamiento pedagógico de las TIC en su labor docente.

[7] Aparte del documento oficial primario que se encuentra referenciado oportunamente, como es el caso de todos los documentos oficiales primarios que se mencionan en esta segunda parte de la tesis, en el anexo A.II, la Comisión editó un ejemplar de venta al público: COMISIÓN EUROPEA (1997): *Aprender en la sociedad de la información. Plan de acción para una iniciativa europea de educación (1996-1998)* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

Propuestas: Reforzar las acciones de formación; establecer redes entre los centros de formación de profesores; difundir ejemplos de "buenas prácticas".

4.ª línea de acción) Informar a la Comunidad educativa en general y al conjunto de los agentes sobre las oportunidades pedagógicas que ofrecen los materiales audiovisuales y los multimedia.

Propuesta: Crear una plataforma de intercambio de este tipo de material en *Internet* y sensibilizar mediante sistemas de difusión tradicionales (folletos, emisiones radiofónicas o televisivas, conferencias, etc.).

El plan termina con una llamada clara hacia la **necesidad de obtener recursos tanto públicos como privados, y tanto de ámbito europeo como nacional, regional o local**. En este sentido, se invita, por ejemplo, a profundizar en las medidas que tienen que ver con la implantación de las TIC en los programas comunitarios ya existentes y a crear plataformas de colaboración entre entidades públicas y privadas para financiar los equipamientos de las escuelas. El programa *SÓCRATES II* recogió muy decididamente algunas de estas propuestas y, de hecho, incluyó entre sus líneas de acción el programa MINERVA, dedicado exclusivamente a las nuevas tecnologías, como ya se indicó en el epígrafe correspondiente a ese programa (3.2) del capítulo anterior.

4.4. Libro Verde Educación-Formación-Investigación. Los obstáculos para la movilidad transnacional (1996)

El mismo día en que se emitió el anterior documento analizado se presentó este ***Informe de la Comisión, de 2 de octubre de 1996, Libro Verde: Educación-Formación-Investigación: los obstáculos para la movilidad transnacional***.

La movilidad ha sido entendida desde las iniciativas comunitarias en materia de educación y formación como uno de los instrumentos más decisivos para articular acciones concretas en esos terrenos. El *Libro Verde* recoge un estudio sobre los principales obstáculos para la libre circulación dentro de las fronteras de Europa de alumnos, estudiantes e investigadores y propone líneas de actuación para generar una reflexión y un debate que permita hacer desaparecer dichos obstáculos.

El Libro está dividido en tres partes: la primera, denominada "Las bazas de la movilidad transnacional" realiza un recorrido donde se señalan las **razones y ventajas que supone la movilidad de las personas** dentro de la Unión. Según la Comisión, las consecuencias directas de la movilidad para la sociedad europea en su conjunto son el desarrollo de una conciencia europea por medio del descubrimiento de nuevas realidades culturales y sociales, la contribución al

desarrollo de la solidaridad entre los europeos y el reforzamiento de una Europa del "mejor-estar".

En términos estrictamente personales, las ventajas son muchas, aunque redundan también en ventajas institucionales. La movilidad mejora las competencias sociales y lingüísticas y desarrolla un sentimiento personal de "ciudadanía europea". Por otra parte, desarrolla el sentido de la creatividad, de la iniciativa y el espíritu de empresa, ofreciendo más oportunidades para afrontar el futuro. Además, facilita la adquisición de competencias y cualificaciones adaptadas al espacio sin fronteras que constituye el mercado único, lo que permite lograr un espacio de empleo y de trabajo europeo. Todo ello favorece la cooperación entre los centros de enseñanza e investigación con los del mundo del trabajo, lo que, a su vez, mejora la calidad de la educación, de la formación y de la investigación. Por último, la movilidad supone un factor de competitividad primordial, en la medida en que motiva a compartir experiencias en el campo de la innovación tecnológica, organizativa o de producción.

Para este *Informe* la política comunitaria en materia de educación, de formación y de investigación realizada hasta el momento ha contribuido muy notablemente al desarrollo de la movilidad en la Unión permitiendo que jóvenes, estudiantes, trabajadores e investigadores se formaran en otro Estado miembro. Sin embargo, a pesar de la clara percepción de la importancia de la movilidad y del reconocimiento de sus ventajas; a pesar de los logros en ese terreno alcanzados gracias a las acciones emprendidas mediante numerosas disposiciones jurídicas al respecto, persisten aún graves obstáculos para la realización efectiva de la libre circulación de las personas en formación o profesionalmente implicadas en la formación.

En su segunda parte, el *Libro Verde*, bajo el título "Los obstáculos para la movilidad", enumera el **repertorio de dificultades que aún persisten para la movilidad en el mundo educativo**, tanto aquellas que afectan a la Unión, en el marco de sus competencias y en el pleno respeto al principio de subsidiariedad, como las que deben ser resueltas por los Estados miembros. Propone líneas de actuación para suscitar el debate sobre la posible resolución de cada una de esas dificultades.

La Comisión puso de manifiesto en su informe que las personas en proceso de movilidad, tanto si se desplazan dentro de programas comunitarios como fuera de ellos, generalmente están protegidos por principios del Derecho comunitario, pero que el alcance de ese Derecho comunitario no es el mismo en todos los casos. Así, los obstáculos que se perciben, que pueden llegar a impedirla o sólo a dificultarla, pueden tener su origen en cuestiones puramente jurídicas y normativas, en problemas que se derivan de la aplicación de textos legislativos

o de interpretaciones erróneas del Derecho comunitario en los Estados miembros, e incluso de "dificultades" administrativas. También se producen en ocasiones por situaciones nacionales diferentes, no suficientemente armonizadas, o por la falta de coordinación y de información en los Estados miembros.

La Comisión Europea ha señalado algunos de estos obstáculos, indicando aquellos casos más concretos y las personas específicas que los pueden llegar a padecer:

1) Dificultades vinculadas al derecho de residencia .
2) El trato diferente a los investigadores en formación dependiendo de los países.
3) Las exacciones obligatorias aplicables a las diferentes categorías de personas (la fiscalidad directa, las cotizaciones sociales).
4) La protección social (la pérdida de los derechos por los parados en movilidad que participan en una formación, la falta de cobertura social en el Estado de acogida).
5) El reconocimiento, la certificación y la validación.
6) La territorialidad de las becas.
7) Obstáculos socioeconómicos (la estabilidad de empleo, los insuficientes apoyos financieros, etc.).
8) Obstáculos administrativos derivados de la organización de las escuelas y las universidades (la estructura del año escolar/académico, los exámenes, los períodos de prácticas no integrados en el programa de los cursos, la no sustitución en el caso de ausencia, y otros).
9) Obstáculos lingüísticos y culturales.
10) Obstáculos prácticos (falta de información, falta de una empresa de recepción, falta de alojamientos adaptados, seguros complementarios, problemas de tipo familiar, gastos bancarios, etc.).

En la tercera parte se abordan las **líneas de actuación** que podrían paliar esos obstáculos, situándolas en varios niveles. Por un lado, hacer un seguimiento estricto de cómo los países siguen la normativa comunitaria. Esto resulta especialmente importante en el caso de *Directivas*, ya que requieren unas *normas de transposición*[8] para que cada Estado las adapte a su propio marco jurídico.

[8] Ver lo que se explicó al respecto en el epígrafe 6.2. de la primera parte, en el capítulo referido al entramado jurídico de la Unión Europea.

Hay que constatar que las normas de transposición de los Estados no traicionen el sentido de las Directivas comunitarias. Por otro lado, aumentar el grado de cooperación entre los países y entre éstos y la Unión Europea. Por último, fomentar la cooperación entre todos los agentes interesados para buscar soluciones conjuntas que sean viables para todos.

Nueve son las líneas de actuación propuestas, las cuales deben incitar al debate y al descubrimiento de otros problemas:

1) Reconocer la condición de joven en prácticas y de voluntario.

2) Aplicar un trato uniforme a los investigadores becarios comunitarios en formación.

3) Garantizar una protección social a toda persona en movilidad en el marco de una formación (garantizar el mantenimiento de las prestaciones destinadas a los parados en formación en otro Estado miembro y garantizar una cobertura social en el país de acogida).

4) Crear un espacio europeo de las cualificaciones.

5) Suprimir la territorialidad de las becas y de las ayudas nacionales.

6) Mejorar la situación de los nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión Europea en materia de formación.

7) Reducir los obstáculos socioeconómicos.

8) Reducir los obstáculos lingüísticos y culturales.

9) Mejorar la información disponible, aumentando su difusión y facilitar las prácticas administrativas, haciéndolas más simples.

Tanto el análisis de la problemática de la movilidad como las propuestas de resolución de la misma contenidos en el Informe de la Comisión fueron **valorados por otras instancias comunitarias** *como viene siendo habitual en la dinámica* institucional de la Unión Europea. Las primeras en presentar sus conclusiones fueron el CES y el CRE.

En el ***Dictamen del Comité Económico y Social, de 6 de marzo de 1997, sobre el Libro Verde de la Comisión Educación-Formación-Investigación: los obstáculos a la movilidad transnacional***, se valora positivamente el conjunto del *Informe* de la Comisión. Igualmente se comparten los análisis presentados en él, tanto de las ventajas de la movilidad como de los obstáculos que se encuentran al hacerla efectiva. Con respecto a las medidas propuestas, el CES está de acuerdo con ellas, aunque expresa su especial preocupación por los problemas de tipo socioeconómicos, instando a la Comisión y al Consejo a que

anulen esos obstáculos con toda celeridad, ya que son los que producen mayores desigualdades entre los ciudadanos al impedir acceder a la movilidad a personas con pocos recursos económicos.

El CRE manifiesta también una valoración global positiva. En efecto, el ***Dictamen del Comité de las Regiones, de 12 de marzo de 1997, sobre el Libro Verde de la Comisión Educación-Formación-Investigación: los obstáculos a la movilidad transnacional*** apoya la iniciativa de la Comisión de dedicar un informe a esas cuestiones, pero se distancia algo de las posiciones que ven en la movilidad, ante todo, un factor que aumenta la capacidad de empleo de las personas, la competitividad de las empresas y la economía global de la Unión Europea y subraya la necesidad de considerar la movilidad "como un elemento que permite desarrollar su realización personal y mejorar su comprensión de la diversidad cultural, contribuyendo de esta forma a una mayor solidaridad entre los ciudadanos europeos"[9].

La más tardía de las instituciones en emitir su valoración fue el Parlamento Europeo. Lo hizo mediante la ***Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de mayo de 1997, sobre el Libro Verde de la Comisión Educación-Formación-Investigación: los obstáculos a la movilidad transnacional***. En ella asume igualmente los postulados de la Comisión pero enfatiza la necesidad de establecer un calendario operativo que sea vinculante, dada la importancia de la cuestión.

Con sus aportaciones, el *Libro Verde*, junto con el debate posterior al que dio lugar se convirtió en un **interesante referente práctico para superar los problemas de la movilidad**, instrumento fundamental de la política educativa comunitaria y permitió asumir medidas audaces en las acciones posteriores. Su apuesta por el perfeccionamiento y la calidad de todos los programas comunitarios y no comunitarios, evitando los obstáculos de la movilidad, supuso un nuevo peldaño en el camino hacia el espacio europeo de educación en un contexto de sociedad cognitiva.

4.5. El informe del grupo de expertos Accomplishing Europe through Education and Training (1997)

Otro de esos peldaños procede de las reflexiones vertidas por un grupo de expertos independiente que, por encargo de la Comisión, presentan, en diciembre de 1996, un informe con el sugerente título *Accomplishing Europe through*

[9] Página 10 de la versión electrónica, disponible en la base de datos CELEX de la Unión Europea (http://europa.eu.int/celex/htm/celex_es.htm). De dicha base de datos, como de las demás empleadas en la búsqueda de fuentes primarias, se hace mención en la introducción a los anexos de la segunda parte de la tesis.

Education and Training[10] (Construir Europa mediante la Educación y la Formación). A diferencia que documentos analizados anteriormente en este capítulo, *Accomplishing...* no se trata de un breve informe, sino que adopta, por su extensión y estructura, el formato de un libro (de más de 153 p.) que, además, contó con una enorme difusión pública[11].

Los miembros del Grupo de Estudio[12] trabajaron, por un lado, sobre la "visión europea" de la educación, esto es, analizaron la trayectoria de la política de la Unión en materia de enseñanza, formación y juventud. A partir de ese análisis, y teniendo en cuenta el marco social del momento, las demandas del sistema económico y los objetivos que la Unión Europea se había propuesto para sí misma en los tratados de Maastricht y Amsterdam, diseñaron lo que, a su juicio, debían ser los objetivos estratégicos para la política educativa de la Unión Europea en el futuro.

4.5.1. Síntesis de los contenidos más significativos

Según el informe, las acciones de esa política educativa de la Unión, así como las medidas que se tomen desde los distintos sistemas educativos de los Estados miembros, deben converger hacia una **finalidad general para la educación europea** que pueda servir de guía a los diferentes sistemas educativos: "(...) make it possible to give everyone the opportunity for personal development and to achieve at the high levels required by the new international environment and to acquire the resources needed for social integration." (p. 32).

En sinergia hacia esa finalidad, los sistemas educativos europeos deberían poner el énfasis en: lograr unas escuelas realmente interculturales; ofrecer a

[10] El informe no es un documento oficial. Se publicó por la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (la cita completa se encuentra en la bibliografía). Una referencia al mismo se ha incluido, no obstante, en el anexo de las disposiciones (A-II.1) por considerar que su contenido también forma parte, de alguna forma, de la política educativa de la Unión Europea, ya que es un informe, aunque de un grupo de expertos independiente, auspiciado por la Comisión y que ésta tuvo muy en cuenta para sus comunicaciones futuras, que influyeron, a su vez, en las disposiciones normativas siguientes que desarrollaron los programas de segunda generación *SÓCRATES II*, *LEONARDO II* y *JUVENTUD*.

No se ha encontrado en versión castellana, por lo que la versión que aquí se ha trabajado es la versión inglesa. En las citas literales, todas las referencias a las páginas son, por tanto, de esa versión, que es la que se encuentra citada en la bibliografía.

[11] Ya se señaló en la introducción, cuando se explicó por qué se haría un análisis crítico de este documento junto con el *Libro Blanco* y los *Futuros objetivos precisos*. Aunque resulte aventurado, podría decirse que este *Accomplishing...*, junto con los otros dos mencionados, han sido los documentos de reflexión estratégica que más impacto han tenido. Al menos, son los que con más frecuencia se citan en la literatura sobre la cuestión y los que sirven de referencia en muchos documentos de carácter divulgativo.

[12] El Grupo lo componían mayoritariamente profesores de universidades europeas. Junto a ellos, estaban también miembros de instituciones gubernamentales relacionadas con la educación o agencias independientes de evaluación e investigación.

todos los alumnos al término de la educación obligatoria los conocimientos básicos y las destrezas elementales que les permitan abordar un Aprendizaje Permanente; y definir claramente los nuevos perfiles profesionales que requerirá la sociedad del conocimiento para promover, a continuación, la adquisición de los mismos.

El contexto en el que el Grupo de Estudio enmarca su propuesta parte del sentimiento de unidad social e identidad común que debe llegar a envolver a todos los ciudadanos de Europa. Esta nueva identidad está basada en la riqueza y diversidad de culturas, y debe ser asumida como un paso hacia delante para el progreso de cada una de las individualidades.

La iniciativa que desarrollan va destinada a infundir en toda la comunidad europea, especialmente en los jóvenes, el sentimiento de ciudadanía europea, recurriendo a la educación y a los sistemas de formación como la herramienta más eficaz para la consecución de tal pretensión.

Para el logro de este propósito el Grupo de Estudio considera que la propuesta debe ser comúnmente compartida, y por ello los sistemas de educación y formación deben considerar unas metas comunes. Esas metas se concretan en **cinco objetivos** propuestos, que deben ser pretendidos por los distintos sistemas de educación y formación de la Unión: construir la ciudadanía europea; reforzar la competitividad europea y preservar el empleo; mantener la cohesión social; educar y formar en la sociedad de la información; y crear sistemas de educación y formación más dinámicos. Cada uno de ellos es abordado extensamente en un capítulo del informe.

a) Construir la ciudadanía europea mediante la educación y la formación (pp. 51-62)

La ciudadanía europea es un concepto humanista que define la construcción de una gran Europa caracterizada por diferentes culturas, concepciones económicas y realidades naturales diferentes, pero con unas raíces axiológicas compartidas. Por tanto, Europa debe afirmar y **transmitir los valores comunes** que ha ido forjando durante el desarrollo de su civilización.

Según el Grupo de Estudio, esos valores comunes que pueden considerarse parte de la inalienable herencia de Europa se podrían definir del siguiente modo (p. 57):

- Los derechos humanos y la dignidad humana.
- Las libertades fundamentales.
- legitimidad democrática.

- La paz y el rechazo de la violencia como medio para conseguir ningún fin.
- El respeto por otros.
- El espíritu solidario (dentro de Europa y con el mundo como un todo).
- El desarrollo equitativo.
- La igualdad de oportunidades.
- Los principios del pensamiento racional basado en las evidencias y las pruebas.
- La preservación del ecosistema.
- La responsabilidad personal.

Esos valores deben vertebrar el sentimiento de pertenencia común, construido sobre la base de una cultura democrática compartida. Con ellos, los europeos se podrán reconocer como ciudadanos de Europa alentados por las relaciones que se establecen entre ellos.

Por esa comunalidad axiológica, la ciudadanía europea debe construirse, no sólo desde una perspectiva política o económica, sino también social. La educación tiene un papel destacado en desarrollar un programa de educación de la ciudadanía desde esa perspectiva. A la hora de desempeñar ese papel, la educación debe, según el Grupo de estudio, abordarse desde cinco dimensiones esenciales: a) el reconocimiento de la dignidad de la persona humana; b) la ciudadanía social; c) la ciudadanía igualitaria; d) la ciudadanía intercultural, y; e) la ciudadanía ecológica.

Hay, pues, que crear un nuevo camino: una pedagogía de la ciudadanía. En esta línea sería positivo:

- Mejorar el conocimiento de lenguas extranjeras y la comprensión de las culturas europeas.
- Modernizar los *curricula* de historia y geografía que implica desmenuzar contenidos.
- Ayudar a los estilos democráticos de gobierno en las entidades educativas.
- Investigar en la formación de profesores y en la dirección, así como facilitar su movilidad dentro de Europa.

Un impulso apropiado para concretar estas líneas de actuación es la escuela intercultural que debe estar pensada y diseñada ampliamente, de forma que incluya las características de ser una escuela comprensiva, tolerante y liberal.

b) Reforzar la competitividad europea y preservar el empleo mediante la educación y la formación (pp. 63-88)

En una economía global, Europa se ve forzada a mejorar su competitividad, tanto empresarial como comercial, si no quiere quedar regalada a una dependencia económica de los Estados Unidos. La mejora de la competitividad en las empresas europeas pasa necesariamente por una mejora en la capacitación de los profesionales que trabajan en ellas. Los sistemas educativos son la instancia fundamental donde esa capacitación profesional debe adquirirse. La medición de la efectividad de los sistemas educativos en términos de mejora de la competencia técnica y profesional de las personas que pasan por ellos es una constante.

Los sistemas de educación y formación deben contribuir a la educación, a la formación y al mantenimiento del empleo mediante la innovación, la iniciativa personal y la calidad. Siendo ésta el epicentro de la cuestión planteada, los sistemas de educación y formación han de seguir una dirección claramente marcada: deben orientarse a aquellas ocupaciones más demandadas. Para ello, habrán de ser conocidas las naturalezas de las demandas, considerar la rapidez de las reanudaciones de las ocupaciones, fomentar las competencias transversales, mejorar el nivel técnico, y poner a disposición las herramientas necesarias para que las personas puedan operar en el medio internacional.

A estas obligaciones impuestas por la competencia internacional deben dar respuesta los propósitos educativos y formativos. A este respecto se plantean varias cuestiones: cómo puede la educación promover el desarrollo personal dentro de un contexto en el que se aumenta la calidad de los recursos humanos en función exclusivamente de las competencias profesionales; cómo pueden ser promovidos simultáneamente la adquisición de conocimientos y comportamientos; y cómo puede ser reducida la incertidumbre que domina las acciones del mercado de trabajo, o en último término, cómo se puede proteger a las personas del riesgo del mercado laboral.

La respuesta a estas preguntas se encuentra en la **innovación**. La tarea para los sistemas educativos es favorecer el desarrollo de iniciativas y desarrollar la capacidad para la resolución de problemas, constituyéndose ésta como la capacidad decisiva para la adaptación al rápido movimiento mundial. Esto implica dos consecuencias para los sistemas educativos y de formación: una, partiendo del contexto Europeo en la sociedad del aprendizaje futuro, los sistemas deben esforzarse por formar personas creativas capaces de dar soluciones a problemas; dos, en orden a que estas personas adquieran nuevas competencias, estos mismos sistemas deben llegar a organismos de calidad e innovación.

En esta dirección, el Grupo de Estudio recomienda que Europa debe contribuir a mejorar:

- las relaciones entre educación y formación general y profesional;
- la definición y la comparación de competencias adquiridas; y,
- la definición y la adquisición de nuevos perfiles profesionales.

c) Mantener la cohesión social mediante la educación y la formación (pp. 89-111)

La ciudadanía europea debe ser inclusiva y llegar a todos los ciudadanos, incluyendo aquellos que por cualquier razón no hayan tenido la oportunidad de pasar por el sistema educativo. Europa necesita movilizar a todo su potencial humano y eso significa rescatar a muchos personas de la exclusión social[13]. Por eso deben buscarse fórmulas muy abiertas y flexibles para promover formas de educación que lleguen a todos, especialmente a los más desfavorecidos social y económicamente.

En esta dirección, la Unión Europea debería garantizar a todos sus jóvenes, con independencia de haber pasado o no por un sistema de enseñanza formal, la adquisición de unas destrezas esenciales básicas, debe evitar el abandono escolar mediante unos buenos sistemas de orientación y seguimiento y debe potenciar los sistemas no-formales de educación y el Aprendizaje Permanente.

d) Educar y formar en la sociedad de la información (pp. 113-121)

Reiterando el concepto de "sociedad de la información", el Grupo de expertos considera esencial revisar las destrezas que son consideradas fundamentales para participar en ella activamente. Desde su enfoque, las TIC no deben ser consideradas tanto como materias en sí mismas cuanto como herramientas útiles para acceder al conocimiento, transformarlo en información y generar nuevo conocimiento.

e) Crear sistemas de educación y formación más dinámicos y dar apoyo a sus actores (pp. 123-139)

En cualquier caso, es preceptiva una revisión global de los sistemas educativos y de los métodos de enseñanza. Con ellos hay que llegar a más gente y hacer-

[13] El *Comunicado final de la conferencia de Bucarest, de 20 de junio de 2000* destaca el importante papel que juega la cohesión social como objetivo educativo, ya que cada vez se exige más trabajo personal para la adaptación al aprendizaje a lo largo de la vida, a las TIC, etc. Reconoce a su vez el esfuerzo que ha de realizar la escuela de adaptación a diversos públicos y entornos sociales y de creación de entornos y motivaciones para la cohesión social.

los más efectivos. En la búsqueda de la efectividad, es vital introducir elementos constantes de evaluación y mejora mediante lo que ellos denominan el "mirror efect"[14].

4.5.2. Análisis crítico

El presente documento es tan rico en ideas que suscita numerosas reflexiones. A continuación se presentan algunas, organizadas, igualmente, en los cinco apartados en que se ha presentado el contenido en el subepígrafe anterior.

a) Educación como herramienta para la adquisición de la ciudadanía Europea

Si bien la Unión Europea puso sus cimientos sobre bases económicas, hoy en día pretende alcanzar techos de tipo político y social. Para ello se hace imprescindible la intervención de los sistemas educativos como agentes esenciales en la transmisión de la idea europea. La educación adquiere así un cierto carácter instrumental que la pone al servicio de una nueva ideología: el europeísmo. Pero hay que alertar sobre algunos riesgos posibles de esa instrumentalización político identitaria.

Cuando se habla de una educación para la construcción de la ciudadanía europea se pretende alcanzar un sentimiento de pertenencia a una realidad política muy nueva: la Unión Europea. Pero es necesario acrisolar ese sentimiento de pertenencia a la cultura europea. Antes de hablar del sentimiento de ciudadanía europea, habría que esforzarse por definir qué es lo europeo, cuáles son las bases de la civilización europea. Es necesaria una reflexión desde las instituciones de la Unión, y una definición más concreta de qué es Europa. Y si eso quizá resulte imposible, tal vez hay que definir muy claramente qué quiere ser Europa a partir de ahora. Eso es más fácil. Tal vez la aprobación de la Constitución Europea pueda ayudar en eso.

En otro orden de cosas, el europeísmo no debe convertirse en eurocentrismo. Es necesario transmitir una imagen de ciudadanía universal. Habría que procurar infundir y experimentar una "espiral de identidades" no excluyentes, sino concéntricas, cuyo giro final nos ofrecería la visión de la ciudadanía universal.

Esa espiral de identidades concentricas se basa en sentimientos de pertenencia que van de lo más próximo, lo local y lo regional, a lo más remoto, la propia

[14] Desde las teorías de la evaluación, el "efecto espejo" no es otra cosa que el mero efecto, ya de por sí bastante eficaz, que produce en una organización, ser capaz de analizar por sí misma su trabajo y verse reflejada en los resultados de esa evaluación.

especie humana; pero es muy difícil sin antes erradicar sentimientos nacionalistas excluyentes que enfatizan las diferencias. Es necesario, simultáneamente a la creación de un sentimiento de pertenencia a Europa, la creación de un sentimiento de solidaridad internacionalista que permita sentirnos próximos a otros semejantes aunque pertenezcan a grupos nacionales, políticos, étnicos o lingüísticos diferentes y que permita, a pesar de las diferencias, identificarnos iguales en lo esencial, en la esencia humana, miembros de una misma identidad, la identidad de Ser Humano.

Sólo así podrán canalizarse los nacionalismos y complementarse éstos con los localismos, los europeísmos, los estatalismos y los universalismos para que, lejos de ser excluyentes unos de otros, se conviertan en curvas diferentes, pero continuas dentro de la "espiral concéntrica de identidades" que todos las personas construimos en el devenir de nuestra vida.

Por su parte, es también necesario que las estructuras nacionales se abran más a la posibilidad de otro tipo de organización del Estado en la que el reconocimiento a grupos humanos con peculiaridades culturales propias (lengua, etnia, etc.) no sea sólo un discurso político sino una práctica real de autogobierno.

Si no se tienen en cuenta estas cuestiones, la ciudadanía europea puede verse estrangulada. En el extremo más amplio de la "espiral identitaria" no se trabaja el sentimiento de ciudadanía universal y en el extremo más estrecho de la misma, el auge de los regionalismos nacionalistas excluyentes encona los sentimientos de co-pertenencia a otras comunidades.

Es pues, urgente, una educación que trascienda la ciudadanía europea para ser una **educación en la fraternidad** de todos los seres humanos. En esa fraternidad, el europeísmo y la ciudadanía europea, adecuadamente interpretadas, deben ser un paso y no un fin en sí mismos.

b) Educación como instrumento para mejorar la competitividad y como solución al problema del desempleo

Es obvio que las altas cifras de parados, provocadas por una reestructuración global del sistema económico productivo y de la aparición de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, hacen del problema del desempleo una prioridad en la política comunitaria. También lo es que la educación no puede ser ajena a esta cuestión. La formación, en cualquiera de sus fórmulas diversas (en alternancia, a distancia, como cursos de reciclaje, etc.) es percibida como una tabla de salvación que puede ofrecer a los individuos nuevas capacitaciones profesionales que les permitan salir de su situación de desempleados.

No obstante, cuando se asocia tan íntimamente Educación y mejora de la competitividad se cae en el riesgo de olvidar elementos consustanciales al concepto de educación que van mucho más allá de la buena cualificación profesional. Educar no es sólo formar buenos trabajadores. Es también, y ante todo, formar buenas personas. Y el concepto de persona va mucho más allá, aunque lo incluye, del concepto de profesional. Las dimensiones de la persona abarcan, además del trabajo, la autosatisfacción personal, los afectos, lo relativo a nuestra dimensión espiritual, etc. Es esencial para la educación no descuidar estos otros aspectos. Este último, el espiritual, es una laguna casi constante en los documentos comunitarios. No debemos olvidar que el carácter necesariamente aconfesional de las instituciones políticas de la Unión Europea no tiene por qué traducirse en un carácter anti-espiritualista. Más allá de confesiones religiosas, para la mayoría de los seres humanos, la dimensión espiritual forma parte de su persona y, sin embargo, no es tenida en cuenta desde los planteamientos educativos de la Unión[15].

Al margen de la dimensión espiritual, la dimensión social y humanista está claramente infravalorada por la sobrevaloración que sufre la dimensión técnico-laboral en la educación. Hay que dotar a lo profesional de una ética humana que, más allá de la propia ciencia, nos conduzca a un uso de los conocimientos y de los avances científicos coherentes con nuestra naturaleza humana y en armonía con las necesidades que nuestras diversas dimensiones de la persona nos demandan. En muchas ocasiones, los avances del conocimiento y los descubrimientos científicos nos conducen a dilemas morales para los que no tenemos respuesta. La ciencia supera así a la ética y se percibe la necesidad de una mayor reflexión ética ante el conociminto. No sólo hay que preparar para la sociedad del conocimiento, sino hay que educar en un **uso ético del conocimiento** que genera esa sociedad.

En ese mismo sentido, ese enfoque delata una visión claramente mercantilista de las relaciones entre individuos y entre grupos humanos. Las relaciones laborales parecen centrar toda la dimensión de la sociedad, de la vida, pasando incluso por encima de dimensiones humanamente vitales como la familiar o de relaciones más altruistas como las basadas en la solidaridad o el afecto. Pare-

[15] Se ha reclamado, por ejemplo, mayores referencias al cristianismo en los documentos oficiales de la Unión como una de las esencias constitutivas de lo europeo. Una de las aportaciones más recientes se encuentra en Fontán quien señalaba muy recientemente: "(...) parece existir en algunos doctrinarismos oficiales de ciertos estados y políticos un nuevo laicismo militante que conduce al absurdo de negar la historia de los pueblos y la realidad social. Por el contrario, recoger en el pórtico de la Constitución europea la herencia del cristianismo no es un confesionalismo anacrónico. Será el reconocimiento, a la altura del siglo XXI, del propio ser de Europa, de su cultura y de las naciones que la integran" (FONTAN, 2003: 3). Ante esos argumentos cabe decir, no obstante, que la separación Iglesia-Estado es también consustancial a la actual Europa. Y la construcción política de Europa es, actualmente, cuestión de sus Estados, lo que daría cierta lógica a tal omisión. El debate está ahora muy candente puesto que la Constitución Europea está en proceso de ratificación.

ce que sólo vale lo que se paga y que lo que no se paga carece de dignidad. Si se asocia tanto el concepto de *empleabilidad* al concepto de educación se corre el riesgo de inferir que el verdadero fin de la educación no es desarrollar personas sino que es, en realidad, desarrollar *empleables* y que, por tanto, la dimensión humana más importante es el trabajo, esto es, en último extremo, conseguir dinero. La asociación de la dignidad a la empleabilidad puede que se olvide que la verdadera dignidad humana reside en el hecho mismo de poseer la naturaleza humana.

Parece, pues, necesario **humanizar la profesionalidad**. Que se precisan buenos profesionales, y altamente cualificados, es evidente en una sociedad cada vez más tecnificada. Pero esos profesionales son ante todo personas, y hay que humanizar incluso su dimensión profesional. Sólo desde la humanización de lo profesional el trabajo podrá percibirse como una oportunidad real más para el desarrollo personal, para el enriquecimiento mutuo y para el crecimiento de la humanidad en su conjunto.

Por otra parte, en cuanto a la consideración de la **educación como solución al problema del desempleo**, no debemos olvidar que genera en la educación, de alguna manera, una servidumbre respecto del sistema económico-productivo. Los planes de estudios e incluso las estructuras de los sistemas educativos se diseñan en ocasiones pensando casi exclusivamente en las necesidades de la sociedad en lo referente a lo laboral. Una planificación educativa tan a remolque de lo laboral puede olvidar las necesidades humanas de las sociedades. Estudios de tipo teórico-reflexivo, con escasa aplicabilidad directa en lo laboral van desapareciendo y los grupos humanos van perdiendo la riqueza de pensamiento que de ellos podría derivarse y, al hacerlo, se disipan las posibilidades de que los avances tecnológicos se aprovechen realmente en el progreso de la humanidad[16].

La educación no debe soportar la responsabilidad del paro en tan grande medida como lo hace. La lucha contra el desempleo debe pasar también por **modificaciones estructurales del sistema laboral y económico**, y no ser objeto de tantos cambios sucesivos y constantes en el sistema educativo. El desempleo, no lo olvidemos, no es un problema intrínsecamente educativo, sino económico, del sistema productivo. La educación puede ayudar a resolverlo, puede suavizarlo e incluso minimizarlo, pero si descargamos en la educación toda la responsabilidad para su resolución haremos un flaco servicio a la sociedad. Hay que plantear, claramente, que la educación no puede instrumentalizarse como receta para curar el paro. La formación es buena en sí misma, sin servilismos mercantilistas que la pongan al servicio del mercado laboral. La responsabilidad

[16] Es el caso de estudios como filosofía, historia, literatura, pedagogía. La necesidad del "retorno a las humanidades" es otro debate candente personalizado en distintos autores.

del desempleo no es sólo del sistema educativo; es, además, responsabilidad de las estructuras socio-económicas.

c) Educación como instrumento para mantener la cohesión social

A pesar de los recursos disponibles, la sociedad tiene niveles de desintegración no deseables que suelen identificarse con individuos al margen del sistema "económico-productivo" –debido a los problemas de paro, la inmigración cada vez mayor, la desestructuración progresiva de numerosas familias, el envejecimiento de la población, etc.–. Es evidente que la educación es un instrumento de cohesión social en cuanto que iguala las oportunidades de los individuos para participar activamente en las diferentes esferas del mundo público. *Sin embargo, no podemos delegar en la educación, la exclusividad de ese* papel cohesionador. Cabe el riesgo de que otras instancias sociales eludan su necesaria participación en ese proceso de cohesión. El recorte de gastos en la política social, los ajustes salariales u otro tipo de medidas que son contrarias a la cohesión social pueden destruir todos los intentos que la educación pueda hacer en este sentido.

Tampoco puede la educación ser la responsable en exclusiva de la cohesión social. La educación puede ayudar a mejorar esa cohesión social, sí; pero la desestructuración de las sociedades contemporáneas viene no de la falta de educación o de una educación deficiente, sino de la falta de **oportunidades económicas y sociales** que padecen muchos grupos humanos. Podrían pensarse otras muchas formas de ofrecer esas oportunidades que no fuesen sólo la educación.

d) Educación para abordar la Sociedad de la Información

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han terminado por desarrollar nuevas formas de acceder al conocimiento y maneras nuevas de transmitirlo. Estar preparados para enfrentarse a esas nuevas formas es un requisito imprescindible para mantenerse dentro del sistema. El analfabetismo digital (no saber manejar los ordenadores a nivel de usuario) puede generar una nueva clase de marginados: aquellos que no tengan acceso a la información por carecer de los conocimientos necesarios para abordar las nuevas tecnologías en las que se esconde[17].

Por ello es obvio que se hace necesario que la educación dote a los individuos de estos conocimientos para que puedan acceder libre y fácilmente a toda la

[17] En algunos contextos se habla de los *digital homeless*, cuya traducción al castellano sería la de "sin techo digital". Forges lo describió gráficamente cuando en su viñeta de *El País* del lunes 11 de octubre de 1999, un solitario paseante se dice a sí mismo: *Premonición horrible: "me conecto a INTERNET, luego existo". Lo aviso. ... Y, añado, está a la vuelta de la esquina.*

información que circula en esta sociedad de la información. Pero prepararse para que la **educación en la sociedad de la información** sea eficaz requiere un detenido análisis de las necesidades de formación del profesorado. La aplicación de las nuevas tecnologías en el aula es, todavía, y a pesar de lo que se ha insistido en este punto desde diversas instancias, muy escasa cuantitativamente y prácticamente nula cualitativamente. Una política educativa que no aborde esta cuestión está condenada al fracaso. Los procesos de cambio en la educación residen, sobre todo, en el profesorado, verdaderos agentes ejecutores del cambio. No podemos obviar al profesorado pensando en una nueva formación para los alumnos europeos si los profesores no reciben antes una formación a la altura de las necesidades tecnológicas de esos alumnos.

Hay que hacer notar, además, que Sociedad de la Información no es lo mismo que sociedad informada ni, mucho menos, lo mismo que sociedad del conocimiento. Estos términos se emplean casi indistintamente y deben hacerse matices al respecto.

La actual sociedad de la información produce una serie de distorsiones en la propia información que afectan a todos los individuos:

1) Saturación informativa. Existe un exceso de información. Se maneja mucha más información de la que se es capaz de asimilar. Eso no quiere decir que haya más gente bien informada. Hay mucha cantidad de información, pero ¿es información de calidad?

2) Vertiginosidad de la información. El volumen de información es tal que tiene que ser digerido a una gran velocidad. De ahí que no haya tiempo para profundizar en ella, para realizar una asimilación crítica de la misma. Sobra opinión y falta reflexión.

3) Dispersión informativa. La diversidad de temas sobre los que existe información y la cantidad de fuentes diferentes al respecto hace que esa información aparezca a veces de forma fragmentada e incluso contradictoria.

4) Homogeneización de pensamiento y riesgo de manipulación mediática. La rápida difusión de las modas que permiten las nuevas formas de comunicación (instantáneas y masivas) y el atractivo de la comunicación audiovisual otorgan un poder a estos medios difícil de considerar. Parece que sólo existe el mundo que existe en los medios de información de masas. Eso puede llevar hacia el "pensamiento único" ya que los individuos homogeinizan sus formas de pensar y uniforman sus procesos de creación artística[18].

[18] La gran cantidad de recopilaciones y la escasez de elementos artísticos originales y novedosos podría ser una síntoma de ello.

Los procesos educativos debieran ayudar a evitar esas disfunciones informativas. Un posible remedio a los mismos es la transmisión de parámetros críticos que permitan adquirir herramientas que potencien la reflexión sobre la información que se recibe. Es imprescindible dotar a las personas de criterios que les permitan seleccionar las fuentes de información más fiables; interpretar correctamente la información que reciben y, sobre todo, aportar elementos novedosos a la sociedad.

En este sentido hay que apostar abiertamente por la presencia de educadores en los medios de comunicación social y hay que procurar que los adultos acompañen a los niños y adolescentes en sus viajes por el mundo de la información, un trayecto en el que invierten muchas horas de su tiempo semanal.

e) Hacer los sistemas de educación y formación más dinámicos y flexibles y dar apoyo a sus actores

Ante el panorama dibujado, es obvio que los sistemas educativos deben flexibilizarse y abrirse a nuevas formas de enseñanza. En ellas, las TIC van a cobrar un gran protagonismo facilitando el autoaprendizaje y posibilitando fórmulas de educación no presenciales.

Los procesos de enseñanza tradicionales disponían de unas dimensiones de referencia: el espacio (aula), el tiempo (horario), el transmisor del conocimiento (profesor), el contenido del conocimiento que se transmite (currículo) y el receptor del conocimiento (alumno). Ahora, con las posibilidades de las TIC, redefinen radicalmente su sentido y, algunas de ellas, incluso lo pierden.

El espacio y el tiempo, por ejemplo, pueden desaparecer. El autoaprendizaje guiado y la posibilidad de acceder al conocimiento, residente en la red, en cualquier momento y desde casi cualquier lugar del mundo hace que el símbolo de los sistemas de *enseñanza* tradicionales (la escuela) pueda ser sustituido ideográficamente por un símbolo más propio de sistemas de *aprendizaje*: el ordenador.

Pero el riesgo es olvidar los ricos procesos de aprendizaje que son intrínsecos a una relación de hetero-aprendizaje presencial. El debate de ideas conjuntamente con otros alumnos, lo que el profesor transmite con sus propias formas de actuar, con sus actitudes, con sus expresiones, etc., esa riqueza del intercambio humano que supone un aula presencial puede verse reducida. Al margen, claro está, del efecto socializador de todo aprendizaje que se establece en compañía de otros. Los riesgos del aislamiento personal son manifiestos.

Las formas semipresenciales y más flexibles de aprendizaje deben darse en momentos vitales en que la socialización ya esté consolidada y cuando la madu-

rez intelectual y personal del alumno permitan un acercamiento consciente a esos riesgos. Ello sin perjuicio de que pueda hacerse al alumno más protagonista de sus propios procesos de aprendizaje.

Como ha quedado reflejado, las 153 páginas del *Accomplishing...* están llenas de sugerentes planteamientos y constituyen uno de los pilares reflexivos de mayor calado para entender la política educativa de la Unión Europea, tanto en el punto en el que se encuentra actualmente, como hacia el que se dirigirá en el próximo medio plazo.

4.6. La Comunicación Hacia la Europa del conocimiento (1997)

Justo un año después de la emisión por parte de la Comisión de los documentos *Aprender en la sociedad de la información*[19] y *Libro Verde: los obstáculos para la movilidad transnacional*[20] (ambos son del mismo día), se firmó el *Tratado de Amsterdam*, el 2 de octubre de 1997[21]. El Tratado supone un nuevo estímulo para la política educativa de la Unión, como veremos enseguida.

En efecto, el *Tratado de Amsterdam* se firmó apenas unos días antes de que la Comisión presentara una nueva comunicación que suponía un peldaño más en el camino hacia un Espacio Europeo de Educación. Se trata de la ***Comunicación de la Comisión, de 12 de noviembre de 1997, Hacia la Europa del conocimiento***[22]. En esta ocasión, alentada por el buen resultado de comunicaciones anteriores, y con el informe *Accomplishing...* muy presente, por su proximidad en el tiempo, la Comisión quiere ir más lejos que en documentos anteriores. Según apunta en la introducción del documento:

> "El objetivo de esta Comunicación es presentar las directrices para las futuras acciones de la Comunidad en las áreas de educación, formación y juventud para el perío-

[19] Ver epígrafe 4.3 de este capítulo.

[20] Ver epígrafe 4.4. de este capítulo.

[21] A ese tratado y sus repercusiones en el devenir de la historia política de la Unión Europea se hizo referencia en el epígrafe 5.7 del quinto capítulo de la primera parte.

[22] La referencia completa está, como en todos los casos de los documentos oficiales primarios, en el anexo A-II.1, correspondiente a esta segunda parte. No se ha podido localizar dicha *Comunicación* en el *Diario Oficial*, por lo que es posible que no se haya publicado allí. No obstante es sencillo encontrarlo en cualquier Centro de Documentación Europea por su referencia (COM(97)563 final). La versión que se ha empleado aquí procede de *Internet:* (http://www.europa.eu.int/en/comm/dg22orient/orient-en.html).

La versión de *Internet* está en inglés (no se ha podido localizar en castellano), por lo que las citas literales provienen de una traducción propia. Las referencias a las páginas se refieren, también, a la versión de *Internet*, por lo que un cambio posterior en el diseño de la página electrónica (el documento se recogió de la red en cuanto fue publicado, esto es, el 5 de diciembre de 1997) podría hacer que, a fecha de hoy, éstas no coincidan.

do 2000-2006. Prepara el terreno para las disposiciones normativas que tendrán que proponerse durante la primavera de 1998, para las subsiguientes y relevantes decisiones que se adoptarán en 1999 y que entrarán en vigor en 2000" (p. 1).

Lógicamente, está pretendiendo **diseñar las pautas que deberán seguirse a la hora de establecer la segunda generación de los Programas Globales Integrados**. Puede decirse, pues, que, claramente, esta *Comunicación* intenta ofrecer ideas directamente para la redacción de la normativa jurídica que dio origen a *SÓCRATES II*, *LEONARDO II* y *JUVENTUD*, los programas de inicio del siglo XXI, aún en vigor.

En la introducción se asume como marco contextual la **"sociedad del conocimiento"** y como paradigma educativo el **"Aprendizaje Permanente"**. Eran postulados que estaban ya consolidados desde todos los documentos precedentes, como ha quedado de manifiesto en los epígrafes anteriores de este capítulo.

Sin embargo, expresados los dos ejes que permiten ubicar los planteamientos de la *Comunicación*, ésta introduce un elemento novedoso, la mención a la referencia que el *Tratado de Amsterdam* hace sobre la determinación de la Unión de "promover el mayor nivel de conocimiento entre sus ciudadanos mediante el amplio acceso a la educación y su actualización permanente" (p. 14)[23].

Según la Comisión, para llegar a ese objetivo se debe promover el impulso progresivo de un espacio educativo europeo abierto y dinámico. Para lograrlo, dos deben ser las preocupaciones fundamentales que articulen la política educativa de la Unión: la construcción de una Europa del conocimiento y la promoción del empleo.

Respecto a la **construcción de la Europa del conocimiento**, ésta debe articularse en torno a tres dimensiones: conocimiento, ciudadanía y competencia. El *conocimiento* es la herramienta fundamental para poder participar en los procesos actuales de cambio y tomar partido en el devenir de la sociedad contemporánea. La *ciudadanía*, fundamentada en compartir unos valores comunes, desde el respeto a la diversidad, y en un sentimiento de pertenencia a la herencia cultural e histórica de Europa permitirá unos niveles de solidaridad entre los europeos que conducirán a mayores niveles de bienestar y a la reducción de las diferencias socio-económicas entre ellos. Por último, la *competencia* les dará mayor autonomía laboral y más posibilidades de empleabilidad. Esa requerida reconversión de las "políticas del conocimiento" debe situarse en uno de

[23] Por eso se apuntó antes al *Tratado de Amsterdam* como nuevo acicate de la política educativa comunitaria aunque, al margen de esa, no modifica las otras referencias a educación de su predecesor, el *Tratado de Maastricht*.

los cuatro objetivos fundamentales de las políticas internas de la Unión propuestas en la *Agenda 2000*[24].

Por su parte, la **promoción del empleo** debe basarse en dotar a los ciudadanos de las destrezas necesarias que les hagan capaces de adaptarse a los cambios del mercado laboral y a las transformaciones del sistema económico productivo.

Es esencial en este sentido ofrecer los medios para poder actualizar y reforzar las competencias para el empleo en cualquier momento de la evolución profesional del sujeto. La evolución del trabajo y de su organización facilitará el proceso, mientras sirve de marco para el enriquecimiento de la ciudadanía europea.

La respuesta a estas dos preocupaciones requiere mayor coherencia y complementariedad a la hora de integrar las acciones en los ámbitos de la educación, la formación y la juventud.

Desde la Comisión se reconoce el valor de las acciones ya implantadas, sobre todo lo que aquí se ha denominado como Programas Globales Integrados puestos en marcha desde 1995 (*SÓCRATES*, *LEONARDO* y *JUVENTUD CON EUROPA*). Se consideran indispensables para el desarrollo del conocimiento en Europa.

Ahora bien, los programas de la nueva generación (2000-2006) deberán concentrarse en un **número limitado de objetivos** con la finalidad última de lograr un Espacio Educativo Europeo que construya la Europa del conocimiento:

1) Apoyar al acceso de los ciudadanos europeos a todos sus recursos educativos posibles.

2) Promover la innovación de los recursos educativos.

3) Difundir ejemplos de buenas prácticas educativas.

Teniendo en mente el anterior cuadro teleológico, los programas de segunda generación deberán concentrar sus actividades. Las **medidas propuestas** engloban una serie de acciones en relación a la movilidad, la cooperación, la promoción de competencias europeístas determinadas, la innovación y la calidad. En concreto se proponen seis grandes tipos de medidas concebidas y se realizadas a nivel transnacional:

[24] Como se indicó en el epígrafe 5.8.1 del capítulo quinto de la primera parte, la *Agenda 2000* fue presentada el 16 de julio de 1997 en Bruselas por Jacques Santer, presidente de la Comisión en aquel entonces, bajo el título *Agenda 2000: Fortalecer y ampliar la Unión Europeas*. Entre otras pretensiones apostaba por el refuerzo de las políticas comunes. Dentro de esa línea, cuatro son los grandes objetivos propuestos: crear las condiciones para un crecimiento sostenible; asentar el crecimiento en el conocimiento; llevar a cabo una modernización profunda de los sistemas de empleo; y promover una sociedad solidaria y segura, preocupada por el interés general y respetuosa con el medio ambiente.

1) Acciones de *movilidad física*, haciendo referencia al reconocimiento de las calificaciones y su optimización.

2) Acciones de promoción de la *movilidad virtual*, favoreciendo el acceso de todos a las nuevas herramientas educativas, promoviendo la conexión a las redes de comunicación y de información, y fomentando la producción y la difusión de productos y servicios educativos multimedia europeos.

3) Acciones de desarrollo de *redes de cooperación* a nivel europeo para el intercambio de experiencias.

4) Acciones para la promoción de las *competencias lingüísticas* y de comprensión cultural.

5) Acciones que favorezcan el desarrollo de la *innovación*, mediante proyectos piloto basados en asociaciones transnacionales.

6) Acciones que permitan una mejora continua de los *términos de referencia* comunitarios sobre los sistemas y las políticas de educación, formación y juventud de los Estados miembros, con el ánimo de establecer parámetros que permitan la comparabilidad y, por tanto, sean útiles para valorar el grado de convergencia de los sistemas educativos[25].

De cara a la implantación de los nuevos programas, la Comisión realiza una serie de propuestas muy concretas en cuanto a las **cuestiones procedimentales**:

1) *Visibilidad y transparencia.* La puesta en marcha de los programas debe ir acompañada de una política de difusión de los mismos para que lleguen a los ciudadanos y de un esfuerzo por clarificar los objetivos y las acciones que los integran para que sean comprensibles para todos.

2) *La fuerza de las asociaciones.* Uno de los mayores potenciales de los programas es promover la asociación a todos los niveles del mundo educativo: entre los Estados miembros, entre instituciones, entre centros escolares concretos. En definitiva, las asociaciones van uniendo personas y tejiendo con hilos humanos el ropaje de la nueva Europa.

3) *Seguimiento y evaluación de los programas.* La experiencia de los informes de evaluación de las diferentes acciones que se han ido sucediendo ha sido muy positiva porque ha permitido en sucesivas fases de las mismas ir reorientando su dirección en función de los logros obtenidos y de las lagunas observadas. No sólo no debe desaprovecharse esa experiencia sino que resulta imprescindible mejorar los sistemas de seguimiento de los progra-

[25] Como pueden ser las cifras clave o las bases de datos.

mas de segunda generación, sobre todo, para valorar en qué medida cooperan, de forma complementaria, al advenimiento del fin último: la instauración del Espacio Europeo de Educación y la sociedad del conocimiento.

4) *Mejorar los procedimientos, simplificándolos.* Numerosos informes de evaluación ponían el acento en la compleja burocracia que resulta la gestión de los programas y las resistencias que esto acarrea en la gente para acercarse a ellos. Deben existir puntos de información muy cercanos a la gente y con recursos de difusión muy claros. Además, debe ser una constante en el futuro hacer más sencillos los procedimientos de solicitud, optimizar los mecanismos de decisión sobre las concesiones y agilizar las cuestiones presupuestarias. Todo ello en un contexto de máxima información ciudadana y total transparencia institucional.

Termina el informe con una referencia a los **agentes implicados** en la construcción de esa Europa del conocimiento. Como venía siendo habitual en los documentos que determinan la doctrina de la Comisión, hay que hacer partícipes a todas las instancias que tienen que ver con la educación y la formación (autoridades del sistema educativo, padres, profesores, gestores de formación, ONGs, asociaciones profesionales, etc.) y con el empleo (empresas, sindicatos, colegios profesionales, etc.) y hacerlo a todos los niveles (europeo, nacional, regional y local), puesto que la Europa del conocimiento será una Europa de todos, por todos y para todos.

4.7. El estudio La globalización de la educación y la formación: recomendaciones para una coherente respuesta de la Unión Europea (2000)

Cuando el proceso de lanzamiento de la segunda fase de *SÓCRATES* y *LEONARDO* ya estaba en marcha, junto a la aparición del programa *JUVENTUD*, surge un nuevo documento de reflexión desde instancias independientes: *The Globalisation of Education and Training: Recomendations for a Coherent Response of the European Union.* Se trata de un estudio que fue realizado por la *Academic Cooperation Association* –ACA– (Asociación para la Cooperación Académica)[26] en el periodo comprendido entre febrero y mayo de 2000, a instancias de la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea.

[26] La información oficial sobre la Asociación para la Cooperación Académica puede encontrarse en su página electrónica: http://www.aca-secretariat.be. Se trata de una asociación europea independiente, cuyo objetivo es la gestión, el análisis y la mejora de la cooperación en materia de educación y formación dentro de Europa y entre Europa y terceros países. Fue creada en 1993 y tiene su sede social en Bruselas. Agrupa a organizaciones de 20 países europeos y 3 países no europeos que se dedican en sus respectivos ámbitos nacionales a promover, financiar y gestionar cooperación educativa internacional. En numerosas ocasiones ha actuado como consultora

Este estudio supone un análisis sobre la cooperación de la Unión Europea con "terceros países" en materia de enseñanza y formación. El objetivo último del documento es la formulación de una futura política en esa cuestión, que responda coherentemente a los desafíos de la globalización por un lado y de ampliación de la Unión Europea por otro, con el ingreso previsto de los países del Este en el horizonte de 2004. Dos son los enunciados de partida: el proceso de globalización económica y la necesidad de potenciar la calidad de la educación y de la formación dentro de Europa.

El estudio se estructura en tres partes claramente diferenciadas que constituyen tres pasos metodológicos en la organización del estudio y en la elaboración de las recomendaciones. El primero de ellos consiste en un inventario analítico de los programas de educación y formación con "terceros países" que había venido desarrollando la Unión Europea hasta ese momento, los que estaban desarrollándose entonces y los que en aquel momento estaban previstos para ser implantados en el futuro inmediato. Este primer paso propicia un listado detallado sobre todos los programas existentes fuera de Europa, y permite la comparación entre los mismos, con el objetivo de elucidar las tendencias y mejores prácticas puestas en marcha. El segundo paso consiste en revisar la reciente literatura sobre internacionalización y la cooperación internacional. Su finalidad es divisar los diferentes caminos para el realce de la calidad en la educación y en los sistemas de formación dentro de la Unión Europea a partir de la cooperación educativa. El estudio finaliza con la presentación de un conjunto de recomendaciones para el futuro de la cooperación con los "terceros países" de la Unión Europea, como resultado de la comparación de la actual práctica de estos últimos con el estado de la cuestión internacional.

a) Revisión de las acciones de cooperación educativa con "terceros países"

Este paso inicial del estudio es empírico y analítico. La revisión de los programas fue realizada con ayuda de indicadores homogéneos, tales como su duración, el presupuesto, los focos geográficos, los sectores prioritarios, los beneficiarios, las actividades de cooperación, las áreas y focos temáticos y el diseño del programa.

Se seleccionaron para un análisis comparativo de los mismos 25 programas, todos ellos novedosos, pues asientan sus raíces hacia la última década, y la

externa de la Comisión Europea. Sus proyectos son muy numerosos y todos tienen como hilo conductor la cooperación educativa internacional. Entre los más recientes, disponibles en *Internet* (en la página electrónica ya mencionada), figuran: *Internationalisation in a Changed Environment* (2003), *Study on English-Language-Taught Degree Programmes* (2002), *Marketing Education Worldwide* (2002), *Borderless education: Lifelong Learning knows no borders* (2002), y *Needs Analysis Study of the Open Society Institute's Undergraduaten Exchange Programme* (2002).

gran mayoría en la segunda mitad de ésta. El análisis al que fueron sometidos dichos programas permitió observar más específicamente las características de cada uno de ellos, lo que permitió la comparación entre los mismos y, en términos más generales, ayudó a evidenciar las tendencias que de ellos se desprendían. Algunas de estas confluencias generales entre los distintos programas se encuentran en:

- Presupuestos modestos y un bajo nivel de actividad.
- El nivel prioritariamente atendido es el de Educación Superior.
- El grupo de beneficiarios institucionales es liderado por las universidades, en su gran mayoría, y los beneficiarios individuales suelen ser los estudiantes de educación superior, el personal académico y personal de empresas.
- Las actividades más comunes de estos programas son el desarrollo de los *curricula*, la creación de materiales didácticos y la organización de conferencias y seminarios.
- Las áreas y orientaciones temáticas se engloban principalmente en el conjunto de estudiantes de *business* y *management*.
- Su diseño es muy tradicional, focalizándose en la participación de carácter individual y preferencia por la cooperación bilateral.

En estos términos cabe destacar por tanto la falta de recursos y el pobre nivel de desarrollo de los programas no pertenecientes a la Unión Europea, y por ello, la necesidad de llevar a cabo políticas de cooperación con estos países para el fomento de la educación y la formación, así como la motivación hacia mayores niveles de calidad.

b) El estado de la cuestión sobre la cooperación internacional en materia educativa

La segunda fase del estudio se centra exclusivamente en la educación superior. Se basa en una revisión de la literatura más reciente sobre internacionalización educativa y cooperación internacional en la enseñanza. Las conclusiones giran en torno al concepto de calidad de la educación y cómo los distintos caminos de la cooperación internacional pueden aumentar esa calidad. Responde al propósito de proporcionar una medida cualitativa para evaluar los actuales programas desarrollados en los "terceros países", y para plantear criterios que faciliten la formulación de una política futura con éstos. Así, este informe no sólo cubre programas de cooperación como tal, sino que también abarca a un amplio conjunto de medidas y a un marco de condiciones que contribuyen a la

internacionalización de la educación y de la formación tales como: la revisión de las mejores tendencias en cooperación internacional fuera de la financiación de los programas; el análisis de rasgos estructurales de educación superior y sistemas de formación que impactan sobre la cooperación internacional y el análisis de varios aspectos que aseguren y aumenten la calidad de la educación superior y de los sistemas de formación.

Respecto al estado de la cuestión sobre internacionalización, éste aporta algunas pistas sobre las tendencias para el diseño de políticas de cooperación de la Unión Europea con los Estados no-miembros:

1) La primera de ellas hace referencia al desarrollo de la movilidad de los estudiantes de la Unión Europea. Se percibe insuficiente competitividad en función del mercado internacional. Ello es debido a los obstáculos con los que se encuentran los estudiantes entrantes en Europa, como por ejemplo, las leyes de inmigración, la carencia de información sobre instituciones y sistemas de educación superior para potenciales participantes no europeos, la carencia de certificados de calidad, la carencia de atención al pago de la enseñanza, el debilitamiento de la utilización de servicios culturales, entre otros.

2) La segunda tendencia aborda la movilidad del profesorado y el desarrollo del currículo común. Ambas actividades implican densa comunicación e intercambio entre instituciones socias. En el caso de la movilidad del profesorado las instituciones de educación superior han adquirido suficiente experiencia, sin embargo, lo que podría ser una fuerte competitividad no es siempre explotada como tal. Respecto al desarrollo del currículo la cooperación europea no ha dado lugar a grandes presencias de productos educativos europeos en el mercado global, estando éste fuertemente dominado por proveedores americanos. Sus fortalezas se encuentran en el mayor uso de las TIC, y la viabilidad del material en inglés que permite alcanzar una audiencia más amplía y una mejor comercialización del producto.

3) El avance en la conexión de redes es otra de las tendencias señaladas. Las redes dentro y fuera de Europa facilitan las formas de cooperación multilateral, y en este campo las instituciones de educación superior se caracterizan por el buen desarrollo de las mismas. Tan sólo en ciertos casos, dichas redes han sido utilizadas estratégicamente para posicionar aventajadamente a las instituciones sobre el mercado internacional.

4) Otra directriz marcada hace alusión a la calidad de cooperación. Ésta cada vez más está considerada como un factor esencial para el mantenimiento de la cooperación. Ello se debe a que con el realce de la calidad, las activida-

des de cooperación en todo el mundo está siendo institucionalizado y, más frecuentemente, integrado en el perfil y desarrollo estratégico de instituciones de educación superior.

5) Por último, las nuevas tecnologías y los nuevos proveedores de educación superior están desafiando al mercado educativo internacional con nuevas demandas de servicios. Este emergente mercado de productos y servicios educativos no es lo suficientemente conocido por la mayoría de las instituciones de educación superior europeas.

c) Recomendaciones

La tercera parte del estudio está dedicada a las recomendaciones que sirven de guía a la Comisión Europea para la formulación de futuras políticas prioritarias en cooperación educativa internacional con "terceros países".

Suponen un elemento clave del estudio ya que es el resultado de la comparación crítica entre los resultados de los análisis llevados a cabo en la primera parte con las necesidades emergentes descubiertas en la segunda.

Estas recomendaciones se concentran sobre la cooperación y otras medidas que pueden mejorar la calidad de la educación y formación dentro de la Unión y está únicamente dirigido al sector de la educación superior.

El desarrollo de las mismas muestra dos tipos de vías que integran medidas diferentes. La primera de ellas se focaliza en el conjunto de los programas de cooperación, tales como los programas que conforman el inventario. La segunda vía de recomendaciones es concerniente a un amplio rango de medidas que se relacionan con los propios sistemas de educación superior e instituciones en Europa y que constituyen el marco de condiciones para la cooperación de instituciones de educación superior europeas con "terceros países".

Las conclusiones más destacadas de este estudio sobre los programas de cooperación son:

1) Respecto a los programas de cooperación

1.1.) La Unión Europea debe continuar y reforzar su concentración en la educación superior, inclusive el sector terciario no universitario.

1.2.) La Unión Europea necesita identificar un número más limitado de áreas y regiones prioritarias. Los criterios dominantes para seleccionar países y regiones prioritarias deben ser la fuerza y el poder innovador de los sistemas de educación y formación de socios.

1.3.) La Unión en la cooperación con "terceros países" necesita hacer mejor uso del desarrollo del currículo común, basado en la internacionalización y en las nuevas TIC.

1.4.) La Unión debe hacer uso de la experiencia ganada en la cooperación intra-europea durante 15 años por los programas *SÓCRATES*, *LEONARDO* y, sobre todo, el programa ERASMUS. Toda la experiencia adquirida con ellos y los niveles de calidad atendidos deben convertirse en una medida para la cooperación con los "terceros países" de la Unión, haciendo énfasis en la participación de instituciones y en las relaciones multilaterales.

2) Respecto a las medidas hacia los sistemas de educación superior y las instituciones

2.1.) La Unión debe ayudar a facilitar el acceso en la educación superior europea a estudiantes (y escolares) de los "terceros países".

2.2.) La Unión debe mejorar la proyección exterior de sus sistemas europeos de educación superior. Europa necesita un marketing enérgico para comunicar adecuadamente la calidad de su educación al mundo exterior.

2.3.) La Unión debe ayudar en la creación de niveles europeos de calidad y reforzarlos por medio de acreditaciones con el fin de salvaguardar los estándares de calidad a nivel europeo y para comunicarlos fuera de Europa.

2.4.) La Unión ha de llevar a cabo un desarrollo externo de las políticas de lenguaje fomentando que las instituciones ofrezcan cursos en uno o más lenguajes mundiales para atraer a una audiencia internacional.

2.5.) La Unión Europea debe ayudar a la formación y desarrollo de alianzas en la educación transnacional europea.

Las consecuencias del documento se dejaron sentir pronto. Si bien cuando aparece ya se habían proclamado la *Declaración de La Sorbona* (1998) y la *Declaración de Bolonia* (1999), este documento apunta algunas reflexiones que *a posteriori* se fueron incorporando en algunos momentos del proceso, aún en fase de construcción, del Espacio Europeo de Educación Superior al que tales declaraciones dieron lugar[27].

[27] En el próximo capítulo, que se dedicará a la política educativa de la Unión Europea en materia de Educación Superior, se hará referencia a ellas y se prestará especial atención al Espacio Europeo de Educación Superior.

4.8. Los Futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación (2001)

4.8.1. El origen. Del Consejo Europeo de Lisboa de 2000 al Informe de la Comisión, de 31 de enero de 2001

Las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, de 23 y 24 de marzo de 2000, señalaron un determinado número de líneas de actuación que los Estados miembros debían seguir para desarrollar una "Educación y formación para vivir y trabajar en la sociedad del conocimiento" (apartados 25-27), siempre dentro de la estrategia global de la Unión para el decenio 2000-2010 de "llegar a ser la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica en el mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible con más y mejores trabajos y una gran cohesión social" (apartado 5).

Como parte de esas líneas, el Consejo sugiere "una reflexión general sobre los futuros objetivos concretos de los sistemas educativos, centrada en las prioridades y preocupaciones comunes" (apartado 27) que debía ser presentado, para su adopción, al Consejo que tendría lugar en la primavera de 2001.

Algo más de nueve meses después, se presenta el ***Informe de la Comisión, de 31 de enero de 2001, Futuros objetivos precisos de los sistemas educativos***. El *Informe* es asumido por el Consejo el 14 de febrero de 2001, aunque con algunos pequeños matices[28] y adoptado definitivamente por el Consejo Europeo de Estocolmo, celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2001, con lo que adquieren un relevante cariz normativo.

El inicio del documento es optimista: "Los ciudadanos europeos ya figuran entre los mejores formados del mundo y los sistemas europeos de educación y formación se sitúan entre los mejores del mundo" (apartado 1). Pero se reconoce la necesidad de anticiparse a nuevas demandas, dado el contexto actual caracterizado por los rápidos cambios, el incremento de la mundialización y unas relaciones socioculturales y económicas muy complejas.

Cuatro son los **retos principales** que deben enfrentar, de cara al futuro, los sistemas educativos de la Unión Europea. La conciencia sobre esos retos y lo que implican para la educación de las nuevas generaciones determinará la definición que se hará posteriormente de los objetivos.

[28] Resulta de gran interés analizar comparativamente uno y otro documentos para ver los cambios que existen entre ellos que, a pesar de ser sensibles, permiten atisbar las diferencias de planteamientos entre la Comisión y el Consejo. No obstante, no es objeto de esta tesis esa comparación. En este epígrafe nos referiremos a la disposición normativa definitivamente aprobada por el Consejo y no a la propuesta de la Comisión.

El primero de los retos planteados proviene de los cambios en la vida laboral, con un creciente número de empleos en el sector servicios, con constantes necesidades de actualización profesional y con una presencia cada vez mayor de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Con todo ello se ha producido una modificación tanto de la naturaleza del trabajo como de las competencias que se exigen a los trabajadores, con lo que será preceptivo atender al principio de Aprendizaje Permanente. Otro reto importante se plantea desde los *cambios socio-demográficos* derivados de los fenómenos migratorios, del envejecimiento de la población y de la mayor esperanza de vida que harán imprescindible atender a la educación de las personas adultas y ofrecer una educación con un marcado carácter intercultural. El *riesgo de exclusión social*, si no se atiende adecuadamente el principio de igualdad de oportunidades, es el tercero de los retos, ya que en las sociedades basadas en el conocimiento puede abrirse una brecha considerable entre quienes poseen acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación y los que no disponen de ellas, pues éstos últimos tienen más dificultad para acceder a la materia prima en esas sociedades: la información. Una educación que promueva una sociedad integradora se hace imprescindible en ese contexto. Por último, la *ampliación* plantea también desafíos educativos importantes ya que los países que se esperan para la primavera *de 2004 tienen niveles educativos muy diversos, situaciones económicas distintas* y marcos laborales diferentes lo que obligará a atender las necesidades económicas y educativas de aquellos con un nivel de vida muy por debajo de la media de los ciudadanos de los Estados que ya son miembros.

Ante esos retos, los objetivos generales que deben plantearse los Estados miembros de la Unión para sus sistemas de educación y formación son tres:

1) Mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas educativos

Lo cual necesita, sin duda, de la *mejora de la formación de los profesores*, ya que son ellos el factor más importante para motivar a los alumnos y conseguir que tengan éxito. Su papel ha cambiado de meros transmisores del conocimiento a guías del alumno en el camino individual de su auto-aprendizaje. Los profesores deben asumir el reto difícil de actualizar sus propios conocimientos en un mundo en que *la información se produce a un ritmo vertiginoso para lo que deberán ser usuarios* hábiles de las TIC y, sobre todo, aplicarlas en su labor docente.

Por otra parte, hay que *desarrollar las aptitudes necesarias para la sociedad basada en el conocimiento*. Se hace necesario, primeramente, actualizar la definición de las capacidades básicas en el nuevo contexto cognitivo. Parece evidente que la capacidad de lectura, escritura y cálculo, aún con ser tradicional, debe seguir considerándose la más esencial y, por tanto, hay que aumentar sus

niveles de aprendizaje. Pero junto a esa, aparecen otras nuevas que deben ser tenidas en cuenta: las Tecnologías de la Información y la Comunicación, por ser el vehículo fundamental del conocimiento; los idiomas, para permitir una convivencia activa en una sociedad multicultural y, por tanto, plurilingüe; y la educación para la ciudadanía en democracia, centrada en la estimulación de la participación en los procesos políticos y en el diálogo como herramienta para construir los consensos. Pero, sobre todo, la capacidad más básica será la de mantener la capacidad de aprender. La educación debe ser, ante todo, un proceso para "aprender a aprender".

Garantizar el acceso de todos a las Tecnologías de la Información y la Comunicación se convierte, así, en otra de las metas esenciales. Es determinante equipar adecuadamente a los colegios, crear centros de aprendizaje, establecer redes y preparar al profesorado para que hagan un uso eficaz de esas tecnologías en el aula y sepan aprovechar todos los recursos que las TIC permiten emplear. No en vano, las TIC han supuesto una revolución en el modo de trabajar de los centros escolares y de la instituciones de formación, además de constituir un potencial enorme para desarrollar procesos de enseñanza no presenciales (a distancia y *on-line*), lo que flexibiliza las oportunidades de aprendizaje y facilita el desarrollo del Aprendizaje Permanente.

El aumento de la matriculación en los estudios científicos y técnicos se plantea como un síntoma de esa mejora de la eficacia de los sistemas educativos, ya que permite disponer de una fuerza técnica y científica que se convierte en un motor de competitividad.

El último de los objetivos específicos que presenta el *Informe* sobre *Futuros objetivos...* asociado a su primer objetivo general es aprovechar al máximo los recursos. Los centros deberán contar con los sistemas de apoyo para garantizar una gestión eficaz de los recursos (asesoramiento administrativo y contable, herramientas de evaluación, etc.) que les permitan garantizar, asimismo, la calidad.

2) Facilitar el acceso de todos a los sistemas de educación y de formación

El *Informe* mantiene presente el principio del Aprendizaje Permanente, desde el que plantea la necesidad de construir una sociedad donde nadie quede excluido de la educación, con independencia de su edad, su situación laboral o su procedencia social. Así, se impone el postulado de proporcionar oportunidades de aprendizaje suficientes para que se puedan adaptar a todas las necesidades.

En ese sentido, debe promoverse la *creación de entornos de aprendizaje abierto*. Para poder incluir a todos los ciudadanos en los sistemas de formación, éstos

tienen que flexibilizar sus modelos de enseñanza aprovechando las oportunidades de las TIC. La *enseñanza no formal* cobra, pues, un protagonismo destacado.

En la misma línea, hay que hacer el aprendizaje más atractivo para que motive a la formación a un mayor número de personas.

Con una base ciudadana muy amplia que tenga formación puede lograrse el tercero de los objetivos específicos de este segundo objetivo general: promover la ciudadanía activa, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, aspectos nada desdeñables si la Unión quiere ser una auténtica "Europa de los ciudadanos".

3) Abrir los sistemas de formación a un mundo más amplio

En Europa, debido al proceso de integración política que está viviendo actualmente, se hace aún más intenso el proceso de globalización generalizado que vive el planeta. Por eso es decisivo que la educación amplíe sus horizontes para formar personas capaces de hacer realidad la movilidad profesional. Se necesitan profesionales que, además de las competencias de su profesión, sean depositarios de aptitudes que les permitan vivir, trabajar y comunicarse con personas de otros países, de lenguas distintas y de entornos culturales muy diversos.

Dotar de esas aptitudes no es fácil. Para lograrlo, la escuela debe, en primer lugar, reforzar los lazos con la vida laboral y la investigación, y con la sociedad en general, abriéndose a todos los *sectores sociales*. Empresas, centros de investigación, ONGs, etc. son entornos cuya cooperación con el sector educativo potencia una formación para los ciudadanos a la altura de las demandas que la globalización exige.

Hay también que desarrollar el espíritu de empresa, que no consiste sólo en dotar de las capacidades de gestión para dirigir compañías, sino, en un primer momento, hay, sobre todo, que inculcar actitudes positivas hacia la creación y el desarrollo de ideas de negocio propias y colaborar en la dotación de las destrezas necesarias para poner en marcha un proyecto empresarial capaz de desarrollar esas ideas.

Resulta imperativo, por otro lado, la *mejora del aprendizaje de idiomas* como herramienta imprescindible para quienes viven en este mundo globalizado. No sólo permite la movilidad y el desarrollo de proyectos conjuntos con profesionales de otros países, sino que el hecho mismo de aprender un idioma extranjero ayuda a la comprensión de la cultura que lo posee, desarrollando actitudes interculturales que favorecen la comprensión entre los pueblos y una convivencia más armónica en un contexto tan globalizado.

La *movilidad de estudiantes y profesores* por los diferentes países de Europa es un instrumento útil para el aprendizaje de idiomas, que se convierte, por ello, en otro de los objetivos deseables.

Termina el Informe, dentro de este último objetivo genérico, proponiendo *reforzar la cooperación entre los Estados* miembros de la Unión, mejorando sus métodos de trabajo, tanto en el seno de la Unión Europea como a nivel bilateral e intergubernamental, interconectando sus centros de formación, desarrollando mejores sistemas de homologación y reconocimiento de títulos, etc.

Este entramado de objetivos se presenta en la siguiente tabla-resumen:

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	
1) Mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y formación en la Unión Europea	1.1) Mejorar la educación y la formación de profesores y maestros	
	1.2) Desarrollar aptitudes para la sociedad basada en el conocimiento	Aumentar la capacidad de lectura y escritura y la capacidad de cálculo
		Actualizar la definición de las capacidades básicas para la sociedad del conocimiento
		Mantener la capacidad de aprender
	1.3) Garantizar el acceso de todos a las tecnologías de la información y la comunicación	Equipar a los colegios y a los centros de aprendizaje
		Participación de los profesores y formadores
		Utilización de redes y recursos
	1.4) Aumentar la matriculación en los estudios científicos y técnicos	
	1.5) Aprovechar al máximo los recursos	Mejorar la garantía de la calidad
		Garantizar un uso eficiente de los recursos
2) Facilitar el acceso de todos los sistemas de educación y formación	2.1) Un entorno de aprendizaje abierto	
	2.2) Hacer el aprendizaje más atractivo	
	2.3) Promocionar la ciudadanía activa, la igualdad de oportunidades y la cohesión social	
3) Abrir los sistemas de educación y formación a un mundo más amplio	3.1) Reforzar los lazos con la vida laboral y la investigación, y con la sociedad en general	
	3.2) Desarrollar el espíritu de empresa	
	3.3) Mejorar el aprendizaje de idiomas	
	3.4) Incrementar la movilidad y los intercambios	
	3.5) Reforzar la cooperación europea	

4.8.2. La "actuación ulterior" del Consejo: El proceso de los trabajos para la consecución de los objetivos

El Consejo Europeo de marzo de 2001, celebrado en Estocolmo, adoptó, como se dijo, el *Informe* sobre *Futuros objetivos*. Solicitó , además, que la Comisión y el Consejo presentaran al Consejo Europeo de Barcelona (que tendría lugar en marzo de 2002) un programa de trabajo detallado sobre tales objetivos (párrafo 11).

Posteriormente, las *Conclusiones del Consejo, de 29 de mayo de 2001*, instaron a elaborar un programa de trabajo que desarrollara los objetivos con mayor precisión, que estableciese indicadores para cada uno de ellos y diseñara metodologías para alcanzarlos.

Según las *Conclusiones del Consejo de 13 de julio de 2001 relativas al seguimiento del informe sobre los futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación*, el programa de trabajo debía centrarse en tres temas concretos: Las competencias básicas (en relación al objetivo 1.2 del *Informe* sobre *Futuros objetivos*...), las Tecnologías de la Información y la Comunicación (objetivo 2.3) y las Matemáticas y Ciencias (objetivo 2.4). Dicho programa debía ser lo más concreto posible para esos tres objetivos, en el marco del período 2002-2004, y esbozar una agenda más a largo plazo, hasta el horizonte 2010, en la que ya se desplegasen el resto de los objetivos.

El programa de trabajo fue desarrollado por el Comité de Educación, adoptado el 14 de febrero de 2002 y objeto de un *Informe Conjunto de la Comisión y del Consejo* que se presentó al Consejo Europeo de Barcelona de 15 y 16 de marzo de 2002. A partir de él se adoptó el ***Programa de trabajo detallado para el seguimiento del Informe sobre los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa*** (DO, C 142, de 14 de junio de 2002).

Algunos de los indicadores destacables que se presentaron en el programa de trabajo para ser logrados con mayor inmediatez fueron:

En relación con el objetivo global 1), mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y de formación, los resultados deseables serían:

- Reducir a la mitad, desde ese momento hasta 2010, el número de jóvenes de 18 a 24 años que no hayan seguido más que el primer ciclo de enseñanza secundaria.
- Dar acceso a todas las escuelas a Internet y a los recursos multimedia.
- Conseguir que todos los profesores necesarios cuenten con las competencias adecuadas para el uso de estas tecnologías al término del año 2002.

- Lograr un incremento anual considerable de la inversión *per cápita* en recursos humanos.

En relación con el objetivo global 2), facilitar el acceso de todos a la educación y la formación, sería deseable:

- Reducir a la mitad, de aquí a 2010, el número de jóvenes de 18 a 24 años que no hayan seguido más que el primer ciclo de enseñanza secundaria y no prosigan sus estudios o su formación.

Finalmente, en relación con el objetivo global 3), abrir la educación y la formación a un mundo más amplio, se espera:

- Fomentar la formación de los jefes de empresa y de los trabajadores por cuenta propia.
- Fomentar el aprendizaje de dos lenguas de la Unión distintas de la o las lenguas maternas durante un período mínimo de dos años consecutivos.
- Favorecer la movilidad de estudiantes, profesores y personal de formación e investigación.

El calendario del programa de trabajo incluye un informe intermedio para el Consejo Europeo de primavera de 2004 y un informe final en 2010.

El desarrollo de las acciones deberá hacerse siguiendo en el nuevo marco de trabajo establecido mediante la *Resolución del Consejo, de 17 de diciembre de 1999, Hacia el nuevo milenio: elaboración de nuevos procedimientos de trabajo para la cooperación europea en el terreno de la educación y la formación*, que instaura, en su párrafo 5 el denominado *Método de Programa Continuado* (MPC).

Según el MPC el Consejo tratará los asuntos prioritarios de interés común señalando las preocupaciones y los objetivos compartidos, e invitará a los Estados miembros a informar a la Comisión sobre las iniciativas que cada uno de ellos desarrolle relativas a los temas planteados. Los principales instrumentos que se utilizarán para evaluar los progresos realizados y comparar los resultados se determinan respetando un *Método Abierto de Coordinación* (MAC)[29]. Con esa información, la Comisión elaborará informes periódicos de seguimiento. El Consejo, a la luz de esos informes de la Comisión va reajustando sus priori-

[29] El Método Abierto de Coordinación (MAC) fue instaurado a partir del epígrafe 7 de las *Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa* de marzo de 2000, al que se han hecho repetidas referencias, como una nueva forma de cooperar para alcanzar el nuevo objetivo estratégico para la década 2000-2010 que allí se planteó: que Europa se convirtiera en la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo.

El MAC supone un nuevo paradigma de coordinación entre los Estados miembros para tratar de acercar sus respectivas políticas en aquellas cuestiones que son de su exclusiva competencia y en las que la Unión Europea no

dades y sus estimaciones. El objetivo del *Método de Programa Continuado* es "crear un marco (...) [de] mayor continuidad , eficacia eficiencia y fuerza a los efectos políticos de la cooperación comunitaria en el terreno de la educación y la formación" (párrafo 6). Es un nuevo sistema que "Pone de relieve la función esencial de la Presidencia en la realización del programa continuado, en particular porque deberá procurar su continuidad y mantener el impulso del proceso" (artículo 7).

A finales de 2002, se insistió en la necesidad de incrementar esa fórmula mediante la ***Resolución del Consejo de 19 de diciembre de 2002 relativa al fomento de la cooperación reforzada europea en el ámbito de la educación y formación profesionales***.

El Consejo destacó en ella que es necesario reforzar y desarrollar una cooperación europea más estrecha en materia de educación y formación profesionales, que resulta necesario mejorar la calidad y el atractivo de la educación y formación profesionales en Europa; y que la cooperación reforzada debería basarse, entre otras cosas, en los siguientes principios de trabajo:

- Los objetivos para 2010 establecidos por el Consejo Europeo de acuerdo con el programa de trabajo detallado y las actuaciones derivadas del *Informe sobre los futuros objetivos precisos...*
- Las medidas deben ser voluntarias y ejecutadas principalmente a través de una cooperación ascendente.
- Las iniciativas deben centrarse en las necesidades de los ciudadanos y de las organizaciones de usuarios.
- La cooperación debería incluir y hacer participar a los Estados miembros, la Comisión, los países de ingreso futuro, los países de la Asociación Europea de Libre Comercio y del Espacio Económico Europeo y a los interlocutores sociales, prestando especial atención al principio de integración, de la igualdad entre géneros y la inserción social.

Con esta Resolución el Consejo se compromete a reforzar la cooperación en el ámbito de la educación y formación profesionales mediante acciones y políticas desarrolladas fundamentalmente en el contexto del *Informe sobre los Futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación*, teniendo en

tiene capacidad legal para intervenir. Se trata de fomentar la cooperación entre los Estados miembros partiendo del mutuo beneficio de las buenas prácticas realizadas en los distintos países. Consiste en la fijación de directrices para la Unión, combinadas con calendarios específicos para lograr los objetivos a corto, medio y largo plazo establecidos por los Estados miembros. El grado de alcance de los objetivos se estima mediante medidas de referencia (cualitativas y cuantitativas) tales como "mínimo deseable" y "media recomendable". El MAC prevé también mecanismos de información continua por parte de los países y la elaboración de informes de seguimiento.

cuenta la *Resolución sobre la educación permanente*, pero también en el contexto de la *Estrategia Europea para el Empleo*. Para lograr dichos fines son medios importantes los instrumentos de educación y de formación de la Comunidad, en particular los programas *SÓCRATES y LEONARDO*, el Fondo Social Europeo y las iniciativas sobre aprendizaje electrónico y lenguas extranjeras.

Debe concederse prioridad al reforzamiento de la dimensión europea de la enseñanza, a la transparencia, la información y la orientación, al reconocimiento de competencias y cualificaciones dentro de las fronteras de la Unión y a la garantía de una educación y formación de calidad a lo largo de toda la vida y en todo el territorio de la Unión.

Para todo esto se solicita la colaboración y el trabajo de los Estados miembros y de la Comisión, tomando iniciativas, afianzando y adaptando las estructuras, asociando a los agentes clave, países y organizaciones.

Teniendo en cuenta el punto de partida de cada Estado miembro, que se utilizará como una de las herramientas para supervisar la aplicación del *Proyecto de trabajo detallado para el seguimiento del Informe sobre los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa*, y en el contexto de la Estrategia de Lisboa, el Consejo acuerda establecer una serie de niveles de referencia de rendimiento medio europeo mediante las ***Conclusiones del Consejo, de 5 de mayo de 2003, sobre los niveles de referencia del rendimiento medio europeo en educación y formación (Puntos de referencia).*** Estos niveles de referencia del rendimiento medio europeo deben basarse en datos que sean comparables.

Se establecen en él las aspiraciones futuras en aspectos concretos indicativos del rendimiento educativo:

- Abandono escolar prematuro: para 2010 debería alcanzarse un índice medio de jóvenes en situación de abandono escolar prematuro en la UE no superior al 10 %.
- Matemáticas, ciencias y tecnología: el número total de licenciados en matemáticas, ciencias y tecnología en la Unión Europea debería aumentar al menos en un 15 % para 2010, al tiempo que debería disminuir el nivel de desequilibrio en la representación de hombres y mujeres.
- Conclusión de la enseñanza secundaria superior: para 2010, al menos el 85 % de los ciudadanos de 22 años de la Unión Europea debería haber cursado la enseñanza secundaria superior.
- Capacidades básicas: para 2010, el porcentaje de ciudadanos de 15 años con rendimientos insatisfactorios en la aptitud de lectura en la Unión Europea debería haber disminuido por lo menos un 20 % con respecto al año 2000.

- Formación permanente: para 2010, el nivel medio de participación en la formación permanente en la Unión Europea deberá alcanzar al menos el 12,5 % de la población adulta en edad laboral (entre 25 y 64 años).
- Inversión en recursos humanos: el Consejo Europeo de Lisboa instó a "un aumento anual considerable de la inversión per cápita en recursos humanos".

Habrá que permanecer a la espera del Informe intermedio, previsto para 2004, para determinar el grado en que esos objetivos se van alcanzando y poder evaluar su nivel de ajuste a la realidad.

4.8.3. Análisis crítico

Es loable el esfuerzo por determinar una serie concreta de metas que los sistemas educativos deberían alcanzar en un período determinado de tiempo y diseñar, de forma valiente, indicadores específicos que permitan la medición de su grado de alcance. El mérito es doble. Por un lado supone vencer las resistencias tradicionales de los Estados miembros a tomar decisiones demasiado concretas en el terreno educativo. Por otro lado, supone llegar a un consenso entre países cuyos sistemas de educación difieren muy considerablemente, no sólo en sus estructuras y contenidos, sino en gran parte de los indicadores de partida sobre los que tratan de coordinar sus políticas.

Aunque sea por su relación con la competitividad y el empleo, es un hecho que a partir del Consejo Europeo de Lisboa se vincula ineludiblemente el conocimiento con el objetivo estratégico de la Unión Europea. Ello ha permitido grandes avances en la política educativa de la Unión Europea, apoyados, también, por el nuevo planteamiento del Método de Programa Continuado.

Con ser todo eso muy positivo, deben destacarse algunas cuestiones mejorables. Así, por ejemplo, los indicadores tienen un sesgo cuantitativo ineludible, pero que puede descuidar cuestiones de proceso y aspectos medibles sólo cualitativamente. Por otra parte, dada la diversidad de situaciones de partida que existen entre los países de la Unión, las medidas de referencia están conformadas por valores cuyos márgenes son muy amplios.

Por otra parte, el objetivo estratégico general marcado para la Unión Europea desde el Consejo de Lisboa (mencionado al inicio de este epígrafe) se basa en la competitividad y el empleo por lo que está tildado de aspectos muy economicistas. Eso siempre coloca los aspectos más humanísticos y espirituales de la educación en un segundo plano. Un refuerzo de la educación en valores y un mayor fomento del europeísmo son aspectos que todavía sólo se dibujan de forma demasiado tímida en los documentos realmente clave como es el que aquí se analiza.

Si la Unión Europea quiere realmente hacer de la educación uno de los pilares en los que fundamentar su proceso de integración, debe ser más valiente a la hora de plantear objetivos para los sistemas educativos. Aspectos como una mayor coordinación de estructuras educativas, sistemas de calificación equiparables, certificaciones terminales únicas para toda la Unión al término de niveles clave de los sistemas (obligatoriedad, bachilleratos, Educación Superior, etc.) aparecen todavía demasiado difusos y son objeto de una resistencia absoluta por parte de los Estados miembros, desde el miedo a que la cesión de soberanía educativa alcance grados tales que no les permita controlar aspectos esenciales del mismo para su propio sentimiento de "Estado-Nación". Pero sin ser valientes a la hora de incluir esos aspectos habrá muchas dificultades para construir el *Espacio Europeo de Educación de la Europa de los Ciudadanos en una Sociedad del Conocimiento.*

4.9. El Libro Blanco sobre la Juventud (2001)

El ***Informe de la Comisión, de 21 de noviembre de 2001, Libro Blanco de la Comisión, sobre un nuevo impulso para la juventud europea***, es el último de los documentos estratégicos emitidos por una institución comunitaria en materia de educación, formación y juventud. Su objetivo principal es involucrar en la mayor medida posible a los jóvenes en las decisiones que les afectan y proponer un nuevo marco de cooperación entre los diferentes agentes, tanto en el nivel europeo, como nacional, regional o local, que estén implicados en el ámbito de la juventud. Pretende responder al creciente alejamiento de los jóvenes de las formas tradicionales de participación en la vida pública y solicitar su implicación activa en la misma, en línea con el *Libro Blanco sobre la Gobernanza*[30], que en su epígrafe III.1 titulado "Una mayor participación de todos los actores sociales" (p. 12) reclama la intervención de toda la sociedad civil en la toma de decisiones europeas, lo que significa dotar de mayor voz también a los jóvenes.

A fin de ayudar a los Estados miembros y a las regiones europeas a realizar acciones para la juventud europea, este *Libro Blanco* propone un nuevo marco de intervención, que incluye dos capítulos: el refuerzo de la cooperación entre los Estados miembros y una mejor consideración de la dimensión de la juventud en las políticas sectoriales.

[30] El documento *La Governanza Europea. Un Libro Blanco* (COM(2001) 428 final) fue presentado el 25 de julio de 2001. Está disponible en la página oficial de la Unión Europea:
http://europa.eu.int/comm/governance/work/es.pdf.
Fue precedido por un detallado programa de trabajo que se presentó el 11 de octubre de 2000: *Libro Blanco sobre la Governanza Europea: Profundizar en la democracia en la unión Europea. Programa de trabajo* (SEC(2000) 1547/7 final).

a) Reforzar la cooperación entre los Estados miembros

En esta línea se propone el nombramiento de un Coordinador Nacional que en cada Estado miembro será el interlocutor de la Comisión para las cuestiones relativas a la juventud. Mediante el Método Abierto de Coordinación se diseñan unos campos de intervención prioritaria:

- La renovación de las formas de participación de los jóvenes en la vida pública. La Comisión propone la generalización de los consejos regionales y nacionales de jóvenes, así como la renovación del Foro Europeo de la Juventud para mejorar la representatividad. En 2003 y 2004, la Comisión está poniendo en marcha también proyectos piloto para favorecer la participación de los jóvenes.
- La mejora de la información sobre las cuestiones europeas. La Comisión propone que se inicie la construcción de un portal y de un foro electrónicos que permitan a los jóvenes acceder a las informaciones europeas y expresar su opinión.
- La promoción del voluntariado. En su calidad de experiencia educativa y factor de integración de los jóvenes en la sociedad, el voluntariado está llamado a desempeñar un papel importante tanto a nivel europeo, en el marco del servicio voluntario europeo (que se incluye en el programa Juventud), como a nivel nacional (en el que los Estados miembros deberían esforzarse más por eliminar los últimos obstáculos a la movilidad), regional y local.
- La mejora del conocimiento de las cuestiones relacionadas con la juventud. Para ello será necesario, entre otras cosas, interconectar las estructuras y los trabajos de investigación existentes a escala continental.

b) Incluir la dimensión de la juventud en las políticas sectoriales

Este *Libro Blanco* insta a tener más en cuenta las necesidades de los jóvenes en las políticas comunitarias y nacionales. Las políticas especialmente afectadas son el empleo y la integración social, en particular la lucha contra el racismo y la xenofobia, la educación y la formación permanentes. La cuestión compleja de la autonomía de los jóvenes forma también parte del programa de trabajo para los próximos meses.

Esta coordinación reforzada se realizará en el marco de las líneas presupuestarias existentes, es decir, en el Programa Juventud.

CAPÍTULO 5

La política de la Unión Europea de Educación Superior

La política de la Unión Europea de Educación Superior

Los anteriores capítulos se ocuparon, desde una perspectiva cronológica, de la política educativa llevada a cabo por la Unión Europea en todos sus campos, reservando para este capítulo un tratamiento temático específico de las acciones en el nivel de Educación Superior.

El interés de este acercamiento particular radica en un doble motivo. Por un lado, ha sido un nivel educativo que ha protagonizado una de las acciones más emblemáticas de toda la política educativa de la Unión Europea: el programa ERASMUS.

Por otro lado, la Educación Superior en Europa es el nivel educativo que está preparando actualmente transformaciones más profundas. Se vive hoy en el continente un proceso de adaptación de las Instituciones de Educación Superior al nuevo contexto de sociedad globalizada y tecnológica y a las nuevas demandas que de él surgen para los titulados del máximo nivel de los sistemas educativos. Dichos cambios se manifiestan en la modificación de los fines de las instituciones de Educación Superior, de sus estructuras, certificaciones, contenidos e incluso de sus formas de enseñanza, en la búsqueda de un modelo educativo de calidad y excelencia.

En este sentido, la Unión Europea, al igual que otros organismos internacionales, está diseñando propuestas que acerquen sus modelos universitarios de tal modo que Europa sea identificada como un espacio geo-político competitivo y atractivo en lo referido al conocimiento y a la investigación científica y técnica.

Para alcanzar estos objetivos, la principal línea de acción que han adoptado los distintos países es la armonización de sus sistemas de educación superior mediante la creación de un *Espacio Europeo de Educación Superior,* materializado al amparo de la *Declaración de La Sorbona* (1998) y de la *Declaración de Bolonia* (1999). El proceso está en pleno desarrollo con hitos posteriores

como la *Declaración de Praga* (2001) o la reciente reunión de ministros de educación de Berlín (en septiembre de 2003).

Esos serán los temas que abordaran prioritariamente las páginas de este capítulo: el programa ERASMUS, como preludio a lo que vendrá en el capítulo siguiente, en el que haremos un sencillo análisis comparado de ese programa; y el *Espacio Europeo de Educación Superior*, el proceso de armonización que supone y el posible modelo educativo que emana de dicha armonización.

5.1. Los orígenes de la política de Educación Superior de la Unión Europea

La Educación Superior ha sido un nivel educativo presente en la política educativa de la Unión desde los orígenes de ésta. Veíamos en el primer capítulo de esta segunda parte que la Formación Profesional centraba el interés de la primera etapa de esa política (1957-1976)[1] haciéndose presente en el mismo *Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea* (1957). Sin embargo, la Educación Superior está mencionada también en el otro Tratado Originario firmado en Roma junto con el de la CEE: el *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica* (EURATOM).

En efecto, el artículo 9 del *Tratado EURATOM*, en su apartado 2.°, dice literalmente: "Se creará una institución de nivel universitario, cuyas modalidades de funcionamiento serán fijadas por el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión"[2]. El artículo se enmarca en el primer capítulo del Tratado, referido a la investigación sobre la energía nuclear, lo que limita los objetivos de esa institución a un campo del conocimiento científico muy concreto. Aún así, no deja de ser la primera muestra de una clara intención de cooperación en el ámbito universitario.

El devenir de ese artículo en sus desarrollos posteriores daría origen al *Instituto Universitario Europeo*, cuyo Convenio de establecimiento se firma en 1972 y que comenzó su andadura en noviembre de 1976[3] con el objetivo de "contribuir mediante su acción en el campo de la enseñanza superior y de la investi-

[1] Esa política se trata en los epígrafes 1.2 y 1.3 del primer capítulo de esta segunda parte. Conviene repasar igualmente las conclusiones de dicho capítulo, en su epígrafe 1.10.

[2] Al igual que se hizo cuando se mencionó el *Tratado de la CEE* en el epígrafe 1.2 del primer capítulo de esta segunda parte, hay que indicar que se ha consultado la primera versión del mismo, solicitada a la Biblioteca de la Comisión, en Bruselas, desde donde se remitió un ejemplar en formato digital TIF, que era la versión escaneada de la traducción al castellano del tratado original en francés que se hizo con motivo del ingreso de España en las Comunidades Europeas en el año 1986.

[3] Al *Instituto Universitario Europeo* de Florencia se hizo detenida referencia en el epígrafe 2.2. del segundo capítulo de esta segunda parte.

gación, al desarrollo del patrimonio cultural y científico de Europa tanto en su globalidad como en su diversidad" (artículo 2 del *Convenio de Creación de un Instituto Universitario Europeo*), en un claro deseo de servir como modelo de universidad europeísta.

Posteriormente, se empiezan a emitir algunas disposiciones significativas como la ***Resolución del Consejo, de 14 de enero de 1974, por la cual se crea el Comité de Investigación Científica y Técnica (CREST)*** o la ***Resolución del Consejo, de 6 de junio de 1974, relativa al reconocimiento mutuo de títulos, certificados y otros diplomas***.

Cuando dos años más tarde hace su aparición la ***Resolución del Consejo de Ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo, de 9 de febrero de 1976, sobre un programa de acción en materia de educación***, la Educación Superior queda recogida en la cuarta de las áreas de actuación que allí se determinan[4], bajo la expresión "Cooperación en el campo de la enseñanza superior", a la que se dedican los epígrafes 13 a 16.

En el epígrafe 13 se manifiesta la necesidad de intensificar los contactos entre las instituciones de Enseñanza Superior. Para lograrlo se plantean medidas tales como aumentar las vinculaciones institucionales entre ellas, organizar conjuntamente jornadas de estudio, o desarrollar programas comunes de estudio y de investigación. El epígrafe 14 se dedica a la movilidad tanto de profesores e investigadores como de estudiantes. Para potenciarla, se invita a debatir formas comunes de acceso a la educación superior, estudiar fórmulas para becar los intercambios y analizar cuáles son los principales obstáculos a la movilidad. El epígrafe 15 aborda la necesidad de estudiar las condiciones para que los períodos profesionales que un profesor realice en otro país le sean computados en el suyo propio a efectos de antigüedad, pensiones, retiro, etc. El epígrafe 16 insiste en la idea de mejorar las posibilidades del reconocimiento académico de títulos y de períodos de estudio, para lo cual demanda nuevos informes y sugiere la realización de consultas entre dirigentes políticos y expertos en educación.

Con el *Programa de Acción de 1976* como marco, los años 80 van a asistir al impulso de acciones muy significativas en el campo de la Educación Superior. Existen algunos documentos de referencia cuyo análisis ayuda a comprender el planteamiento que subyace a esas acciones. Uno de ellos es la *Comunicación de la Comisión, de 29 de abril de 1981, sobre el reconocimiento académico de los diplomas y los períodos de estudio*. Pero aún más significativo es el que recoge las ***Conclusiones del Consejo y de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo de 2 de junio de 1983 sobre el incre-***

[4] A ese Primer Programa de Acción se dedicó el epígrafe 2.1, del segundo capítulo de esta segunda parte.

mento de la movilidad en la enseñanza superior. En estas *Conclusiones* se exponen los principales obstáculos que dificultan la movilidad en este nivel educativo, considerado decisivo para una buena movilidad posterior de profesionales. Entre los obstáculos allí señalados, destacan los problemas del reconocimiento de títulos, la financiación de los estudios en el extranjero, el valor de los títulos obtenidos en otros países y las dificultades de integración en el extranjero.

Con el objetivo de paliar estas barreras se formularon una serie de propuestas que facilitarían la movilidad:

- Procurar un reconocimiento de las cualificaciones más fluido y eficaz.
- Intensificar el intercambio de información sobre las cualificaciones y promover una mayor difusión de esa información entre los posibles estudiantes interesados. En esta dirección se propone la celebración de reuniones, comunicaciones o asesoramiento.
- Fomentar períodos de estudio en el extranjero de duración limitada con interés para la cualificación del estudiante en el país de origen.
- Apoyar *programas comunes de estudios* para superar los obstáculos de la movilidad.
- Intensificar los hermanamientos entre centros de enseñanza superior.
- Establecer medidas para solucionar los problemas financieros.
- Mejorar la preparación lingüística de los estudiantes o profesores que quieran estudiar o enseñar en el extranjero.
- Facilitar que se conserve la plaza en el país de origen del estudiante que salga al extranjero.
- Apoyar la admisión de estudiantes extranjeros.
- Otorgar carácter especial a los estudios del tercer ciclo.
- Mejorar las estadísticas comparativas y las informaciones sobre las condiciones de vida y de estudio en los países.

De todas estas medidas, el intercambio de información sobre las cualificaciones es una prioridad, ya que permite el establecimiento de las demás sobre una base de conocimiento sólida al respecto de los títulos, certificados y diplomas que sancionan distintas cualificaciones en los distintos países. Por eso una de las medidas más inmediatas es la creación en 1984 de la ***Red de Centros Nacionales de Información para el Reconocimiento Académico***, con el acró-

nimo **NARIC**, proveniente de su denominación inglesa –*Network of National Academic Recognition Information Centres*–[5].

A partir de este momento, las acciones en materia de Educación Superior se encauzan en dos direcciones. Una de ellas tiene que ver con las disposiciones normativas que, de diverso rango, intentan coordinar el reconocimiento de títulos. La otra se dirige hacia la movilidad de estudiantes y profesores de Educación Superior.

A las cuestiones sobre reconocimiento de títulos se hizo referencia en el epígrafe 2.5 del capítulo segundo de esta segunda parte de la obra, pero no puede dejar de mencionarse aquí, por la importancia que le concede su rango jurídico, la ***Directiva del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años***[6].

La segunda se materializa en el programa ERASMUS que, aunque ha sido mencionado en diversas ocasiones a lo largo de este escrito, es en el epígrafe siguiente donde lo abordaremos con más detalle.

5.2. El programa ERASMUS

ERASMUS no es sólo la acción más representativa de la Unión Europea en el nivel de Educación Superior, sino que es uno de los programas más destacados dentro de su política educativa global. Para Teichler y Maiworm, "ERASMUS is often regarded as the most visible success story among the educational programmes of the European Union" (1997: 202).

El programa data de 1987, un año después de la firma del *Acta Única Europea*, pero con el tiempo ha sufrido una interesante evolución. En 1995 se integró en el Programa *SÓCRATES* y ya está en fase de diseño un ERASMUS que rompa las fronteras de la Unión Europea: "ERASMUS MUNDUS", previsto para el período 2004-2008. Veamos esa evolución.

[5] A esta red se dedicó el epígrafe 2.5.1. del capítulo segundo de esta segunda parte de la obra.

Toda la información actualizada al respecto de esta red puede encontrarse en su página electrónica oficial: http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/agenar_es.html

[6] A partir de ella, e incluso antes, existen numerosas directivas puntuales relativas al reconocimiento de determinados títulos por grupos de profesiones afines. Obviamente, su mera enumeración aquí resultaría prolija en exceso y, por tanto, fuera de lugar. Hay que decir, no obstante, que las que más rápidamente tuvieron lugar y con mayor facilidad se pusieron en marcha son las relativas a las familias profesionales de la medicina y la arquitectura.

5.2.1. ERASMUS como programa independiente (1987)

ERASMUS[7] se establece por vez primera mediante la ***Decisión del Consejo, de 15 de junio de 1987, por la que se adopta el programa de acción comunitario en materia de movilidad de los estudiantes (ERASMUS)***. Entre los fundamentos que dan sentido al programa se mencionan las *Conclusiones de 2 de junio de 1983* a las que se hizo antes referencia. En esos fundamentos se justifica el programa, entre otras razones, porque "el desarrollo futuro de la Comunidad depende en gran medida de que ésta sea capaz de disponer de un gran número de graduados que tengan experiencia directa de los estudios y modo de vida de otro Estado miembro" (Considerando n.° 11) y porque "podría explotarse mucho más eficazmente el potencial intelectual de cada una de las universidades de la Comunidad mediante la creación de una red que permitiera aumentar la movilidad de los estudiantes y profesores universitarios" (Considerado n.° 13).

Los **objetivos** del programa se definen en el artículo 2 de la *Decisión*:

1) Conseguir un incremento del número de estudiantes universitarios que cursen estudios en otro Estado miembro, de modo que la Comunidad pueda disponer de personal con una experiencia cercana de la vida económica y social de otros Estados miembros.

2) Promover amplia e intensiva cooperación entre las universidades de todos los Estados miembros de la Comunidad.

3) Movilizar al máximo posible el potencial intelectual de las universidades de la Comunidad Europea.

4) Reforzar las relaciones entre los distintos ciudadanos de los diferentes Estados miembros para consolidar el concepto de una Europa unida.

5) Disponer de titulados que tengan una experiencia directa de cooperación intracomunitaria y crear, de esta forma, una base a partir de la cual pueda desarrollarse a nivel comunitario una cooperación interna en materia económica y social.

[7] El programa debe su nombre al pensador Desiderius Erasmus (conocido como Erasmo de Rotterdam), nacido en Rotterdam en 1466 y fallecido en 1536 en Basilea. Su obra más conocida es *Elogio de la locura*. La vida de Erasmo es una incesante lucha por reconciliar, en la turbulenta época de *La Reforma*, los planteamientos que enfrentaban el luteranismo con la Iglesia Católica, todo ello desde su firmes convicciones humanistas. Desarrolla su labor intelectual en diversas universidades de toda Europa (Turin, Lovaina, Basilea, Friburgo...) (AGUILERA, 1988, tomo 3: 106-107).

La elección de su nombre por parte de la Unión Europea para el programa de intercambio de estudiantes y profesores universitarios se basa en su concepto universal de sabiduría, considerada por él la clave del mutuo entendimiento entre los pueblos y por su extenso peregrinaje docente por universidades de toda Europa (Francia, Inglaterra, Italia, Suiza y Bélgica) (COMISIÓN EUROPEA, 2001 b: 69).

Es muy importante señalar que el término de **"universidad"** se emplea en el programa ERASMUS para designar un concepto muy amplio. Se define en el artículo 1.2, que dice literalmente:

> "En el contexto del programa Erasmus, el término universidad se utilizará para abarcar todos los tipos de centros de enseñanza y formación postsecundaria que ofrezcan, cuando corresponda y dentro del marco de una formación avanzada, cualificaciones o títulos de dicho nivel. Cualquiera que sea su denominación respectiva en los Estados miembros"

Las **acciones** diseñadas para el alcance de los objetivos propuestos se definen en una anexo a la Decisión. Están estructuradas en cuatro bloques:

Acción I: Creación de una Red Universitaria Europea y puesta en marcha de Programas de Cooperación Interuniversitaria (PIC).

Puede entrar en esta red y acceder a estos programas toda universidad o institución que lo desee y que esté dispuesta, en correspondencia con centros semejantes en otros Estados miembros, a cubrir actividades como movilidad de estudiantes o de personal docente, elaboración de nuevos programas de enseñanza, realización de programas intensivos, etc.

Acción II: Ayuda directa a la movilidad de los estudiantes universitarios mediante un sistema de becas[8]. La movilidad deberá establecerse entre las universidades que formen parte de la Red Universitaria Europea mencionada en la Acción I.

Acción III: Medidas destinadas a mejorar el sistema de reconocimiento académico tanto de títulos obtenidos en el extranjero como de períodos de estudios realizados fuera del propio país.

En cuanto al reconocimiento de títulos se potencia el desarrollo de la red comunitaria de centros nacionales de información sobre reconocimiento académico de los títulos (red NARIC). En cuanto al reconocimiento de períodos de estudio se insta a la promoción de un sistema europeo de créditos universitarios transferibles de unas universidades a otras. Aquí está, pues, el origen de los denominados "créditos ECTS", esto es, los créditos universitarios acogidos al "*European Credit Transfer System*" ("Sistema Europeo de Transferencia de Créditos").

Se insta igualmente a que las universidades establezcan ciclos de estudios comunes, de forma que los estudiantes de los centros que los compartan

[8] La cantidad destinada por estudiante se estimó hipotéticamente en 2.000 ecus por estudiante y año. Los Estados miembros podían conceder becas a su vez de 5.000 ecus por estudiante y año.

puedan indistintamente pasar unos períodos de estudio en una u otra institución y dichos períodos sean reconocidos por ambas.

Acción IV: Medidas complementarias de diversa índole, como por ejemplo: fomentar los contactos entre profesores universitarios de distintos estados, desarrollar una política activa de información y difusión, impulsar publicaciones de interés general de amplia divulgación, establecimiento de premios ERASMUS, etc.

Las condiciones originarias del programa fueron modificadas más tarde en la ***Decisión del Consejo, de 14 de diciembre de 1989, que modifica la Decisión 87/327/CEE por la que se adopta el programa de acción comunitaria en materia de movilidad de los estudiantes (ERASMUS)***.

Dos son las modificaciones clave. Por un lado, el presupuesto del programa. En la *Decisión* original se destinaban 85 millones de ecus para el período del 1 de julio de 1987 a 30 de junio de 1990. En esta segunda decisión, se indica que el programa tendrá, para ese período, un coste de 192 millones de ecus y que a partir del 1 de enero de 1990 se efectuarán las asignaciones necesarias en el marco del procedimiento presupuestario ordinario.

La otra modificación sustantiva es hacer hincapié en que la colaboración interuniversitaria en el marco del programa, así como sus becas de movilidad, debían limitarse a estudios universitarios de carácter profesional y no a las actividades de investigación y de desarrollo tecnológico, que ya estaban cubiertas, de alguna manera, por el programa COMETT.

En 1991, siendo ERASMUS un programa aún independiente, se incorporaron a él diversos países pertenecientes por entonces a la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). La disposición que dio origen a esta participación ampliada es la ***Decisión del Consejo, de 28 de octubre de 1991, referente a la adopción de un acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Austria por el que se establece un acuerdo de cooperación en materia de enseñanza y formación en el marco del programa ERASMUS***. Esa disposición se establece análogamente para Finlandia y Suecia, que junto a Austria iban a incorporarse a la Unión Europea cuatro años más tarde, en 1995; también para Noruega, Islandia y Liechtenstein, que actualmente conforman, junto con los países de la Unión, el Espacio Económico Europeo; y para la Confederación Suiza.

Con la experiencia que ya otorgaban cuatro años de duración del programa ERASMUS, aparecen las ***Conclusiones del Consejo y de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 25 de noviembre de 1991, sobre cooperación para una mayor movilidad de los estudiantes de enseñaza***

superior en las que se proponen nuevas medidas para facilitar los intercambios de alumnos en la enseñanza superior, tanto dentro de ERASMUS como fuera del programa. Entre las medidas propuestas figuran:

1) Avanzar en el establecimiento de los créditos del ECTS y ampliar su uso al mayor número posible de instituciones y estudios[9].

2) Hacer converger los periodos de inicio y término de los años académicos de enseñanza superior para que puedan sincronizarse mejor las visitas académicas de los alumnos.

3) Crear una base de datos a escala europea con la información disponible sobre toda la formación existente en el nivel de Enseñanza Superior en la Unión Europea[10].

Con la aparición de los Programas Globales Integrados, propios de la etapa de la política educativa de la Unión que abarca de 1992 a la actualidad, ERASMUS se integra dentro del Programa SÓCRATES.

5.2.2. La integración de ERASMUS como parte de SÓCRATES (1995)

Ya se refirió en detalle el cambio de planteamiento que tiene lugar en la política educativa de la Unión Europea, a partir de 1992, con la aprobación del *Tratado de Maastricht*[11]. En ese nuevo rumbo, las diversas acciones se agrupan en grandes programas que se han denominado aquí Programas Globales Integrados. Uno de ellos, el programa SÓCRATES, como se vió en el epígrafe 3.2 de esta segunda parte, aglutinó las acciones en materia de educación general. Dentro de él se incorporó el programa ERASMUS.

En el epígrafe 3.2. mencionado se citaron someramente las líneas de acción globales de ERASMUS, al hacer referencia a *SÓCRATES*, tanto en su fase I (1995) como en su fase II (2000). Ahora profundizaremos en ellas un poco más.

a) La organización de ERASMUS en SÓCRATES *I*

En la primera fase de *SÓCRATES*, ERASMUS se ubica como la acción más destacada. Dos son los argumentos que lo demuestran. El primero, que a ERASMUS se asigna un porcentaje no inferior al 55% del presupuesto total de

[9] Sobre los créditos ECTS se hará mayor hincapié cuando nos refiramos al *Espacio Europeo de Educación Superior.*

[10] La experiencia de la *Guía del Estudiante* que venía editando la Comisión Europea (en 1990 ya se había editado la 6.ª edición) sirve como un punto de arranque sobre el contenido y la estructura que podría tener esa base de datos, contando con el apoyo tanto de NARIC como de EURYDICE.

[11] Véase, al respecto, todo el capítulo tercero de esta segunda parte. Sobre todo, se remite al lector a las conclusiones de dicho capítulo, en el epígrafe 3.9.

SÓCRATES. La segunda, que la descripción de ERASMUS se establece en el capítulo 1.º del anexo a la disposición que crea SÓCRATES[12], y el orden es casi siempre un indicio de prioridades.

Se estructura en un árbol de acciones, según la siguiente descripción:

Acción 1: **Promoción de la dimensión europea en las universidades.**

1.a) Cooperación Interuniversitaria.

Se fomentará la cooperación transnacional entre las universidades, en particular el desarrollo de Programas Interuniversitarios de Cooperación (PIC), con el fin de consolidar progresivamente la dimensión europea en la enseñanza superior.

En el ámbito de esos PIC, podrá establecerse:

- Movilidad de los estudiantes universitarios para efectuar un período de estudios fuera de su país.
- Promoción de los sistemas de transferencia de créditos académicos.
- Programas de estudios superiores para facilitar el reconocimiento académico.
- Movilidad de profesores para impartir cursos que formen parte integrante del programa de estudios de otros Estados miembros.
- Programas intensivos de enseñanza de corta duración, incluidos los cursos de verano.

Fuera del ámbito de los PIC podrán realizarse visitas de estudios destinadas a la preparación de la cooperación para profesores, personal administrativo de las universidades, y estudiantes que participen en la cooperación del proyecto.

1.b) Otras actividades para el fomento de la dimensión europea en la universidad.

Se alentará a las universidades a que desarrollen actividades transnacionales encaminadas a aportar una dimensión europea en todos los campos de estudio:

- Introducción de materias mediante la creación de módulos interdisciplinares y multidisciplinares.

[12] *Decisión del Consejo y del Parlamento Europeo (95/819/CE), de 14 de marzo de 1995, por la que se crea el Programa de Acción Comunitario SÓCRATES.*

- Aprendizaje de lenguas de la Unión Europea y utilización de nuevas tecnologías educativas.
- Introducción de materias mediante la creación de módulos para la educación a distancia.

También podrán concederse ayudas financieras a agrupaciones de universidades que desarrollen actividades con entes territoriales o con agentes del mundo económico y social.

1.c) Contratos institucionales con la Comisión.

Las universidades que participen en PIC o en las actividades anteriormente contempladas podrán realizar un "contrato institucional" con la Comisión.

Para garantizar el control de las prácticas en este terreno y la introducción de mejoras pertinentes han de realizarse estudios periódicos (cada año como mínimo) de los resultados obtenidos con esta acción.

1.d) Proyectos universitarios sobre temas de interés común.

Se podrán diseñar proyectos universitarios conjuntos que permitan:

- Facilitar la difusión de experiencias y conocimientos.
- Reflexionar sobre los aspectos cualitativos e innovadores de la enseñanza superior.
- Mejorar métodos pedagógicos.
- Comparar ciclos de estudio.
- Estimular el desarrollo de programas comunes poco desarrollados y de los cursos especializados.

***Acción 2:* Fomento de la movilidad de los estudiantes universitarios. Financiación de las becas ERASMUS.**

Se considera que los períodos de estudio en el extranjero deben ser provechosos. Para ello han de cumplirse las siguientes **condiciones:**

- Los estudios han de realizarse a tiempo completo y durante un periodo significativo (tres meses o un trimestre académico como mínimo y un año como máximo).
- Las universidades de origen reconocerán los estudios realizados en otros Estados miembros.

- Los universitarios deberán conocer suficientemente la lengua del país de acogida.
- Las universidades de acogida no deben imponer tasa de matrícula. Además, deben facilitar la acogida resolviendo, incluso, los problemas prácticos tales como los de vivienda, para los que deberán ofrecer información suficiente.
- Los alumnos de primer curso no podrán optar a becas ERAMUS.

El reparto **de los fondos** comunitarios destinados a contribuir a las becas de movilidad de los estudiantes se estima de acuerdo a una compleja fórmula. La cantidad mínima para cada Estado miembro se fijó en 200.000 ECUS. La cantidad restante se asignaría en función del número total de estudiantes que asisten a la universidad, número total de jóvenes entre 18-25 años, diferencia de costes de vida entre el país de origen y el país de acogida, y el coste medio del viaje. Las becas tienen como objetivo compensar parcialmente los gastos de viaje, la eventual preparación lingüística, y el coste de vida más alto en el Estado de acogida. La cuantía total de la beca no puede superar los 5.000 ecus por estudiante y año.

El principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la necesidad de atender a las demandas específicas de los estudiantes universitarios discapacitados conduce a determinar el importe de becas en función de los mismos, así como a animar a los diferentes Estados miembros a participar en el oportuno esfuerzo financiero.

b) La organización de ERASMUS en SÓCRATES *II*

En esta segunda fase de *SÓCRATES*, ERASMUS no ocupa una posición tan destacada como en la fase anterior. Presupuestariamente sigue siendo el capítulo para quien se destina más presupuesto, aunque el límite mínimo de la proporción de éste se reduce, no pudiendo ser inferior al 51% del coste total de SÓCRATES. Además, la descripción de su estructura ya no ocupa la primera plaza como ocurría en el anexo de *SÓCRATES I*, sino que queda relegada a la segunda, por detrás de las acciones dedicadas a la enseñanza escolar (programa COMENIUS).

El **objetivo fundamental** se define de forma análoga a como se venía haciendo hasta ahora. El epígrafe 2.2. del anexo de la *Decisión* que establece el *SÓCRATES II*[13] indica que será la "mejorar la calidad y potenciar la dimensión europea de la enseñanza superior, fomentar la cooperación transnacional entre universi-

[13] *Decisión (2000/253/CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de enero de 2000, por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de educación (SÓCRATES II), 2000-2006.*

dades, estimular la movilidad europea en el sector de la enseñanza superior y favorecer la transparencia y el reconocimiento transnacional de estudios y cualificaciones en toda la Comunidad".

Es muy clarificador conocer las **definiciones** que se adoptan a partir de ahora para muchos de los términos usados en ERASMUS. Se presentan en el epígrafe V del anexo de la disposición que da origen a *SÓCRATES II* y son las siguientes:

a) *"universidad":* "todo tipo de centro de enseñanza superior, de acuerdo con la legislación o la práctica nacionales, que otorga cualificaciones o títulos de este nivel cualquiera que sea su denominación respectiva en los Estados miembros".

b) *"estudiante":* "las personas matriculadas en 'universidades', cualquiera que sea el ámbito de estudios, con el fin de seguir estudios superiores para la obtención de un título reconocido o de un título de fin de ciclo, incluido el nivel de doctorado".

c) *"profesor universitario":* "el personal de cualquier categoría empleado como tal en una 'universidad' tal como se define en el presente anexo".

d) *"proyecto":* "una actividad de cooperación transnacional desarrollada de forma conjunta por una agrupación formal o no formal de organizaciones o centros".

La nueva organización de las **medidas** de ERASMUS queda como sigue:

Acción 1) **Cooperación interuniversitaria Europea**

Basada en contratos de colaboración entre instituciones universitarias, la cooperación deberá procurar el desarrollo de *Programas Intensivos*, *Proyectos de Desarrollo Curricular*, *Módulos Europeos Conjuntos*, etc. Se potenciarán especialmente las actividades de carácter pluridisciplinar y la enseñanza de ciertas asignaturas en diversas lenguas.

En esta línea de acción se incluye la potenciación del sistema de créditos ECTS.

Acción 2) **Becas de movilidad para estudiantes y profesores universitarios**

Constituyen uno de los aspectos más conocidos del programa. Se conceden becas para que los estudiantes universitarios realicen períodos de estudio en una universidad de otro país. Las condiciones no se modifican sustancialmente respecto a lo que aparecía en *SÓCRATES I*.

Acción 3) Redes temáticas

Permiten crear asociaciones entre universidades centradas en el trabajo de un tema específico de interés común.

La **financiación** de las distintas actividades depende de la naturaleza de las mismas. Las cuestiones relativas a movilidad se financian de forma descentralizada, a través de cada una de las Agencias Nacionales de los Estados miembros (puede haber Estados que tengan más de una Agencia Nacional atendiendo a peculiaridades regionales). En estos casos, la financiación es anual.

Sin embargo, la financiación procede directamente desde la Comisión en las cuestiones relativas a programas de cooperación interuniversitaria tales como los Programas Intensivos, los Proyectos de Desarrollo Curricular, las cuestiones relacionadas con los créditos del ECTS, los Módulos Europeos Conjuntos, etc. Para estas actividades la financiación puede ser anual o plurianual.

Todas las actividades se desarrollan en el marco de los **Contratos Institucionales** que se firman entre las instituciones de Educación Superior interesadas en participar en el programa y la Comisión Europea. En el marco del Contrato Institucional, la universidad debe nombrar un responsable institucional que canalice las relaciones entre la universidad y la Comisión. Igualmente, la universidad debe reponsabilizarse de las ayudas financieras recibidas, gestionar a escala institucional sus flujos de entrada y salida de alumnos, procurando la reciprocidad de esos flujos entre las universidades.

La descripción detallada de los procedimientos para solicitar la participación en este programa, en todas sus acciones posibles, puede encontrarse en la *Guía del Candidato*, editada por la Comisión Europea (2001), pp. 69 a 92. Allí se describe, para cada acción, los requisitos de elegibilidad, los procedimientos de solicitud, los criterios de selección, las fórmulas y cuantías de financiación, etc.

La actual fase del programa ERASMUS no termina hasta 2006. Habrá que esperar hasta entonces para hacer una valoración global del programa. Sin embargo, se han realizado algunas evaluaciones de su funcionamiento desde sus orígenes hasta ahora. Ellas ocuparán la atención del siguiente epígrafe.

5.2.3. Las evaluaciones de ERASMUS: logros y deficiencias del programa

Siguiendo la tendencia de la política educativa de la Unión Europea de hacer sucesivos informes de evaluación sobre las acciones que se ponen en marcha, el programa ERASMUS ha sufrido diversas evaluaciones desde sus orígenes.

Desde un primer momento existen datos recopilados en la Biblioteca de la Comisión Europea que pertenecen a la denominada literatura gris. Se han publicado algunas recopilaciones de datos sobre ERASMUS de gran interés[14], pero las más prolongadas en el tiempo han sido las que viene haciendo Ulrich Teicler con su equipo ya desde el curso 1988/1989.

Los resultados de casi 10 años de evaluaciones supusieron la publicación de varias obras por parte de este autor. Dos de ellas son de especial relevancia: la primera aparecía en 1997 bajo el título *The Erasmus experience. Major findings of the Erasmus evaluation research project.* La segunda, muy reciente, se denomina *ERASMUS in the SOCRATES programme. Findings of an Evaluation Study* (2002)[15].

En las conclusiones de estos trabajos, pueden encontrarse sistematizados los principales logros y las lagunas fundamentales del programa. Intentaremos aquí sintetizarlos.

- No cabe duda que ERASMUS ha sido un acicate a la movilidad de estudiantes y profesores universitarios en el seno de la Unión Europea, pero el objetivo de llegar a movilizar al 10% de los estudiantes universitarios está aún lejos de conseguirse.
- Aunque la movilidad se ha producido en todos los países de la Unión, hay ciertos desequilibrios en los países receptores, primando aquellos cuyas lenguas son más conocidas, especialmente el Reino Unido.
- Si bien el programa mejora notablemente la destreza lingüística de sus participantes, la mayoría de ellos no alcanza un nivel suficiente para seguir los estudios con todo el aprovechamiento que se debiera. El nivel de idioma con el que se llega al país de destino está por debajo de lo deseable y la mayoría de los estudiantes ERASMUS tienen que compatibilizar sus estudios universitarios con clases de idiomas, lo que les resta tiempo de sus estudios universitarios.
- Aunque el programa facilita la movilidad aportando financiación para hacerla más llevadera, las cuestiones financieras del programa han sido las más criticadas. Más del 20% de los estudiantes encontraron serios problemas económicos para mantenerse. Conviene, por ello, encontrar fórmulas lo suficientemente flexibles para que cada caso particular se atienda desde la financiación adecuada.

[14] Entre las primeras recopilaciones hay que mencionar el informe publicado en 1992 bajo los auspicios de la Comisión titulado "Student Mobility in Higher Education in the European Community" y realizado por J. F. M. de Jonge y I. G. Dillo (citado en la bibliografía).

[15] Ambas se encuentran convenientemente citadas en la bibliografía.

- Las instituciones han hecho esfuerzos notables por simplificar los procedimientos administrativos y adecuar sus modos de funcionamiento a los estudiantes ERASMUS, peor las cuestiones administrativas siguen siendo difíciles de abordar para los aspirantes a ERASMUS por su complejidad. Las razones pueden estar en las diferencias de los estilos administrativos de los Estados miembros o en las diferencias administrativas particulares entre las instituciones participantes en el programa.
- El sistema de créditos ECTS se ha mostrado como un marco válido para facilitar la movilidad de los estudiantes, pero aún son muchas las instituciones participantes cuya equivalencia de créditos ECTS se ha hecho más desde la buena voluntad que desde criterios fiables.
- Los Programas Intensivos de algunas universidades han resultado de gran interés, pero en otras ocasiones, lo apretado del programa le ha hecho perder eficacia y ha permitido poco efecto internacionalista y europeísta.

Algunas de estas conclusiones podrán quedar más claras en el siguiente capítulo, donde se hará un seguimiento de las becas de estudiantes ERASMUS sobre todo en dos cuestiones: por un lado, países de envío y acogida; por otro, las áreas de estudio elegidas en los períodos académicos realizados en el extranjero.

5.3. Los programas para terceros países

El espíritu de ERASMUS se extendió también a otros programas que nacen posteriormente a él, con objetivos semejantes, pero para ámbitos territoriales de acción diferentes. Dentro de la cooperación en el continente europeo nace el programa TEMPUS, destinado a los países del Este de Europa y a las antiguas repúblicas soviéticas. Para encauzar la cooperación con América Latina se diseña el programa ALFA. Y para atender las necesidades de países de la cuenca mediterránea se desarrolla el programa MED-CAMPUS. Además, se han establecido mecanismos de cooperación con EE.UU. y con Canadá. Al repaso de todos ellos se dedica este epígrafe.

5.3.1. Europa del Este y antiguas repúblicas soviéticas: TEMPUS

El primero de estos programas que surge es TEMPUS[16]. El texto legal que regula el programa es la ***Decisión del Consejo, de 7 de mayo de 1990, por la que se crea un programa de movilidad transeuropea en materia de estudios universitarios (TEMPUS)***.

[16] Se puede encontrar información de referencia en la página electrónica: http://www.etf.it/etfweb.nsf/pages/tempus

TEMPUS nace de la petición del Consejo Europeo de Estrasburgo, celebrado los días 8 y 9 de diciembre de 1989, donde se solicitaron medidas que permitieran incorporar a los países de Europa Central y del Este en programas de educación de la Comunidad similares a los ya existentes. Esa petición forma parte de la actitud global hacia esos países en un momento en que el muro de Berlín acaba de caer y se prevé el acercamiento de los mismos hacia el modelo occidental Así, se pretende estimular la movilidad transeuropea en materia de estudios universitarios con los países del Este para que éstos se adapten a las nuevas estructuras que requiere su sistema político y económico recién estrenado.

Las acciones proyectadas para fomentar dicha movilidad están organizadas en tres áreas:

- **Área I:** Proyectos Europeos Conjuntos (PEC).

  Estos PEC tratan de asociar universidades y empresas de los países del Este con las de otros países de la Comunidad Europea para actividades tendentes al desarrollo y revisión de planes de estudio, materiales, formación, actualización del personal docente, en especial en el campo de las lenguas y la formación a distancia.

- **Área II:** Becas de movilidad a estudiantes y profesores universitarios o personal de empresas, con prioridad a los que formen parte de un Proyecto Europeo Conjunto del Área I (PEC).

  El disfrute de estas becas puede recaer en profesores universitarios, administradores y formadores de empresas, para estancias que oscilan entre una semana y un curso académico. Asimismo, para estudiantes que ya hayan iniciado sus estudios universitarios para estancias que oscilen entre tres meses y un curso académico o que deseen hacer prácticas, las cuales formen parte del programa oficial de sus estudios.

- **Área III:** Acciones complementarías para intercambio de jóvenes y para promover las asociaciones, estudios e investigación.

  Estas acciones pueden ser emprendidas por asociaciones o agrupaciones universitarias o de estudiantes, personal docente o administradores, respaldados por la universidad. También se podrán conceder ayudas a organizaciones o particulares, e igualmente a organizaciones de intercambio de jóvenes y animadores de juventud que presenten proyectos que supongan una experiencia de aprendizaje.

El programa se estableció originariamente con una perspectiva de cinco años y una fase piloto de tres. Sin embargo, esa previsión fue modificada posterior-

mente por la ***Decisión del Consejo, de 28 de abril de 1992, que modifica la Decisión 90/233/CEE por la que se crea un programa de movilidad transeuropea en materia de estudios universitarios (TEMPUS)*** que establece una fase inicial de cuatro años. Tras esa modificación, la primera fase del programa abarcó desde 1990 a 1993, ambos incluidos. Pero el programa se prorrogó con la ***Decisión del Consejo, de 29 de abril de 1993, que adopta la segunda fase del programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior (TEMPUS II)***.

En su segunda fase, el programa abarcó de 1994 a 1998 y se incluyeron en él referencias a dos programas globales de ayuda, el PHARE y el TACIS, dirigidos respectivamente a los países del Este y a las antiguas repúblicas de la extinta Unión Soviética. TEMPUS II quedó, pues, estructurado en dos sub-programas:

- TEMPUS PHARE, para favorecer la cooperación educativa dentro de la reestructuración económica y social de los países del este de Europa Central y Oriental. Incluye a los siguientes Estados: Albania, Bulgaria, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Eslovenia, República Checa y República Eslovaca.
- TEMPUS TACIS, que se concentra, con los mismos objetivos, en los Estados miembros de la antigua Unión Soviética.

Parte de los objetivos de los programas PHARE y TACIS, junto con los objetivos del programa TEMPUS II, están encaminados hacia la reforma de las estructuras de la enseñanza superior y hacia la mejora de los programas de las enseñanzas de las universidades de esos países. Específicamente, el eje de TEMPUS II es la asistencia a los sistemas de educación superior de los países destinatarios.

Normalmente las acciones para cubrir los objetivos se concretan en Proyectos Europeos Comunes (PEC) o en ayuda a la movilidad individual de profesores universitarios o administradores de la educación.

La ***Decisión del Consejo, de 21 de noviembre de 1996, modifica la Decisión 92/246/CEE por la que se adopta la segunda fase del programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior TEMPUS II bis (1998-1999)*** extiende en dos años la duración del programa y aprueba la colaboración de la Comunidad Europea en proyectos europeos comunes de una duración máxima de tres años. Estos proyectos incluirán, al menos, una universidad de un país asociado, una universidad de un Estado miembro y un centro asociado (universidad o empresa) de otro Estado miembro.

Para la consecución de los proyectos europeos comunes, la Comunidad Europea concede ayudas de acuerdo con las necesidades específicas de los centros

interesados; becas para la asistencia técnica, seminarios, estudios, publicaciones y actividades de información situadas dentro de este marco; y becas individuales para profesores, formadores, administradores de universidad, altos funcionarios de Ministerios, gestores de sistemas educativos y otros expertos en formación, que pertenezcan a algún país asociado o a la Comunidad, con la finalidad de promocionar la calidad, el desarrollo y la reestructuración de la enseñanza y de la formación superior en los países asociados.

La última acción en torno al programa TEMPUS nace por ***Decisión del Consejo, de 29 de abril de 1999, por la que se aprueba la tercera fase del programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior (TEMPUS III)*** aprobada para un periodo de seis años (2000-2006) en la línea de ubicar temporalmente todos los programas educativos de la Unión y hacerlos coincidir con *SÓCRATES* II y *LEONARDO* II. Posteriormente fue modificada por la ***Decisión del Consejo de 17 de julio de 2000 que modifica la Decisión 1999/311/CE por la que se aprueba la tercera fase del programa de cooperación transeuropea en materia de educación superior (Tempus III)***.

El objetivo de TEMPUS III es el mismo que el de sus predecesores: fomentar, como parte de los objetivos de los programas PHARE y TACIS, el desarrollo de los sistemas de educación superior a través de la cooperación entre los Estados miembros, facilitando la adaptación de esta enseñanza a los nuevos imperativos socioeconómicos y culturales en los países destinatarios.

Así, se abordarían cuestiones referidas al desarrollo y reorganización de los planes de estudio; la reforma de las estructuras y centros de educación superior y su gestión; el desarrollo de una formación capacitada, que limite las insuficiencias de personal con cualificaciones de nivel superior, mediante la ampliación y la mejora de las relaciones con la industria; o la contribución de la educación y la formación superiores a los valores esenciales para la consolidación de la democracia.

El programa TEMPUS ha sido objeto de una evaluación presentada mediante el ***Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Tribunal de Cuentas Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre TEMPUS. Informe anual 2000.***

El informe destaca el papel que pueden desempeñar las universidades del sudeste Europeo, fomentando la comprensión mutua a través de fronteras étnicas y culturales, y facilitando un uso más eficaz de los limitados recursos humanos nacionales. La cooperación académica a nivel regional nutriría este desarrollo.

Como se indicó cuando se habló de ella en el epígrafe 2.6.5., la Fundación Europea de Formación resulta esencial en la gestión del programa TEMPUS.

De hecho, la disposición que le da origen data del mismo día en que se emite la disposición que hace nacer el programa TEMPUS y en su considerando nº 10, se dice explícitamente que la Fundación Europea de Formación debe estar estrechamente vinculada a TEMPUS.

5.3.2. América Latina: ALFA

El programa ALFA[17] tiene su origen en el ***Reglamento del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de Iberoamérica***. El reglamento aborda toda la cooperación en general, pero de él se extraen acciones en el campo de la cooperación educativa en el nivel de la Enseñanza Superior.

Concretamente, ALFA nació con el objetivo de reforzar la cooperación entre las instituciones del área de la Educación Superior de los países miembros de la Comunidad Europea y de América Latina. Los países a los que se dirige son 18, todos ellos del ámbito de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Las acciones que se diseñan dentro del seno de este programa abarcan dos tipos de medidas:

a) Cooperación directa entre instituciones de enseñanza superior (reconocimiento de títulos universitarios, proyectos conjuntos de investigación, etc.)

b) Proyectos comunes de formación científica y técnica cuyas actividades comprenden el intercambio de estudiantes tanto de licenciatura como de post-grado (para cursos de post-grado o para doctorado), siguiendo el modelo de las becas ERASMUS.

ALFA se estableció, en un primer momento, para una duración de seis años (1994-1999). La segunda fase, según disposición de la Comisión de 4 de diciembre de 1998, prevé que el programa se extienda de 2000 a 2005. La primera fase, que arrancó el 10 de marzo de 1994, contó con un presupuesto de 32 millones de ecus, que supone el 80% del total del coste del programa. El otro 20% deben costearlo las instituciones de enseñanza superior que participen en él.

[17] Se puede encontrar información de referencia en la página electrónica: http://www.alfa-program.com

5.3.3. La cuenca mediterránea: MED-CAMPUS

El mismo año que se inició el programa ALFA inició su andadura el programa MED-CAMPUS. Con la misma filosofía que sus gemelos ERASMUS, TEMPUS o ALFA, el programa **MED-CAMPUS** tiene como objetivo la cooperación entre instituciones de enseñanza superior, sólo que en este caso va dirigido a países de la cuenca mediterránea (Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, territorios ocupados, Tunicia y Turquía).

MED-CAMPUS es un dispositivo de asistencia, ayuda y asesoramiento a las reformas económicas y sociales mediante la promoción de proyectos de investigación en instituciones de educación superior y mediante el refuerzo de disciplinas académicas de nivel superior capaces de mejorar el funcionamiento de la administración pública y las empresas.

Las acciones se organizan mediante proyectos de colaboración (bien de tipo académico –de asignaturas– o de investigación) entre dos o más instituciones de la región mediterránea y dos o más instituciones de la Unión Europea). Contó con un presupuesto de 8 millones de ecus para su primer año de implantación.

5.3.4. La cooperación con EE.UU. y Canadá

También se han realizado acuerdos de colaboración en materia universitaria con países de Norteamérica. Con EE.UU. existían precedentes de acuerdos para la educación y formación de forma más general. Esos precedentes se institucionalizan con la ***Decisión del Consejo, de 23 de octubre de 1995, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América por el que se crea un programa de cooperación en materia de enseñanza superior y de enseñanza y formación profesionales***, ampliada posteriormente mediante la ***Decisión del Consejo, de 26 de febrero de 2001***. El programa tiene una asignación económica de 6,5 millones de ecus para los cinco años de su puesta en práctica. Las becas que se conceden son independientes de las ya existentes *Fulbright* que concedían las comisiones bilaterales EE.UU./UE. La delegación de la UE está formada por un representante de cada país miembro y uno de la Comisión. El acuerdo se firma por un representante designado por la presidencia del Consejo.

Con Canadá se establece también un acuerdo gemelo mediante la ***Decisión del Consejo, de 27 de noviembre de 1995, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Europea y Canadá por el que se crea un programa de cooperación en materia de enseñanza superior y formación profesional***, ampliada mediante la ***Decisión del Consejo, de 26 de febrero de 2001***. Este es

un acuerdo, al igual que el anterior, para la elaboración de proyectos conjuntos de asociaciones multilaterales CE/Canadá, de enseñanza superior, Formación Profesional u otras organizaciones. También entra el intercambio de experiencias y la asistencia técnica para intensificar el diálogo entre las partes. La duración es de cinco años prorrogables.

Las actividades específicas que se llevarían a cabo son la creación de marcos para la movilidad estudiantil, la elaboración común de programas de estudios innovadores, el establecimiento de programas intensivos de, al menos, tres semanas de duración y otros proyectos innovadores con la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

5.4. Pensando en global: el programa ERAMUS MUNDUS (2004-2008)

Los distintos programas que se han presentado en el epígrafe precedente coinciden en su espíritu y en sus objetivos, pero están orientados a realidades regionales específicas. Dentro de la tendencia de agrupar los distintos programas en marcos globales de acción (tales como lo son los Programas Globales Integrados SÓCRATES y LEONARDO), desde la Unión Europea se ha pensado en agrupar las distintas acciones del tipo de ERASMUS para terceros países en un sólo programa: ERASMUS MUNDUS.

El Programa surge de la ***Propuesta de la Comisión, al Parlamento Europeo y el Consejo, de 17 de julio de 2002, para una Decisión estableciendo un programa para intensificar la calidad de la educación superior y promover el entendimiento intercultural a través de la cooperación con terceros países (Erasmus World) (2004-2008)***[18].

Este programa, puesto definitivamente en marcha mediante la ***Decisión 2317/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de diciembre de 2003, por la que se establece un programa para la mejora de la calidad de la enseñanza superior y la promoción del entendimiento intercultural mediante la cooperación con terceros países (Erasmus Mundus) (2004-2008).***

El programa se ha convertido en un nuevo marco de acción que pretende diseñar una oferta "Europea" de Educación Superior, distinguida por su calidad, para terceros países. Busca mejorar la calidad de la oferta que se hace a esos países, para que la Educación Superior europea resulte atractiva para ellos.

[18] Información completa sobre el programa, incluido el texto íntegro de la *Decisión* que lo origina se puede encontrar en la página electrónica oficial de la Unión Europea:
http://europa.eu.int/comm/education/programmes/mundus/index_html

Las acciones que están previstas se organizan en diversas líneas:

1) Los Cursos de Post-grado "Erasmus Mundus", de la Unión Europea, distinguidos con una "etiqueta" de calidad que sanciona unos criterios estrictos marcados desde la Unión Europea. Se pretende crear alrededor de unas 90 redes inter-universitarias capaces de ofertar unos 250 de estos cursos entre el año 2004 y 2008.

2) Becas de movilidad para estudiantes de terceros países, que les permitan la oportunidad de estudiar en universidades de la Unión Europea.

3) Asociaciones con centros de enseñanza superior de terceros países para desarrollar los cursos de post-grado "Erasmus Mundus".

4) Mejorar de la capacidad de tracción de la enseñanza superior europea., mediante acciones de promoción de instituciones universitarias y de difusión a nivel global de las mismas.

Como objetivo último, se pretende también generar un marco de intercambios interculturales valiosos, favorecedores del diálogo y la comprensión entre culturas. Ello favorecerá la formación de personas preparadas para vivir en la sociedad global y del conocimiento contemporánea.

El presupuesto que se estima necesario para este programa es de 230 millones de euros para el período 2004-2008.

5.5. La acción JEAN MONNET

Esta acción, nacida en 1990, está dirigida exclusivamente a los centros universitarios de la Unión Europea[19] y supone un plan para fomentar la enseñanza de la integración europea en la Universidad. El objetivo de la acción es dar a los estudiantes de cualquier disciplina la oportunidad, mediante una oferta de estudios adecuada, de adquirir conocimientos de base sobre la construcción europea y la Unión Europea.

Las actividades financiadas son de distinta naturaleza:

1) Cátedras Jean Monnet y Cátedras Jean Monnet "ad personam".

   Se trata de financiar puestos de profesores universitarios, a tiempo completo, que se consagran por entero al estudio de la integración europea. Se pueden conceder a una unidad universitaria (departamento o facultad), con

[19] Se puede obtener valiosa información al respecto en la página electrónica oficial de la Unión Europea: http://europa.eu.int/comm/dg10/university/ajm

independencia de los profesores que se ocupen de esas enseñanzas, o se pueden conceder a título personal a alguien de reconocida dedicación a la enseñanza de cuestiones sobre la integración europea. Las cátedras se pueden conceder en cualquier área de estudio, aunque lo más habitual es que existan en las áreas relacionadas con la historia, la política y la economía.

2) Cursos permanentes sobre integración europea.

Son cursos básicos de 60 horas, dedicados exclusivamente a la integración europea y con una duración equivalente a un curso anual permanente de un año académico.

3) Módulos europeos.

Se trata de cursos de inferior duración a los anteriores: tienen un mínimo de 30 horas y un máximo de 60. También se dedican a la integración europea, pero sólo cabe diseñarlos en una de las cuatro áreas prioritarias de la Acción Jean Monnet: Derecho Comunitario, Integración Económica Europea, Integración Política Europea, Historia de la Construcción Europea.

4) Polos europeos de excelencia "Jean Monnet".

Se trata de reconocer, con un distintivo procedente de la Unión Europea, aquellas estructuras universitarias (departamentos o facultades, grupos de investigación interfacultativos o interuniversitarios) que agrupan recursos científicos y humanos con una trayectoria visible de dedicación a la investigación sobre la integración europea.

5.6. El Memorándum sobre la Educación Superior y otras disposiciones de la década de los 90

Durante la década de los noventa, además de ponerse en práctica las acciones que se han comentado en epígrafes precedentes, se asiste a un profundo proceso de reflexión sobre el futuro de la Educación Superior en la Unión Europea que desemboca en el "Proceso de Bolonia" y la consiguiente creación del *Espacio Europeo de Educación Superior* (al que se dedicará el siguiente epígrafe de este capítulo). Ese proceso reflexivo produce numerosos documentos, tanto desde la Comisión como del Consejo. Entre ellos, cabe destacar el *Memorándum sobre la Enseñanza Superior*, aunque se emiten también numerosas disposiciones de variada naturaleza. La mención de todas ellas traza el camino para descubrir los retos de este nivel educativo en Europa, sus problemas principales, las posibilidades de afrontar esos retos y superar esos problemas con éxito y los mecanismos para potenciar esas posibilidades.

a) El Memorándum y sus reacciones

Ya se ha comentado que la perspectiva de la consecución efectiva del Mercado Único para el 1 de enero de 1993, preceptiva desde la entrada en vigor del *Acta Única Europea* de 1986, unida a la firma del *Tratado de Maastricht* en 1992 que entraría en vigor en 1993, movilizó a principios de los años 90 numerosas acciones en materia educativa y no pocos documentos, de los que aquí se han denominado "de reflexión", que tenían que ver con el papel de la educación en esa nueva Europa emergente. Al análisis de algunos de ellos, considerados clave para la educación en general, se dedicó el capítulo cuarto de esta segunda parte de la tesis. En el ámbito específico de la Educación Superior, también proliferaron los que aquí se han considerado documentos de reflexión. El más significativo fue, sin duda, el *Memorándum sobre la Educación Superior en la Comunidad Europea* (COM(91) 349 final).

El *Memorándum*, un documento de 68 páginas, fue presentado por la Comisión el 5 de noviembre de 1991 y se publicó a primeros de 1992, con una gran difusión. Con su publicación, la Comisión puso en marcha un proceso de debate abierto requiriendo las reacciones de todas las organizaciones que desearan ofrecer sus puntos de vista sobre el *Memorándum*. De hecho, el propio *Memorándum* señala que "está concebido para servir como base de discusión, especialmente en las propias universidades e instituciones de enseñanza superior" (p. 65).

Para el 31 de octubre de 1992 se debían recibir todas las reacciones y, a partir de ellas, la Comisión elaboraría un informe de síntesis. Para esa fecha se habían organizado alrededor de 80 encuentros con una participación de más de 8.000 participantes entre profesores, administradores, estudiantes, representantes de los Estados miembros, de asociaciones universitarias, etc.

Las reacciones fueron tantas que se emitieron diversos informes temáticos[20], pero el documento más representativo es el *Informe Síntesis*, editado bajo el título *¿Qué futuro para la educación superior en la Comunidad Europea?*

[20] Existe un documento que recogió todos los informes nacionales y todos los informes de las organizaciones internacionales europeas (*Reacciones al Memorándum sobre la enseñanza superior en la Comunidad Europea; Resumen de los informes nacionales y de los informes de las organizaciones europeas*). Otros documentos se ocuparon de hacer análisis parciales:

J.-P. Jallade y G. Schink: *Participación en y acceso a la enseñanza superior.*

P. Eklund: *La enseñanza abierta y a distancia.*

E. Prosser: *Trabajo en asociación con la vida económica.*

R. Grass: *Educación continua superior.*

A. Smith, G. Schink y M.L.Kotterman: *La dimensión europea en la enseñanza superior.*

A. Frijdal: *La investigación y la formación para la investigación en el tercer ciclo de la enseñanza superior.*

La obtención de estos documentos puede hacerse a través de la Comisión Europea, Dirección General de Educación.

Reacciones al Memorándum (1993). Sus conclusiones permiten disponer de una síntesis amplia sobre los principales planteamientos del *Memorándum*, así como sus aportaciones y vacíos de cara a la implantación de una política de educación superior en el seno de la Unión Europea.

Se señalan una serie de cuestiones prioritarias en los que el acuerdo es unánime:

1) El proceso de integración europea es un factor determinante para entender los cambios sociales, que vienen dados, además, por "las innovaciones tecnológicas y económicas, las interdependencias internacionales y la transformación de las normas de trabajo y de las relaciones sociales" (p. 11).

2) Las diferencias que existen entre los sistemas educativos de la Unión Europea son significativas, y debe respetarse la propia identidad educativa de cada país. Pero, al mismo tiempo, no se puede permitir que, llevado al extremo, el *principio de subsidiariedad* evite cualquier posibilidad de concertar de forma eficaz políticas intraeuropeas de educación superior.

3) El acceso a la enseñanza superior es un asunto clave que pasa por un escrupuloso respeto al principio de igualdad de oportunidades y, al mismo tiempo, por una información de mejor calidad y mejor difundida. En el ámbito de la información no sólo resultan de interés los datos cuantitativos, sino que es también importante ofrecer a los futuros estudiantes valoraciones de carácter cualitativo.

4) La movilidad es otra de las cuestiones prioritarias, por cuanto estudiar en otro país supone un mejor acercamiento a la cultura de ese país y contribuye a una mejor comprensión mutua afianzando el sentimiento de identidad europea.

5) La Dimensión Europea en los programas de formación resulta también indispensable para generar esa identidad. Para hacerla efectiva deberían llevarse a cabo "políticas de europeización y de internacionalización propias de cada establecimiento" universitario (p. 12).

6) La investigación, sobre todo de base, es consustancial a la universidad y descuidar esta dimensión de las mismas es abocarlas a un sentido estrictamente colegial, mientras que en su espíritu originario está el sentirse una institución llamada a la aportación de nuevos conocimientos a la ciencia.

7) Además de generar y transmitir conocimiento, la universidad que se demanda desde la sociedad debe estar abierta a las necesidades concretas del campo profesional, siendo capaz de ofrecer diversos servicios, consultorías, formación en asociación con empresas, etc.

8) En esa línea, la formación continua, dentro del paradigma de Aprendizaje Permanente, debe ser atendida desde las universidades, abriéndose no sólo a la formación inicial, sino a la constante actualización de quienes están ya en el mercado de trabajo.

9) Se necesita, para llevar todo esto a efecto, una dirección mucho más estratégica de los establecimientos universitarios. Se hace preciso el diseño de planes de actuación a medio y largo plazo para ordenar prioridades, preparar los mecanismos para alcanzar esas prioridades y estar alerta de los cambios de rumbo en las demandas hacia cada establecimiento universitario concreto en función de su contexto.

Al margen de esas cuestiones prioritarias, el *Informe Síntesis*, a partir de los planteamientos del *Memorándum*, quiere resaltar cinco grandes temas sobre los que articula toda la exposición de sus argumentaciones.

El primero de esos temas es la **finalidad de la Enseñanza Superior**. Al respecto, el *Informe Síntesis* señala la necesidad de repensar la "identidad" de la enseñanza superior, que está conformada no sólo por los estudios universitarios, sino por todos aquellos establecimientos que se dediquen a ofrecer una formación profesional de la máxima cualificación. La universidad debe seguir siendo una institución dedicada a la enseñanza para personas a tiempo completo, pero debe abrirse a nuevas posibilidades para ofrecer oportunidades de estudio a personas que compaginan su trabajo con una preparación profesional más cualificada. La investigación, sobre todo la de base, es una misión que la universidad no puede olvidar. Las fronteras con las instituciones no universitarias de educación superior no están muy bien definidas, pero quizá la investigación puede marcar la diferencia.

En cualquier caso, la Educación Superior no debe descuidar su misión prioritaria de contribuir a la cultura, mediante el "progreso del conocimiento, de la investigación, de la formación y de las especializaciones que sean necesarias" (p. 15). En esa misión cultural, la educación superior no puede olvidar que hay que mantener un equilibrio entre la ciencia, la técnica y las humanidades: "Se puede afirmar con convicción que la tradición humanista de los estudios superiores en Europa, que ha existido durante siglos, debería mantenerse" (p. 16). De hecho, el humanismo constituye una de las esencias de "lo europeo". Por eso, debe darse un equilibrio entre los diversos tipos de formación, procurar que los estudios, aunque sean científicos o técnicos tengan un componente de universalidad y de civismo, y ofrecer siempre que sea posible un enfoque pluridisciplinar.

En segundo lugar, el informe se detiene en cuestiones relativas a **la movilidad, las lenguas y las culturas**. La movilidad entre los estudiantes debe ser una prio-

ridad en todas las políticas de "europeización" de los estudios superiores, ya que contribuye a tener la sensación entre la población de que realmente existe un verdadero espacio europeo de educación superior. Para esa movilidad, el conocimiento de idiomas es indispensable, por lo que se hacen necesarias políticas aún más intensas de aprendizaje de idiomas. Pero no es suficiente con conocer una lengua para poder cursar estudios en otro país. Existen aún numerosos obstáculos, más allá de lo lingüístico, que frenan la movilidad. Entre ellos están el reconocimiento de títulos entre unos países y otros y la convalidación de los periodos de estudio cursados en el extranjero.

El tercer tema que articula la exposición del *Informe Síntesis* es **la participación y el acceso**. Para enfocar las cuestiones relativas a este tema es muy importante tener presente la evolución demográfica de la población europea, sobre todo la población en edad de cursar estudios superiores. Dentro de esa evolución demográfica, hay que tener muy presente el peso de la inmigración y la evolución de los flujos de inmigrantes. Además, no se puede olvidar el principio de democratización de la enseñanza y de igualdad de oportunidades en educación. Hay que potenciar las oportunidades de acceso a la educación superior de todos, mediante la promoción de becas y procurando incentivos para compatibilizar trabajo y estudios. Si importante es el acceso, no lo es menos la permanencia. Evitar tasas de fracaso y de abandono en la Educación Superior es un beneficio social y un ahorro económico. Hay que buscar fórmulas para una educación realmente continua. El objetivo es tener una masa crítica en la Unión Europea preparada para la sociedad tecnificada y global.

La calidad, el concepto de "calidad total" y la evaluación, son los temas que soportan los argumentos del cuarto bloque de postulados del *Informe Síntesis*. La calidad no debe entenderse sólo en términos de resultados según los objetivos perseguidos o de ajuste en el desempeño de las actividades de las partes implicadas en la Educación Superior. Hay que avanzar hacia un concepto de "calidad total", que suponga el examen no sólo de la calidad científica de los trabajos de los profesores universitarios o el rendimiento de los alumnos (los aspectos tradicionalmente valorados), sino una gama de variables tales como satisfacción de los alumnos, organización de los programas, métodos de enseñanza, estructuras de dirección y gestión, empleo de las TIC, etc. Para poner en práctica un sistema de "Calidad Total" es necesario dar con los sistemas de evaluación adecuados para cada elemento del entramado que se evalúa y, además, con un buen modelo para poner todas esas evaluaciones en relación.

La **financiación** es el quinto y último epígrafe del *Informe Síntesis*. Existen tres desafíos básicos en la cuestión de la financiación. El primero hace referencia a

la necesidad de hacer compatible la recepción de fondos públicos con el mantenimiento de la independencia científica. Para lograrlo es preciso que existan una serie de partidas financieras "no adjudicadas" o de "libre disposición" que permitan diseñar la política científica de la universidad.

Otro reto importante tiene que ver con los métodos competitivos de financiación. La tradición universitaria europea supone unos derechos de matriculación bajos y una política apropiada de becas que prime el esfuerzo y el rendimiento. Sin embargo, hay que articular fórmulas de crédito más flexible para que más gente tenga acceso a la Educación Superior en mejores condiciones económicas.

Las reflexiones del *Memorándum*, sin que supusieran la configuración de ningún plan concreto de acción, y las propuestas derivadas del *Informe Síntesis* fueron abonando el camino para el nacimiento del "*Espacio Europeo de Educación Superior*" que tendría lugar a finales de los años 90, como veremos en el epígrafe 5.7. No en vano, las conclusiones finales del *Informe Síntesis* señalan: "Así, podría constituirse este 'espacio europeo de la educación y de la ciencia' que debería ser el alma misma de la Unión"

b) Otras disposiciones de la década de los 90

Al margen del *Memorándum*, un "documento de reflexión" sin ningún carácter de normativa jurídica, surgen varias disposiciones desde las instancias comunitarias que ayudan también a crear un clima propicio para que surja el denominado "Proceso de Bolonia".

Una de las primeras de esas disposiciones es la que presenta las **Conclusiones del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo, de 25 de noviembre de 1991, sobre la evaluación de la calidad de la enseñanza superior**. En ellas se insta a la Comisión a realizar un estudio comparado de los sistemas de educación superior de los distintos Estados miembros de la Unión a fin de establecer parámetros objetivos de comparación para la evaluación de la calidad de la enseñanza superior en toda la región.

Posteriormente, mediante las ***Conclusiones del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo, de 27 de noviembre de 1992, sobre las medidas encaminadas a desarrollar la dimensión europea en la enseñanza superior***, se evidencia la necesidad de una dimensión europea en la enseñanza universitaria, contribuyendo ésta al acceso a la cultura y a las lenguas europeas. De este modo, se amplía ahora a la educación superior la introducción de la dimensión europea en la enseñanza general, que ya desde la primera etapa de la política educativa de la Unión, informes como el de Janne o el

de Spinelli habían considerado prioritario, tal y como vimos en el primer capítulo de esta segunda parte de la tesis.

Las medidas específicas que se proponen en esas conclusiones son: promover mayores relaciones interinstitucionales entre la Unión Europea y los centros de Enseñanza Superior; favorecer la movilidad del profesorado; establecer cauces de colaboración interinstitucional para la elaboración de planes de estudio en los que se incluyan áreas de conocimiento sobre la integración europea, etc.; y fomentar la dimensión europea por medio de la enseñanza a distancia. Es evidente la materialización de estas conclusiones en medidas concretas como la acción Jean Monnet (que se describió en el epígrafe inmediatamente anterior de este capítulo, el 5.5.).

Más tarde se dan a conocer las **Conclusiones del Consejo y de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 11 de junio de 1993, sobre el fomento de un espacio abierto europeo para la cooperación en el ámbito de la enseñanza superior.** El establecimiento del mercado interior que se hizo efectivo el día 1 de enero de ese año, el cual suprimía las fronteras entre países miembros y acercaba el libre comercio a la actividad económica europea, marca un antes y un después en el desarrollo de la enseñanza superior dentro de la Unión.

Desde el Consejo se plantea la necesidad de adaptar la oferta educativa en el nivel de Educación Superior al nuevo contexto de libre circulación efectiva de profesionales. Se pretende ir configurando una oferta que sea válida para todos los ciudadanos de la Unión en los centros universitarios de los distintos Estados miembros.

Los tres aspectos con más relevancia que subyacen a esta adaptación son: la garantía de acceso, la calidad de la enseñanza y la pertinencia de los estudios.

1) **Garantía de acceso:** La universidad y la formación profesional de grado superior deben ser accesibles a todos los ciudadanos que estén capacitados para seguir estudios de ese nivel. Hay que fomentar la cooperación, tanto a escala nacional como internacional, para que se puedan compaginar los estudios con el trabajo, de modo que más personas puedan completar sus períodos de formación superior.

   También es muy importante facilitar la movilidad entre los Estados para comenzar o finalizar los estudios. Así, debe procederse a una revisión de las normativas de admisión, para ajustarlas a la nacionalidad única comunitaria, y deben también paliarse los obstáculos financieros para la movilidad, buscando la igualdad de oportunidades entre los europeos. Además, se propo-

nen becas de manutención para estudiantes que cursen sus estudios en el extranjero y el apoyo a estudiantes desfavorecidos.

2) **Calidad:** La cooperación interinstitucional y el reparto óptimo de responsabilidades entre la Unión Europea, los Estados miembros y los centros universitarios propiciarían un mejor rendimiento en los alumnos. El nuevo reto dispone de un marco efectivo conformado por los programas ERASMUS, LINGUA y COMETT, cuyos principios y experiencias servirían de base ideológica y práctica.

   Otras piedras de toque para el establecimiento de la calidad podrían ser la movilidad del profesorado, la comunicación e información institucional, la evaluación interna y externa de la calidad y la transferencia de créditos.

3) **Pertinencia de los estudios:** Queda claramente manifiesta la tendencia a la diversificación de los estudios. Aquellas instituciones que aún no se han adaptado lo suficiente, es decir, que aún no tienen una oferta amplia de estudios superiores, diversificada y actualizada a las demandas de la sociedad tecnificada y globalizada, podrán intercambiar experiencias y conocimientos con otras instituciones o países pioneros.

Algunas de las conclusiones de estos documentos se vieron reflejadas tiempo más tarde en la ***Recomendación del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, sobre la cooperación europea para la garantía de la calidad en la enseñanza superior***. En ella se recomienda a los Estados miembros apoyar y, en su caso, crear sistemas transparentes de evaluación de la calidad (marcando los objetivos a seguir); alentar a los centros de enseñanza superior a adoptar las medidas de seguimiento adecuadas; otorgar especial importancia al intercambio de experiencias y a la cooperación. Se invita a la Comisión a presentar informes trienales sobre los avances realizados en lo que se refiere al desarrollo de los sistemas de evaluación de la calidad en los diversos Estados miembros.

Pero para ese momento, el "Proceso de Bolonia" ya había comenzado. Meses antes, en mayo de 1998, había tenido lugar la Declaración de La Sorbona que suponía su inicio. A ese proceso se dedicará el epígrafe siguiente.

5.7. El "Proceso de Bolonia". Hacia el Espacio Europeo de Educación Superior

Sin lugar a dudas el hecho que está actualmente implicando con mayor fuerza a todas las instancias que tienen que ver con la política de la Unión Europea en materia de Educación Superior es lo que viene denominándose como "Proce-

so de Bolonia"[21]. Tal proceso, que se inicia a finales del siglo XX y que para cuando termine la primera década del siglo XXI deberá estar en plena implantación, persigue la creación de un *Espacio Europeo de Educación Superior* (EEES) y puede llegar a ser uno de los hitos más destacados de toda la política educativa de la Unión Europea.

5.7.1. Origen y evolución del proceso

El intento de materializar la idea del EEES se concreta a partir de la *Declaración de La Sorbona*. No es propiamente de la Unión Europea, sino que surge de algunos Estados miembros, dentro de un esquema de *cooperación reforzada*[22], aunque, obviamente, el proceso es apoyado por la Unión Europea y la arquitectura institucional de ésta sirve a los Estados para llevarlo a cabo.

---

[21] La actualidad de este proceso convierte a *Internet* en la mejor herramienta para su seguimiento "en tiempo real". La mayoría de los documentos que permiten entenderlo están disponibles en versión digital. Numerosas universidades e instituciones nacionales e internacionales dedican micro-portales específicos a esta cuestión tan candente. Por supuesto, organismos como la Unión Europea (http://europa.eu.int) o el Consejo de Europa (http://www.coe.int) tienen algunos de los más completos. El Ministerio español de Educación y Ciencia también dedica numerosas páginas a este tema y puede servir de referencia para seguir la evolución del proceso en nuestro sistema universitario (http://www.mec.es).

En lo que respecta a las universidades, la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE) tiene un sitio muy completo dedicado a este tema (http://www.crue.org/espaeuro/espaeuro_docs.htm) y su Comisión Sectorial para las Relaciones Internacionales (Comité Español Universitario de Relaciones Internacionales) presenta igualmente un espacio monotemático al asunto (http://www.uca.es/ceuri/comisiones.htm#espacio). En cuanto a universidades concretas, casi todas tienen un sitio reservado exclusivamente para esa cuestión. Entre aquellas cuya documentación es más numerosa y cuyos enlaces resultan más completos pueden destacarse la Universidad de Alicante (http://www.eees.ua.es), la Universidad Autónoma de Madrid (http://www.uam.es/europea/), la Universidad Complutense de Madrid (http://www.ucm.es/info/vestud/Convergencia/Convergencia.htm), la Universidad de Granada (http://invest.ugr.es/guia-t/EspacioEuropeo), la Universidad de Murcia (http://www.um.es/eees/docuementos), la Universidad de Salamanca (http://www.us.es/us/temasuniv/espacio-euro), la Universidad de Sevilla (http://www.us.es/include/frameador2.php?url=/us/temasuniv/espacio-euro) o la Universidad de Zaragoza (http://www.unizar.es/eees).

Quizá una mención especial merece el sitio electrónico de la Universidad de Deusto, ya que participa, junto con la Universidad de Groningen (Holanda) en la coordinación del Proyecto *Tunning*, al que nos referiremos en el epígrafe 5.7.2, y que constituye un Programa Piloto de convergencia en unas áreas determinadas de la educación superior: http://www.relint.deusto.es/TUNINGProject/index.htm.

Igualmente, algunos centros de Documentación europeos como los de la Universidad de Alicante (http://www.cde.ua.es)o la Universidad de Valencia (http://www.uv.es/cde) presentan accesos muy fáciles a la documentación legislativa disponible y en proceso.

[22] El *procedimiento de cooperación reforzada* fue instaurado en el Tratado de Amsterdam (1996) que entró en vigor en 1997, como se refirió oportunamente en el epígrafe 5.7 del quinto capítulo de la primera parte. El *procedimiento de cooperación reforzada* permite que algunos estados avancen en distintos aspectos de la integración europea mediante acuerdos particulares entre ellos que el resto de Estados miembros pueden o no secundar. Se trata, así, de permitir que los estados que lo deseen impulsen un ritmo mayor de integración en aquellos aspectos que consideren oportunos.

Para iniciar un *procedimiento de cooperación reforzada* deben darse unas condiciones: tratarse de un ámbito que no sea competencia exclusiva de la Unión; contribuir a los objetivos determinados para la Unión en los tratados constitutivos; respetar los principios de los tratados; emplearse sólo como último recurso; afectar a una mayoría de estados miembros; y contar con la aprobación del Consejo.

La ***Declaración de La Sorbona***[23] fue emitida en esa universidad parisina el 25 de mayo de 1998, coincidiendo con el aniversario de su creación[24], por los ministros responsables de educación superior e investigación de los cuatro países más poblados de la Unión Europea: Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido. Para estos ministros, es importante no olvidar "que al hablar de Europa no sólo deberíamos referirnos al euro, los bancos y la economía, sino que también debemos pensar en una Europa de conocimientos" (párrafo 1°). Por eso deciden "participar en una iniciativa de creación de una zona Europea dedicada a la Educación Superior, donde las identidades nacionales y los intereses comunes puedan relacionarse y reforzarse para el beneficio de Europa, de sus estudiantes y en general de sus ciudadanos" (parrafo 14°).

Esa "zona Europea dedicada a la Educación Superior" supone que los sistemas de educación superior de cada Estado miembro tienen que adaptarse unos a otros, estructural y curricularmente y hacer converger sus fines. Todo ello sin renunciar a las características propias de cada sistema en particular. Eso implica negociar los términos de una estructura marco, sentar las bases para un reconocimiento de períodos de estudio y de títulos sencillo y eficaz a la vez, basado en la mutua confianza entre las instituciones de Educación Superior, y compartir unos principios elementales relativos al sentido y el funcionamiento de dichas instituciones, así como grandes objetivos globales.

Por ejemplo, la creación del *espacio Shengen* o la misma adopción del euro, en el fondo, siguen el espiritu de ese procedimiento. Son procesos iniciados por una serie de países. El resto, no impiden que se inicie ese proceso y los países participantes en él no obligan a los demás a tomar parte en el mismo.

Recientemente se ha realizado una *Tesis Doctoral* en la Universidad de La Rioja dedicada exclusivamente al *procedimiento de cooperación*: Urrea, M. (2002): *La cooperación reforzada en la UE* (Universidad de la Rioja, tesis doctoral no publicada).

[23] Una versión en castellano puede encontrarse en la siguiente dirección electrónica de la Universidad de Alicante http://www.eees.ua.es/docuemnos/delaracion_sorbona.tm.

[24] Los orígenes de la Universidad de La Sorbona se remontan al reconocimiento de la Facultad de Teología de París en 1253, convertida más tarde en Facultad de Filosofía y Letras en 1271.

Se puede encontrar información sobre los orígenes históricos de la Universidad de la Sorbona en el sitio electrónico oficial de dicha universidad http://www.sorbonne.fr; y también en http://archives-www.paris4.sorbonne.fr/sp_html/sp_present/sp_his.htm. Respecto a obras editadas en formato de papel, pueden mencionarse las siguientes:

LEUTRAT, J. L. (1997): *De l'Université aux Universités* (Paris, Association des universités de Paris).

RIVE, P. (1987): *La Sorbonne et sa reconstruction* (Lyon, La Manufacture).

TUILIER, A (1997): *Histoire de l'université de Paris et de la Sorbonne* (2 volúmenes: "Des origines à Richelieu" y "De Louis XIV à la crise de 1968") (Paris, Nouvelle Librairie de France).

VERGER, J. (1986): *Histoire des Universités en France* (Toulouse, éditions Privat).

Es muy recomendable también la lectura de la obra *Historia de la Universidad en Europa*, editada por Walter Rüegg. Se trata de un proyecto editorial de cuatro volúmenes de los que el primero aborda la cuestión de los orígenes medievales de las principales universidades del continente, entre ellas, por supuesto, los de La Sorbona. Ese primer volumen ha sido editado en castellano por la Universidad del País Vasco en 1994.

Tan sólo un año después, el 19 de junio de 1999 se firma la ***Declaración de Bolonia***[25], esta vez con el apoyo de 29 países firmantes[26], lo que da un espaldarazo definitivo a la creación del *Espacio Europeo de Educación Superior*, que toma precisamente el nombre de "Proceso de Bolonia" por la trascendencia de esta Declaración como punto de partida.

La *Declaración de Bolonia*, en apenas dos folios, recoge las ideas de la *Declaración de la Sorbona* y profundiza en ella, tanto en el plano reflexivo e ideológico como en el práctico. Desde la reflexión, se considera que

> "la Europa del conocimiento está ampliamente reconocida como un factor irremplazable para el crecimiento social y humano y es un componente indispensable para consolidar y enriquecer a la ciudadanía europea, capaz de dar a sus ciudadanos las competencias necesarias para afrontar los retos del nuevo milenio, junto con una conciencia de compartición de valores y pertenencia a un espacio social y cultural común" (párrafo 3.º)

Se reconoce en la *Declaración* que se va por el camino correcto pero que es necesario un impulso mucho mayor al proceso, un impulso que proporcione "medidas concretas para conseguir adelantos tangibles" (párrafo 8.º). Esos adelantos debieran "incrementar la competitividad del sistema Europeo de educación superior" (párrafo 9.º). Esa necesidad de incrementar la competitividad se argumenta de manera muy clara:

> "Puesto que la validez y eficacia de una civilización se puede medir a través del atractivo que tenga su cultura para otros países, necesitamos asegurarnos de que el sistema de educación superior europeo adquiera un grado de atención mundial igual al de nuestras extraordinarias tradiciones culturales y científicas" (párrafo 10.º).

Por eso en la *Declaración de Bolonia* se proponen una serie de aspectos prácticos, convertidos en los seis objetivos esenciales del proceso, para hacer realidad el Espacio Europeo de Educación Superior (párrafos 10 a 15):

---

[25] Una versión en castellano puede encontrarse en la siguiente dirección electrónica de la universidad de Alicante http://www.eees.ua.es/docuemnos/delaracion_sorbona.tm.

[26] Los países firmantes fueron:

1) Los quince Estados miembros de la Unión Europea actualmente: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia.
2) Dos de los tres países que junto a los de la Unión Europea conforman el Espacio Económico Europeo (EEE): Islandia y Noruega. Se quedó sin firmar Liechtenstein.
3) Nueve de los diez países cuya incorporación a la Unión Europea está prevista para mayo de 2004: Republica Checa, República Eslovaca, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. Se quedó sin firmar Chipre.
4) Los dos países cuya incorporación a la Unión Europea está prevista para mayo de 2007: Bulgaria y Rumania.
5) Suiza.

a) Adoptar un sistema de títulos fácilmente comprensible y que pueda ser comparable, promocionando el *Suplemento al Diploma*.

b) Adoptar un sistema estructural para la enseñanza superior organizado en dos ciclos fundamentales.

c) Establecer un sistema de créditos compartido (sistema ECTS –*European Credit Transfer System*– Sistema Europeo de Transferencia de Créditos).

d) Promover la movilidad, eliminando los obstáculos para el ejercicio efectivo del libre intercambio de estudiantes y profesores, prestando especial atención al acceso a oportunidades de estudios y formación y a los servicios relacionados y al reconocimiento y la valoración de períodos de estudio en el extranjero.

e) Promover la cooperación europea parra asegurar la calidad educativa en la enseñanza superior.

f) Promover la dimensión europea de la enseñanza en la educación superior.

Y todo ello "en un breve plazo de tiempo, y en cualquier caso dentro de la primera década del tercer milenio" (párrafo 10), lo que significa que el proceso debería estar terminado para el año 2010.

Con el ánimo de seguir la evolución del "Proceso de Bolonia" se fijaron dos nuevas reuniones con el objeto de concretar aún más las medidas que debían tomarse y que deberían hacer progresar el proceso, y también para valorar los logros realizados en cada país respecto a los objetivos propuestos: una tendría lugar en Praga en el año 2001 y la otra en Berlín en el año 2003.

La primera de esas reuniones tuvo lugar en Praga el 19 de mayo de 2001. En ella se añadieron a los países firmantes de la declaración de Bolonia tres nuevos miembros: Chipre, Turquía y Croacia. El ***Comunicado de Praga***[27] reafirmó el compromiso de culminar el proceso para el año 2010, apuntaló los seis objetivos propuestos, sobre los que valoró los avances conseguidos y planteó algunas nuevas consideraciones para que fuesen tenidas en cuenta en el futuro:

a) El Aprendizaje Permanente como elemento esencial del Espacio Europeo de Educación Superior, lo que supone abrir este nivel educativo a un nuevo perfil de estudiante y aprovechar aún más las posibilidades de las TIC.

[27] No se ha encontrado una versión en castellano del *Comunicado de Praga*. Versiones en inglés pueden encontrarse en cualquiera de los sitios electrónicos que se mencionaron al principio de este epígrafe 5.7 como útiles para seguir el "Proceso de Bolonia".

b) La participación de los estudiantes como grupo activo en el diseño del Espacio Europeo de Educación Superior.

c) Promover el atractivo del Espacio Europeo de Educación Superior no sólo para los estudiantes europeos sino también para los de cualquier parte del mundo. Para ser una potencia competitiva en lo económico, en el campo del conocimiento y en la investigación es esencial contar con una fuerza muy cualificada que no tiene porqué agotarse en los ciudadanos de la propia Unión Europea.

Dos meses antes de la reunión de Praga, y como antesala de la misma, la mayoría de las instituciones europeas de educación superior de los países participantes en el "Proceso de Bolonia" se reunieron en la Universidad de Salamanca para aportar sus ideas y sus puntos de vista a dicho proceso. La reunión de la ***Convención de Salamanca***[28] tuvo lugar los días 28 y 29 de marzo de 2001. De ella se extrajeron interesantes aportaciones para la posterior reunión de Praga.

En Salamanca se perfilaron una serie de principios como inviolables que debían ser tenidos muy en cuenta en el "Proceso de Bolonia":

a) La autonomía de las universidades, entendida ésta, además, como un principio asociado a la responsabilidad de las mismas para con el conocimiento, para con los alumnos y para con la sociedad en general.

b) La educación como servicio público. La búsqueda de una educación superior de calidad no debe estar reñida con su profunda vocación de servicio público, abierta a todos los ciudadanos, con independencia de su poder adquisitivo. La calidad no debe ser sinónimo de elitismo.

c) La enseñanza superior encuentra en la investigación un importante sustento. El papel de las instituciones de educación superior como generadoras de conocimiento, mediante la realización de la investigación, tanto básica como aplicada, debe potenciarse. Unas instituciones de enseñanza superior excesivamente volcadas en la competitividad profesional pueden descuidar esta vocación investigadora que les es tan propia.

d) La articulación de la diversidad. La enseñanza superior debe ser capaz de articular, por un lado, la propia diversidad de establecimientos que tiene y, por otro, la diversidad de alumnos a los que atiende. En una sociedad plural culturalmente, como se pretende que sea la europea, una adecuada inte-

[28] Es fácil encontrar el texto de la Convención de Salamanca en castellano, puesto que es su idioma original. Muchos de los sitios electrónicos mencionados al inicio de este epígrafe 5.7. como útiles para el seguimiento del proceso lo contienen.

gración de las culturas en las instituciones del máximo nivel educativo favorece la integración social de los diversos grupos culturales que estén representados en la ciudadanía[29].

Además, la *Declaración de Salamanca* señaló algunos temas como prioridades que deberían abordarse en el proceso de construcción de un Espacio Europeo de Educación Superior:

a) La calidad como pilar esencial de las instituciones de enseñanza superior.

b) La transmisión de una confianza mutua entre las instituciones de educación superior que sirva de base para la equivalencia de títulos expedidos en unas y otras y para el reconocimiento de períodos de estudio en cualquiera de ellas.

c) La búsqueda de la pertinencia de los estudios ofrecidos y de las metodologías de enseñanza propuestas, que deben adaptarse a un mundo en el que el conocimiento y las TIC están íntimamente ligados.

d) La movilidad como estrategia vital que debe potenciarse para la construcción de un sentimiento de pertenencia europea.

e) La compatibilidad de las cualificaciones en la nueva estructura de dos niveles.

f) La potenciación del atractivo de los establecimientos de enseñanza superior mediante el ofrecimiento de servicios culturales más completos y la propuesta de actividades interdisciplinares y multiculturales más numerosas e interesantes.

La siguiente de las reuniones ha sido la Conferencia de Ministros de Educación celebrada en Berlín entre los días 18 y 19 de septiembre de 2003. En esta conferencia el número de países implicados en el proceso se ha ampliado con siete nuevas incorporaciones: Albania, Serbia y Montenegro, Bosnia-Herzegovina, la antigua república Yugoslava de Macedonia, Andorra, Rusia y Vaticano. Además de esas incorporaciones hay que tener en cuenta que Liechtenstein ya había entrado en el proceso, por lo que en el momento de esa conferencia ya son 40 los países europeos implicados en el Proceso de Bolonia.

[29] La Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, auspiciada por la UNESCO, emitió el 9 de octubre de 1998 la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y Acción* (http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaraction_spa.htm). En ella se señala muy claramente la necesidad de que las minorías culturales estén suficientemente representadas en todos los niveles de la enseñanza como uno de los argumentos de la calidad de la educación. Muy especialmente, se hace hincapié en que "se debe facilitar el acceso a la educación superior de los miembros de algunos grupos específicos, como los pueblos indígenas, las minorías culturales y lingüísticas, de grupos desfavorecidos, de pueblos que viven en situación de ocupación y personas que sufren discapacidades, puesto que esos grupos, tanto colectiva como individualmente, pueden poseer experiencias y talentos que podrían ser muy valiosos para el desarrollo de las sociedades y naciones".

La declaración final de esa conferencia, la ***Declaración de Berlín***[30], es considerablemente más extensa que las anteriores. Sus nueve páginas hacen un repaso del proceso e introducen como novedad la posibilidad de ampliar el Espacio Europeo de Educación Superior a otras regiones del mundo, celebrando muy especialmente la asistencia a la Conferencia de Ministros, como invitados y observadores, de ministros de Latinoamérica y el Caribe con el ánimo de alcanzar un Espacio de Educación Superior Europeo y Latinoamericano.

En la *Declaración de Berlín* se pasa revista a cada uno de los 9 objetivos marcados hasta entonces por el Proceso de Bolonia:

1) Asegurar la calidad. Para el año 2005, y siempre con el principio de la autonomía de las instituciones de enseñanza superior muy presente, debería quedar definido qué instituciones o agencias son responsables, tanto en el nivel europeo como en el nivel nacional, de establecer los sistemas que evalúen la calidad. Debe, además, haberse establecido un sistema de evaluación de instituciones y programas, incluyendo una evaluación externa. También se debe haber alcanzado el establecimiento de un sistema de acreditación y de certificación cuyos procedimientos sean comparables. Y, por último, debe haberse establecido un sistema internacional de cooperación y participación en la garantía de la calidad de los establecimientos universitarios. A tal efecto, la Red Europea de la Garantía de la Calidad (ENQA –European Net Quality Assurance–) debe acordar unos resultados, unos procedimientos y unas indicaciones para que las agencias responsables en el nivel nacional puedan emitir sus informes.

2) Estructura de dos niveles. Todos los ministros se comprometieron en Berlín a que la implementación del nuevo sistema de dos niveles (Grado y Posgrado) estaría lista para el año 2005.

3) Promoción de la movilidad. Se asumió en Berlín el compromiso de que para el año 2005 se ampliara el número de estudiantes que realizan parte de su formación en otro país y se facilitara esa movilidad mediante el aumento de las becas y los créditos a los estudiantes.

4) Establecimiento del sistema compatible de créditos. Aunque el ECTS se estaba implantando parra entonces con éxito en numerosas instituciones de enseñanza superior, el establecimiento de los pesos de las asignaturas en este nuevo valor de créditos no estaba concretado en muchos casos, ya que debía hacerse bajo valoraciones muy meditadas.

[30] El texto íntegro de la *Declaración de Berlín* puede encontrarse en el sitio electrónico oficial que la Conferencia de Ministros estableció: http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/Communique1.pdf. No se ha podido localizar una versión en castellano.

5) Reconocimiento de títulos. El compromiso de los Ministros en este campo fue claro: para 2005, todos los alumnos graduados deberían recibir el Suplemento al Diploma sin gasto adicional y en un idioma de amplio reconocimiento dentro de Europa.

6) Implicación de instituciones y estudiantes en el proceso. Para 2005, el papel de las organizaciones estudiantiles y de las instituciones universitarias en los procesos de reforma de sus correspondientes ámbitos debería ser aumentado considerablemente.

7) Promoción de la Dimensión Europea en la Educación Superior. Para 2005 deberían desarrollarse aún más cursos y programas de estudio que contengan currículum de carácter europeo. Las cuestiones sobre el proceso europeo de integración, la convergencia económica, los aspectos de la nueva estructura política de Europa, etc. deberían ser mucho más ampliamente abordados en los estudios de las instituciones de enseñanza superior europeas. Igualmente, debiera propiciarse el establecimiento de títulos conjuntos *entre instituciones de diversos países de la Unión Europea que garanticen* la estancia de los alumnos en cada una de las instituciones participantes, con lo que se fortalecen sus destrezas lingüísticas y sus aptitudes para una convivencia en un contexto multicultural.

8) Promover el *Espacio Europeo de Educación Superior* como atractivo para estudiantes de todo el mundo. Hay que potenciar aún más las becas para alumnos de terceros países que encuentren en las instituciones europeas de educación superior una posibilidad de alta calidad para su formación profesional e investigadora.

9) Aprendizaje Permanente. Se reconoce con énfasis la importancia de la educación superior para hacer realidad que Europa sea un espacio de Aprendizaje Permanente. En este sentido se invita a buscar fórmulas que permitan participar de la enseñanza superior a personas que han abandonado hace tiempo el sistema educativo o que no tienen los requisitos iniciales de acceso.

De todas esas propuestas, los Ministros insisten en que tres deben ser las prioridades:

- *Asegurar la calidad.*
- El sistema de estructura en dos ciclos.
- Reconocimiento de diplomas y de períodos de estudio.

Además de seguir trabajando en los 9 objetivos ya acumulados por las conferencias anteriores, en Berlín se propone que los esfuerzos del proceso se orien-

ten también hacia la conexión entre el *Espacio Europeo de Educación Superior* y un *Espacio Europeo de Investigación* –concepto novedoso–, dos procesos sinérgicos que deben convertirse en los pilares de la *Sociedad basada en el conocimiento*.

La última de las Conferencias de ministros para seguir el proceso ha tenido lugar en la ciudad de Bergen (Noruega), los días 19 y 20 de mayo de 2005. En el momento de la conferencia de Bergen los países implicados en el Proceso de Bolonia alcanzan ya la cifra de 45, puesto que se han incorporado Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia y Ucrania.

La ***Declaración del Bergen***[31] ha reconocido que se ha avanzado significativamente en los 9 objetivos propuestos por el Proceso de Bolonia. No obstante, sus conclusiones se centran en los tres pilares que se marcaron como prioritarios en Berlín.

Así, la Declaración de Bergen indica que la estructura de los dos niveles ya está prácticamente en marcha en la mayoría de los países implicados, aunque existen aún algunas dificultades para el acceso a los Posgrados desde los Grados. En relación con asegurar la calidad, se dice que ya casi todos los países disponen de agencias de calidad que trabajan de forma coordinada mediante la ENQA (European Network for Quality Assurance in Higher Education, Red Europea para el Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior). Por su parte, el reconocimiento de títulos y de períodos de estudio está en una fase avanzada: de los 45 países implicados en el proceso, 36 ya han ratificado la *Convención de Lisboa*[32], el instrumento internacional que desde 1997 compromete a los países firmantes a reconocerse mutuamente los períodos de estudio cursados en instituciones de educación superior, los títulos otorgados en ese nivel y las titulaciones que dan acceso a la Educación Superior.

Esta previsto que la próxima conferencia de ministros se celebre en Londres en el año 2007.

La tabla que se muestra a continuación sintetiza los hitos más significativos en la evolución histórica del Proceso de Bolonia.

[31] *The European Higher Education area-Achieving the Goals*. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 May 2005.
http://www.crue.org/pdf/Bergen%20Communique.pdf

[32] Convention on the recognition of qualifications concerning higher Education in the European region. The European Treaty Series, n.° 165, Council of Euope-UNESCO joint convention. Lisbon 11, April, 1997.

SÍNTESIS DE LOS HITOS EN EL "PROCESO DE BOLONIA"						
Lugar de la declaración	**Fecha**	**Países firmantes o nuevos firmantes**	**Número de países**	**Países acumulados implicados**	**Objetivos**	**Número de objetivos acumulados**
La Sorbona (París, Francia)	1998	Francia, Alemania, Italia, Reino Unido	4	4	Crear el EEES (Sin concretar)	
Bolonia (Italia)	1999	1) Los quince Estados que eran miembros de la Unión Europea en aquel momento: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia. 2) Dos de los tres países que junto a los de la Unión Europea conforman el Espacio Económico Europeo (EEE): Islandia y Noruega. Se quedó sin firmar Liechtenstein. 3) Nueve de los diez países cuya incorporación a la Unión Europea tendría lugar en mayo de 2004: Republica Checa, República Eslovaca, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. Se quedó sin firmar Chipre. 4) Los dos países cuya incorporación a la Unión Europea está prevista para mayo de 2007: Bulgaria y Rumania. 5) Suiza.	29	29	– Sistema fácil y comparable de Diplomas y títulos – Estructura de los estudios en dos ciclos: Grado y posgrado – ECTS – Movilidad – Cooperación en aseguramiento de la calidad – Promover la Dimensión Europea de la Educación	6
Praga (República Checa)	2001	Chipre, Croacia y Turquía	3	32	– Lifelong learning – Implicación de instituciones y estudiantes – Promover el atractivo del EEES	9
		Liechtenstein	1	33		
Berlín (Alemania)	2003	Albania, Andorra, Bosnia-Herzegovina, Santa Sede, Rusia, Serbia-Montenegro, Macedonia	7	40		
Bergen (Noruega)	2005	Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldova, Ukrania	5	45		
Londres (Reino Unido)	2007					

5.7.2. Materialización del *Espacio Europeo de Educación Superior*

La creación del *Espacio Europeo de Educación Superior* viene a establecer un sistema europeo marco de educación superior. Es decir, la Educación Superior en Europa busca un denominador común que la identifique y que sea sinónimo de excelencia educativa, que posibilite mayores niveles de empleabilidad a los ciudadanos de la Unión Europea, que cree una investigación científica y técnica, tanto básica como aplicada, del más alto nivel, que sea reclamo para estudiantes de todo el mundo y que suponga un referente para sistemas educativos en todo el planeta.

Así, la Unión Europea, junto con otros organismos internacionales, está diseñando propuestas convergentes de tal modo que Europa sea identificada como un espacio geo-político competitivo, atractivo y de calidad basado en una sociedad del conocimiento. La Educación Superior se ha convertido, por lo tanto, en uno de los principales temas de la agenda política de la Unión Europea pues urge la negociación sobre el diseño del EEES y su implantación.

El *EEES*, lejos de pretender la homogeneización de los sistemas de educación superior nacionales, trata de establecer procesos de armonización en dichos sistemas que los lleve a la consecución de un mismo fin. Los aspectos fundamentales de ese denominador común se han ido desgranando en el epígrafe anterior, pero aquí se realizará una presentación más detallada de sus cuatro elementos fundamentales: la nueva estructura de las titulaciones, el nuevo sistema de créditos, el Suplemento al Diploma y las titulaciones conjuntas.

1.º) La nueva estructura de estudios de enseñanza superior.

El sistema propuesto, con el ánimo de hacer equivalentes todos los títulos de enseñanza superior que se expidan en la Unión Europea, tendrá una estructura basada en dos ciclos, compartida por todos los países.

El *primer ciclo*, denominado *Grado* (*First European Degree*), tendría una duración, aún sin determinar definitivamente, entre tres y cuatro años, en cada uno de los cuales el alumno debería cubrir 60 créditos del *European Credit Transfer System* (60 créditos ECTS). Conduciría a una titulación de carácter fundamentalmente profesional y contaría con un cómputo total de 180 créditos ECTS en caso de tratarse de tres años de estudios o de 240 créditos ECTS si se trata de cuatro años de estudios. La superación del primer ciclo sería condición indispensable para acceder al segundo ciclo.

El *segundo ciclo*, de *Postgrado* (*Master*), posibilitaría estudios de uno o dos años de duración (60 o 120 créditos ECTS) destinados a finalidades diversas;

o bien con un enfoque netamente académico, o bien con un enfoque netamente de especialización profesional. No obstante, se contempla la posibilidad de algunos estudios de segundo ciclo con un carácter híbrido. El título de *Doctor* estaría reservado para los estudios de Postgrado que habilitaran para la investigación científica.

Con el ánimo de analizar qué repertorio de titulaciones podrían establecerse de forma común en Europa con este sistema estructural, desde la Unión Europea se ha puesto en marcha el ***Proyecto Tunning***. Se trata de un programa que se encarga de diseñar la convergencia en cuanto a la estructura de diversas titulaciones conforme al nuevo sistema diseñado por el "Proceso de Bolonia".

El *Proyecto Tunning*[33], coordinado por las universidades de Deusto (España) y Groningen (Holanda), surgió en el año 2000 pero comenzó a funcionar un año después, el 4 de mayo de 2001, de modo experimental. En el proyecto han participado 128 profesores de 105 departamentos universitarios de países de *la UE y de la EFTA participantes en el "Proceso de Bolonia" y en su desarrollo* se han promovido consultas a más de 7000 personas, entre graduados universitarios, empleadores y profesores de universidad. Sus objetivos son los siguientes:

a) Crear redes europeas en determinadas áreas que reflexionen sobre el posible diseño de las titulaciones relacionadas con esas áreas según la estructura propuesta por el "Proceso de Bolonia" y que puedan ofrecer ideas y fórmulas de trabajo a otras redes que puedan crearse posteriormente para otras áreas de titulaciones.

   En un primer momento las áreas fueron cinco, pero se ampliaron posteriormente a siete: Educación, Empresariales, Física, Geología, Historia, Matemáticas y Química.

b) Buscar para cada una de las áreas una definición comúnmente aceptada de *perfiles competenciales profesionales y de aprendizajes necesarios* para alcanzarlos.

c) Compartir las experiencias de los distintos países en las titulaciones correspondientes e identificar buenas prácticas en ellas.

d) Elaborar una metodología que permita analizar elementos comunes y divergentes y que aporte ideas para sintonizarlos.

[33] Existe amplia información disponible acerca del *Proyecto Tunning* en la página web de la Universidad de Deusto, ya que es una de las universidades coordinadoras del mismo:
http://www.relint.deusto.es/TUNINGProject/index.htm

e) Desarrollar e intercambiar información con relación al desarrollo del currículo, perfilando una estructura curricular modelo para cada área mejorando el reconocimiento y la integración de diplomas europeos.

f) Construir puentes entre las redes universitarias y otras instituciones cualificadas que faciliten convergencias en las áreas de titulaciones.

g) Actuar de una forma coordinada con los todos los actores implicados en el proceso de sintonización de estructuras educativas (ministros, conferencias de rectores, instituciones de educación superior, empleadores, etc.).

A pesar de que pueda parecer lo contrario, el proyecto deja muy claro que no pretende ser una prescripción unificadora de estructuras o currículos en la Enseñanza Superior europea, sino proponer una reflexión conjunta sobre la dirección que debe seguirse para hacer realidad el *Espacio Europeo de Educación Superior* cuya implantación, en cualquier caso, no debe en modo alguno terminar con la riqueza y la pluralidad cultural de la variada universidad europea, una de las instituciones educativas más antiguas del continente.

La primera etapa del programa finalizó en el 2002[34]. A partir de ese momento se abrió otra etapa, *TUNING II*, que abarcó el período 2002-2003, con tres tareas fundamentales[35]. La primera de ellas es "desarrollar enfoques que vayan más allá relativos a la enseñanza, el aprendizaje, la evaluación y el rendimiento y tratar de ligar los resultados del *Tunning* con la garantía de la calidad y con la evaluación, así como con los estamentos profesionales". La segunda tiene que ver con la "implementación de la metodología *Tunning* hacia dos nuevas áreas temáticas: un programa interdisciplinar para el que se han seleccionado los Estudios Europeos y una ciencia aplicada para la que se ha seleccionado las titulaciones de enfermería". La tercera de las tareas programadas es "extender el proyecto a los países que están en proceso de acceder a la Unión Europea y a los futuros candidatos". Por último, existe la intención de abordar también la tarea de "ofrecer una plataforma de intercambio de experiencias y de conocimiento entre países, instituciones de educación superior y personal relacionado con la implantación del "Proceso de Bolonia" en el nivel europeo; lo cual

[34] En el sitio electrónico del *EEES* de la Universidad de Alicante se encuentra el documento de trabajo de la Conferencia que organizó la Comisión Europea sobre el *Proyecto Tunning* y que tuvo lugar en Bruselas el 31 de mayo de 2002. El documento, de 139 páginas (en su formato digital) aborda la historia del proyecto y los resultados del mismo hasta el momento, por lo que se considera el documento síntesis de resultados de la primera fase del *Proyecto Tunning* (http://www.eees.ua.es/estrucutras_europa/tunning.pdf). Existe, además, una publicación en formato de papel, editada conjuntamente por las universidades de Desusto y Groningen en el año 2003: *Tunning Educational Structures in Europe. Final Report Pilot – Project Phase 1.*

[35] Las citas textuales de este párrafo y de los siguientes, hasta la próxima referencia bibliográfica o de nota, son traducciones del texto original en inglés encontrado en la página web de la Universidad de Deusto sobre el *Proyecto Tunning, Fase II:*

http://www.relint.deusto.es/TUNINGProject/index.htm

incluye el completo desarrollo y puesta en práctica del sistema europeo de créditos (ECTS) sobre la base de unas competencias y unos resultados de aprendizaje bien definidos".

Los principales fines y objetivos que el proyecto describe, con las tareas antes mencionadas en el horizonte, podrían presentarse organizados en la siguiente estructura:

a) Validar y consolidar los resultados obtenidos por el *Tunning I*.

Mediante un debate abierto sobre los mismos con todos los implicados al más amplio nivel, tanto cualitativamente –el mayor rango de actores posible: universidades, empleadores, trabajadores, estudiantes, profesores, autoridades, etc.– como cuantitativamente –el mayor número posible de personas de cada uno de los rangos posibles de actores–.

b) Nuevas actividades.

Establecer los vínculos adecuados entre los perfiles competenciales descritos en la fase I y los resultados esperados de aprendizaje con los créditos ECTS.

Probar la eficacia de los ECTS como herramienta de diseño del currículum.

Desarrollar puntos de referencia para un currículum común sobre la base de los acuerdos alcanzados en los perfiles competenciales.

c) Nuevos implicados y nuevos campos.

Abrir esta metodología a más universidades implicadas de los países ya participantes.

Abrir la participación en el *Proyecto Tunning* a los países de próxima incorporación a la UE y a los que están negociando su acceso.

Abrir la metodología del *Proyecto Tunning* a las nuevas áreas de enfermería y de Estudios Europeos.

Los trabajos de los participantes en las nueve áreas propuestas irán desarrollándose en tres encuentros sucesivos cuyo calendario previsto era mayo de 2003, noviembre de 2003 y mayo de 2004, momento en que se empezaron a elaborar los resultados finales del *Tunning II*.

Hay que recordar que, como ya se indicó, existe el compromiso intencional, desde la *Declaración de Berlín* de septiembre de 2003, de iniciar la implementación del "Proceso de Bolonia" en el año 2005.

2.º) El Sistema Europeo de Transferencia de Créditos.

Gran parte del "Proceso de Bolonia" que dará lugar a la creación del *Espacio Europeo de Educación Superior* descansa en la creación de un sistema de créditos que avalen el trabajo del alumno y que sea transferible entre los distintos países participantes. Es lo que se denomina el *European Credit Transfer System* –Sistema Europeo de Transferencia de Créditos–, conocido por las siglas inglesas ECTS[36].

El ECTS existía ya antes de iniciado el "Proceso de Bolonia". Su origen se remonta al marco del programa ERASMUS. Surgió de forma experimental en 1989, dos años después del inicio de este programa. Su aparición fue la respuesta a los problemas de convalidaciones que surgen de este programa de intercambio, al que se ha hecho referencia en el epígrafe 5.2. de este mismo capítulo. En un principio se aplicó como una experiencia piloto en la que participaron 145 instituciones de Educación Superior que establecieron el ECTS en cinco áreas de conocimiento (PAGANI, 2002: 7): Empresariales, Química, Historia, Ingeniería Mecánica y Medicina. A este primer grupo de disciplinas se les denominó *inner circle*. Cuando el programa ERASMUS se integró en SÓCRATES en 1995, el número de disciplinas se amplió. El ECTS fue abarcando cada vez más áreas de conocimiento y hoy su empleo está recomendado para todas ellas.

Los objetivos que se pretenden conseguir a través del ECTS se pueden resumir en los siguientes aspectos:

a) Facilitar la movilidad estudiantil mediante un sistema transparente de reconocimiento de períodos de estudio que se valoran en unidades de *Créditos Europeos*.

b) Facilitar la convergencia en el proceso de armonización de estructuras mediante la valoración consensuada de las unidades de estudio.

c) Fomentar la colaboración interuniversitaria.

d) Facilitar la información entre las distintas universidades para que los alumnos dispongan de referencias suficientes a la hora de elegir sus estudios en el extranjero.

El ECTS es un sistema mediante el que se da un valor numérico estipulado para cada *unidad de curso* (asignatura o seminario). La suma del valor de todas las *unidades de curso* que componen un año académico deben ser, como máximo de 60 créditos. Esos 60 créditos representan el volumen total de trabajo esti-

[36] Una rápida referencia sobre el ECTS puede encontrarse en la página electrónica oficial que la Unión Europea presenta al respecto: http://europa.eu.int/comm/education/socrates/ects.html

mado para un estudiante a tiempo completo durante un año académico. Esos 60 créditos representarían unas 1600 horas de trabajo, distribuidas en aproximadamente 40 semanas, es decir, 10 meses, lo que supondría una dedicación total al estudio de 40 horas a la semana.

En esa lógica, 30 créditos del ECTS supondrían el trabajo total de un estudiante a tiempo completo durante un semestre (800 horas de trabajo total en 20 semanas) y 20 créditos serían el equivalente para un trimestre.

El valor asignado a cada *unidad de curso* representa el valor total del tiempo medio que necesita dedicar el alumno para superar esa *unidad de curso*. Así, ese valor incluye:

a) Las clases presenciales de carácter teórico.

b) Las clases presenciales de tipo práctico o de laboratorio.

c) Las prácticas desarrolladas en el programa de la asignatura en talleres, empresas, o en cualquier tipo de actividad (*practicum*).

d) El tiempo dedicado a la realización de trabajos, investigaciones o ensayos incluidos en el currículo.

e) El tiempo medio estimado que el alumno debe dedicar al estudio personal de la asignatura para superarla.

La consideración de todos estos aspectos supone una revolución respecto al concepto actual de crédito, que sólo considera el número de horas totales de clase presencial que supone una asignatura[37]. En palabras de la propia Comisión Europea "el ECTS se basa en el volumen total de trabajo del estudiante y no se limita exclusivamente a las horas de asistencia" (COMISIÓN EUROPEA, 1998: 4).

Además, según el ECTS también podrán computarse en el expediente del alumno créditos obtenidos fuera de un centro de Educación Superior, lo que significa poder reconocer con valor de crédito académico la experiencia profesional adquirida por el estudiante en experiencias de aprendizaje no formales. Obviamente, para el reconocimiento de este tipo de créditos debe establecerse un convenio entre el centro de Educación Superior que los reconoce y las empresas u organizaciones donde se haya adquirido la correspondiente experiencia profesional.

La concesión de los créditos correspondientes a la *unidad de curso* que ha realizado el alumno está supeditada a la superación positiva de la evaluación del

[37] Actualmente, el valor de un crédito equivale exclusivamente a 10 horas de clase presencial.

mismo. En el caso de una *unidad de curso* seguida en el marco del ECTS, la valoración de la evaluación sigue el siguiente esquema (COMISIÓN EUROPEA, 1998: 29):

Calificaciones	Porcentaje aproximado de estudiantes que superan la *unidad de estudio* que reciben esa calificación	Definición
A	10	**SOBRESALIENTE** Excelente resultado con apenas insuficiencias y de poca importancia
B	25	**NOTABLE** Resultado superior a la media a pesar de insuficiencias sin importancia
C	30	**BIEN** Buen trabajo en líneas generales, a pesar de algunas insuficiencias
D	25	**SATISFACTORIO** Buen trabajo en líneas generales, a pesar de una serie de insuficiencias importantes
E	10	**SUFICIENTE** El resultado satisface apenas los criterios mínimos
FX	–	**INSUFICIENTE** Se considera necesario un trabajo complementario
F	–	**DEFICIENTE** Es preciso un considerable trabajo suplementario

Sólo en el caso de la obtención de las calificaciones A, B, C, D o E el alumno computa sus créditos correspondientes. En el caso de las calificaciones FX o F, los créditos del ECTS no son computados en el expediente del alumno en su establecimiento de origen.

La asunción del ECTS supone una serie de compromisos por parte de los establecimientos de Educación Superior que lo asumen:

a) Se debe nombrar un coordinador institucional que supervise la valoración de los créditos asignados a las *unidades de curso* que se hayan propuesto en los departamentos.

b) Se debe nombrar un coordinador de departamento que proponga el valor en créditos del ECTS de cada una de las asignaturas del departamento.

c) Se deben asignar los créditos según el ECTS a todas las *unidades de curso* existentes.

d) Se debe elaborar un catálogo informativo que especifique, para cada *unidad de curso*, su valor en créditos según el ECTS, el contenido fundamental de la *unidad de curso* y la forma de evaluación. Ese catálogo deberá ser elaborado prescriptivamente en la lengua propia del centro y en una segunda lengua, que deberá ser una de las lenguas oficiales de la Unión Europea.

A partir del catálogo informativo que cada establecimiento de Educación Superior elabore, los alumnos que desean realizar períodos de estudio en el extranjero, seleccionan las *unidades de curso* a las que van a asistir, contabilizando sus créditos en el ECTS y, si superan dichas *unidades de curso*, los créditos correspondientes a las mismas son sumados a su expediente en el establecimiento de Educación Superior de origen.

Este sistema requiere una serie de contratos institucionales por parte de los establecimientos que participan. En primer lugar es necesario un contrato con la Comisión Europea aceptando las condiciones anejas al uso del ECTS. Además, son precisos los convenios entre los distintos establecimientos para el reconocimiento mutuo de los créditos según el sistema ECTS. Como habrá podido deducirse, es un sistema que requiere una participación voluntaria que implique de forma comprometida a los centros participantes que, a su vez, debe realizarse en un clima de transparencia, flexibilidad y confianza mutuas.

3.º) El Suplemento al Diploma

El *Suplemento al Diploma* (SD), tal y como se describe en la página web de la Unión Europea[38], "es un documento adjunto al título de enseñanza superior cuyo propósito es mejorar la 'transparencia' internacional y facilitar el reconocimiento académico y profesional de las cualificaciones (títulos, diplomas, certificados, etc.)". Se trata de un modelo en cuya creación no sólo ha participado la Unión Europea, sino también el Consejo de Europa y la UNESCO ya que fue diseñado por un grupo de trabajo que contó con la participación de expertos designados por esas tres instituciones.

[38] La información al respecto se encuentra en la dirección electrónica:
http://europa.eu.int/comm/education/policies/rec_qual/recognition/diploma_es.html

Generalmente, los documentos que acreditan las titulaciones, tal cual están hoy en día concebidos, no ofrecen por sí solos información suficiente sobre las mismas. Por eso se hace muy difícil evaluar el nivel y la función de cada titulación sin una aportación documental extraordinaria. El *Suplemento al Diploma* pretende ser esa aportación, al ofrecer una explicación complementaria al título que facilite criterios para valorar los títulos a la hora de su homologación con otros o su reconocimiento para el desempeño de tareas profesionales en países distintos al lugar de su expedición. El *Suplemento al Diploma*, pues, da respuesta a las necesidades de homologación y reconocimiento de tal forma que ésta sea más fácil, más transparente, más dinámica, y más adaptable, convirtiéndose en un instrumento que simplifica tanto la movilidad estudiantil como la permeabilidad de los sistemas educativos nacionales en su función de educación permanente.

El *Suplemento al Diploma* consiste en un documento, que se adjunta al título, certificación o diploma concedido por los establecimientos de Educación Superior, aportando una serie de información adicional al propio título que sirve para informar a posibles empleadores o a instituciones de Educación Superior de otros países sobre cuestiones que ayudan a definir mejor el título concedido. El *Suplemento al Diploma* está formado por ocho capítulos que agrupan la información, clasificándola, acerca de:

1) Identidad del propietario del título (nombre, apellidos y fecha de nacimiento del estudiante que ha obtenido la titulación).

2) Características del título, esto es, área de conocimiento e institución que lo expide, indicando la naturaleza de dicha institución y el idioma de los estudios seguidos en ella.

3) Nivel de la titulación, lo que significa saber la duración de los estudios y la ubicación de los mismos dentro del sistema nacional de enseñanza (secundaria, profesional, superior universitaria o no universitaria...etc.), así como los requisitos para acceder a ella.

4) Contenido y resultados obtenidos, es decir, el programa de estudios detallado que ha seguido la persona que obtiene el título y las calificaciones en cada una de las *unidades de curso* que ha superado, indicando la naturaleza de cada una de ellas (troncal, obligatoria, optativa). Igualmente deberá referirse el sistema de calificaciones empleado en el nivel nacional, en comparación con el sistema de calificaciones europeo del ECTS.

5) Función del título, indicando el nivel profesional que sanciona y la posibilidad de acceso a otros estudios.

6) Información adicional que se considere pertinente sobre el título, tal como perfil profesional que acredita, condiciones especiales de obtención, características específicas del alumno si las hubiera, etc.

7) Certificación del suplemento, que acredita que el *Suplemento al Diploma* es un documento oficial público expedido por el centro de Educación Superior correspondiente. Deberá incluir una firma del responsable que el centro determine y el sello de dicho centro.

8) Información sobre el sistema nacional de enseñanza superior. Los centros de la red NARIC proporcionan esta descripción[39].

Todos estos aspectos deben ser cumplimentados y cualquier ausencia de información en alguno de ellos, si la hubiera, debe justificarse adecuadamente.

4.º) Titulaciones conjuntas

Otro pilar importante para la implantación de un *Espacio Europeo de Educación Superior* es el diseño, desarrollo e impartición de titulaciones conjuntas por parte de varias instituciones de Educación Superior de distintos países de la Unión. Con estas titulaciones conjuntas se promueve la cooperación inter institucional en el nivel de los centros de Enseñanza Superior y se fomenta la Dimensión Europea de la Educación Superior al proyectarse sobre Europa y fuera de ella una imagen de coordinación entre distintas instituciones de países diferentes.

Aunque aún se trata de una idea embrionaria, se apunta hacia un concepto de *Máster Europeo* que implicaría, al menos, a tres instituciones de Educación Superior, de otros tantos países. Las condiciones de seguimiento del *Máster Europeo*, aunque están por definir, podrían incluir las clases en más de un idioma de la Unión Europea y la necesidad de realizarlo parcialmente en más de una institución de *Educación Superior*, lo que obligaría a vivir una experiencia de movilidad por parte de quien lo cursa.

5.7.3. España frente al "Proceso de Bolonia"

Nuestro país no ha permanecido ajeno al "Proceso de Bolonia". Si bien no se encontró entre los países firmantes de la *Declaración de París* de 1998, sí rubricó la *Declaración de Bolonia* de 1999. A partir de ese momento, en España se han prodigado las acciones que buscan cooperar con el proceso y mate-

[39] Ya se han hecho reiteradas referencias a la red NARIC, la Red de Centros Nacionales para la Información y el Reconocimiento de Títulos Académicos. La información que esta red ofrece sobre los Sistemas Nacionales de Educación Superior está disponible en el sitio electrónico www.enic-naric.net.

rializarlo en la realidad de nuestras fronteras. Esas acciones se han producido en tres planos: reflexivo, práctico y legal.

a) El plano reflexivo

Tanto el propio Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) como la *Conferencia de Rectores de Universidades de España* (CRUE) han emitido diversos documentos al respecto del "Proceso de Bolonia" que han enriquecido considerablemente el debate sobre dicho proceso.

De entre los documentos promovidos desde el MECD en este plano reflexivo pueden destacarse dos. El primero apareció en septiembre de 2002. Se trata de un informe técnico, cuya dirección fue encomendada a Raffaella Pagani (PAGANI, 2002). Precede e inspira el segundo, el *Documento Marco* del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte hecho público en febrero de 2003 (MECD, 2003).

En este último se sientan las bases para tomar, en el plano jurídico las medidas de adaptación necesarias para que la Educación Superior en España pueda seguir con facilidad el modelo sugerido desde el *Espacio Europeo de Educación Superior*. Muchas de sus ideas se han visto luego plasmadas en los documentos normativos emitidos por el gobierno español y que se mencionarán más adelante en el subepígrafe referido al plano legal.

En el caso de la CRUE cabe destacar la premura con que se prestó atención al "Proceso de Bolonia", ya que apenas transcurrido un año desde la *Declaración de Bolonia* hizo su aparición el documento aprobado en la Asamblea General de la CRUE de 14 de diciembre de 2000 sobre armonización del sistema universitario europeo. Ya en ese documento se instaba a la adopción lo antes posible del sistema ECTS y el *Suplemento al Diploma*.

Desde entonces, la CRUE ha seguido muy de cerca el devenir del proceso. Para entender el posicionamiento de la CRUE en el seguimiento de ese proceso hay que destacar dos documentos surgidos muy recientemente en el contexto de la *Conferencia de Berlín* celebrada entre los días 18 y 19 de septiembre de 2003 y a la que se ha hecho ya referencia en el epígrafe 5.7.1 de este mismo capítulo. El primero de esos documentos es la *Declaración de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas* sobre el *Espacio Europeo de Enseñaza Superior* de 12 de septiembre de 2003. El otro es la *Declaración de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas* sobre el *Espacio Europeo de Enseñaza Superior* de 6 de octubre de 2003[40]. Ambos

[40] Ambos están disponibles en las páginas electrónicas del portal digital que la CRUE ha dedicado al *Espacio Europeo de Educación Superior*, y al que ya se ha hecho referencia anteriormente (http://www.crue.org).

documentos inciden en apoyar el proceso, pero instan a la administración, ante los proyectos de Reales Decretos que lo materializarían para el caso español, a ofrecer una mayor participación a las instancias implicadas y a dar un mayor protagonismo a la CRUE en el desarrollo de las medidas necesarias para hacerlo efectivo en nuestro país. Además, reclaman la atención sobre los necesarios incrementos financieros para hacer frente a los cambios derivados del "Proceso de Bolonia".

b) El plano práctico

Nuestro país ha jugado un papel destacado en este plano con la incorporación de una de sus universidades, la Universidad de Deusto, a la dirección del *Proyecto TUNNING* como ya se indicó en el epígrafe 5.7.2 de este capítulo. Además, desde la Agencia Nacional para la Evaluación, Calidad y Acreditación (ANECA) se están poniendo en marcha distintos grupos de trabajo que ofrecerán sus propuestas en los próximos meses para que las titulaciones españolas adopten definitivamente la estructura y el sistema de créditos del "Proceso de Bolonia".

c) El plano legal

Pero sin duda el plano más operativo es el jurídico. Desde la legislación se convierten en norma de obligado cumplimiento las propuestas que afloran desde los planos reflexivo o práctico.

La ***Ley Orgánica de Universidades*** de 2001 (LOU)[41], cuando el "Proceso de Bolonia" llevaba dos años de impulso, introdujo muy oportunamente un título entero, el *Título XIII* referido exclusivamente al *Espacio Europeo de Educación Superior* (artículos 87 a 89). Allí se indica que "el Gobierno, las Comunidades Autónomas y las Universidades adoptarán las medidas necesarias parra la plena integración del sistema español en el espacio europeo de enseñanza superior" (artículo 88.1). Dentro de las disposiciones que dan desarrollo normativo a la LOU, ya se han emitido los correspondientes Reales Decretos sobre *Suplemento al Diploma*, el ECTS y la estructura de los estudios superiores (Grado y Posgrado).

El primero en aparecer fue el referido al *Suplemento al Diploma*, ***Real Decreto 1044/2003, de 1 de agosto, por el que se establece el procedimiento para la expedición por las universidades del Suplemento Europeo al Título***[42], que

[41] Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 307, del lunes 24 de diciembre de 2001, pp. 49400-49425).

[42] *Boletín Oficial del Estado*, n.º 218, de 11 de septiembre de 2003, pp. 33848-33853.

vio la luz en el *Boletín Oficial del Estado* del 11 de septiembre de 2003. Según su artículo 3

> "El Suplemento Europeo al Título es el documento que acompaña a cada uno de los títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, con la información unificada, personalizada para cada título universitario, sobre los estudios cursados, los resultados obtenidos, las capacidades profesionales adquiridas y el nivel de su titulación en el sistema nacional de educación superior".

El artículo 4 establece los ocho apartados que prescriptivamente deberá tener el Suplemento Europeo al Título, conforme a lo que se indicó anteriormente. Además, en un anexo al Real Decreto se incluye el modelo que dicho Suplemento deberá seguir.

El Real Decreto señala en su preámbulo que las disposiciones contenidas en él tienen un carácter transitorio en tanto no se aprueben las nuevas titulaciones con la estructura propuesta por el "Proceso de Bolonia".

El otro Real Decreto fue publicado pocos días después. Apareció en el *Boletín Oficial del Estado* del 18 de septiembre de 2003 y se trata del ***Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, por el que se establece el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional***[43]. En ese Real Decreto se define *crédito europeo* como

> "la unidad de medida del haber académico que representa la cantidad de trabajo del estudiante para cumplir los objetivos del programa de estudios y que se obtiene por la superación de cada una de las materias que integran los planes de estudio de las diversas enseñanzas conducentes a la obtención de títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. En esa unidad de medida se integran las enseñanzas teóricas y prácticas, así como otras actividades académicas dirigidas, con inclusión de las horas de estudio y de trabajo que el estudiante debe realizar para alcanzar los objetivos formativos propios de cada una de las materias correspondientes al plan de estudios" (artículo 3).

Se considera que cada año académico deberá ocupar un total de 60 *créditos europeos* (artículo 4.1) que representa el total del trabajo del alumno para todas las asignaturas considerando una dedicación a tiempo completo de entre un mínimo de 36 y un máximo de 40 semanas (artículo 4.4). Cada *crédito europeo* deberá suponer un mínimo de 25 horas y un máximo de 30 (artículo 4.5). De esa manera, en términos medios, una semana de formación tiempo completo (clases, estudio, prácticas, etc.) equivale a 1,5 créditos aproximadamente. El cuadro siguiente resume esa información:

[43] *Boletín Oficial del Estado*, n.º 224, de 18 de septiembre de 2003, pp. 34355-34356.

Estimaciones de los valores de cómputo de los créditos europeos según el Real Decreto de su aplicación en España	
Total de créditos por curso académico	60
Total de horas de cada crédito	Entre **25** y **30**
Total de semanas de un curso académico	Entre 36 y 40
Total de horas de trabajo semanal según máximos y mínimos de semanas y de horas de cada crédito	Mínimo: (60 × **25**)/40 = **37,5 horas** Medio bajo (60 × **25**)/36 = **41,6 horas** Medio alto (60 × **30**)/40 = **45 horas** Máximo (60 × **30**)/36 = **50 horas**

Hay que tener en cuenta que dentro del *crédito europeo*, y siguiendo las indicaciones de los documentos de la Comisión Europea,

> "se computará el número de horas de trabajo requeridas para la adquisición por los estudiantes de los conocimientos, capacidades y destrezas correspondientes. En esa asignación deberán estar comprendidas las horas correspondientes a las horas lectivas, teóricas o prácticas, las horas de estudio, las dedicadas a la realización de seminarios, trabajos, prácticas o proyectos, y las exigidas para la preparación y realización de los exámenes y pruebas de evaluación" (artículo 4.3).

Sin embargo, con respecto a las calificaciones, el Real Decreto mantiene el sistema tradicional español de calificaciones universitarias (artículo 5.4):

9-10	SOBRESALIENTE
7-8,9	NOTABLE
5-6,9	APROBADO
0-4,9	SUSPENSO

Se reserva la Matrícula de Honor para calificaciones iguales o superiores a 9, no pudiéndose conceder más de una por cada 20 alumnos o fracción de 20 (artículo 5.6).

En cuanto al calendario de adaptación de nuestros estudios a este nuevo ECTS el Real Decreto establece en la *disposición transitoria única* que para el 1 de octubre del año 2010 todas las enseñanzas universitarias actuales deberán estar utilizando ya este sistema europeo.

En cuanto a las estructuras de los estudios, el año 2005 ha sido testigo de los Reales decretos correspondientes al Grado y al Posgrado. El **Real Decreto**

55/2005, de 21 de enero, por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios oficiales de Grado determina que el Grado, de una duración entre 180 y 240 ECTS "comprenderá enseñanzas básicas y de formación general junto a otras orientadas a la preparación del ejercicio profesional" (art. 7) mientras que el Posgrado "estará dedicado a la formación avanzada, de carácter multidisciplinar dirigida a una especialización académica o profesional o bien a promover la iniciación en tareas investigadoras" (art. 8). El decreto distingue entre títulos "oficiales" (establecidos por el gobierno, con validez en todo el territorio nacional) y títulos "propios" (establecidos por la universidades, en el ejercicio de su autonomía carentes de los efectos que la ley otorgue a los títulos oficiales).

Por su parte, el Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de Posgrado, establece que éstos comprenden los Máster y el doctorado. El Máster puede tener una duración en créditos de 60 ó 120. para acceder al doctorado es necesario tener un Grado y un mínimo de 60 créditos en programas de Posgrado o un título de Máster, siempre cuando el total de créditos que haya cursado el aspirante alcance la cifra de 300.

En los momentos en que se cierra la actualización de esta obra, octubre de 2005, aún se está a la espera del catálogo oficial de titulaciones que el Ministerio de Educación y Ciencia tenía previsto ofrecer antes del verano. Es muy previsible que dicho catálogo esté disponible a lo largo de 2006.

5.7.4. La reflexión de la Comisión Europea sobre el "Proceso de Bolonia"

Desde el inicio del "Proceso de Bolonia" se han creado distintos grupos de reflexión que aportasen ideas para su materialización, muchos de los cuales han sido impulsados desde la propia Comisión de la Unión Europea. Uno de los documentos de mayor significación ofrecidos desde ella, resultado de la síntesis del trabajo de algunos de estos grupos es la ***Comunicación de la Comisión, de 5 de febrero de 2003, con título El papel de las universidades en la Europa del conocimiento***, elaborada en el contexto del Consejo Europeo durante la primavera de 2003. En ella se insta a todos aquellos participantes de la enseñanza superior, la investigación y la innovación a responder a los siguientes interrogantes (pp. 2-3):

- ¿Cómo lograr que las universidades cuenten con ingresos adecuados y sostenibles y cómo lograr que los fondos se utilicen de la manera más eficaz?

- ¿Cómo lograr cierta autonomía y profesionalidad tanto en el ámbito académico como en el de la gestión?
- ¿Cómo concentrar suficientes recursos en la excelencia y crear las condiciones necesarias para que las universidades logren y desarrollen dicha excelencia?
- ¿Cómo lograr que las universidades contribuyan de forma más adecuada a las necesidades y estrategias de las administraciones locales y regionales?
- ¿Cómo establecer una colaboración más estrecha entre universidades y empresas, con el fin de garantizar una difusión y explotación más adecuadas de los nuevos conocimientos en la economía y la sociedad en general?
- ¿Cómo fomentar a través de todos estos ámbitos de actuación un *Espacio Europeo de Enseñanza Superior* coherente, compatible y competitivo reclamado en la Declaración de Bolonia, además del Espacio Europeo de la Investigación que el Consejo Europeo de Lisboa de 2000 se fijó como uno de los objetivos de la Unión?

La *Comunicación* ofrece una panorámica sobre la actualidad de las universidades europeas en la que queda justificada la importancia de este nivel formativo para la construcción de una economía sólida y de una desarrollada sociedad del conocimiento. Se detiene, además, en una serie de nuevos desafíos planteados en el panorama universitario europeo como son: el aumento de la demanda de formación superior; la internacionalización de la educación y la investigación; el desarrollo de una cooperación estrecha y eficaz entre las instituciones de Educación Superior y la industria; la multiplicación de los lugares de producción de conocimientos; la reorganización de los conocimientos; y la aparición de nuevas expectativas.

Para la Comisión, la compatibilidad y la transparencia de los sistemas de reconocimiento de las titulaciones constituye el tema central del "Proceso de Bolonia", por lo que debe acelerarse la implantación del ECTS y del *Suplemento al Diploma*, aunque no debe caerse en la toma de medidas precipitadas, sino que deben arbitrarse mecanismos que permitan llegar a decisiones eficaces, fruto del consenso y en plazos de tiempo razonables.

La movilidad de los estudiantes y de los investigadores en Europa es otro pilar esencial del *Espacio Europeo de Educación Superior*. Hay que acabar definitivamente con los obstáculos que aún quedan a esa movilidad, que sigue siendo aún excepcional. Según la *Comunicación*, el pasado año 2000 sólo el 2,3% de los estudiantes europeos realizaron períodos de estudios en otro país europeo. Debe procurarse que esa tendencia evolucione al alza.

Con iniciativas a escala europea como la acción ERASMUS del programa *SÓCRATES*, y avanzando en las líneas fundamentales del "Proceso de Bolonia" podrá alcanzarse el objetivo de convertir las universidades europeas en una referencia a nivel internacional garantizando unos recursos suficientes y duraderos, reforzando su excelencia y logrando su apertura definitiva hacia el exterior de Europa (p. 25).

5.8. Conclusiones: características definitorias y factores explicativos de la política de la Unión Europea de Educación Superior

La primera conclusión que puede derivarse del repaso que se ha hecho en este capítulo es que **la política de la Unión Europea en materia de Educación Superior se encuentra presente desde los primeros tratados fundacionales**. Como se ha visto, el propio *Tratado EURATOM* de 1957 proponía ya, en su artículo 9, la creación de una institución de nivel universitario que pudiera servir de acicate a la investigación europea del más alto nivel. Además de esa mención, la libre circulación de profesionales que desde un primer momento constituye la base de la política común europea obliga a plantearse el reconocimiento mutuo de títulos y diplomas profesionales, y entre ellos están los que sancionan estudios de Educación Superior.

Así, **la Educación Superior ocupa**, junto con la Formación Profesional, **un papel muy destacado dentro de la política educativa de la Unión Europea**. Son numerosas las disposiciones que se refieren a ella y, además, poseen un rango normativo significativo, ya que suele tratarse de Directivas (por tanto, tienen un carácter vinculante) que regulan el reconocimiento mutuo de títulos y diplomas.

Como ocurría para la globalidad de la política educativa de la Unión Europea, **dentro de la política de Educación Superior de la Unión Europea se pueden establecer una serie de etapas**, cada una de las cuales presenta sus propias características. Ahora bien, la temporalidad de las mismas es algo diferente a las etapas que se han considerado aquí para la política educativa en su conjunto.

La primera de las etapas de la política de Educación Superior de la UE abarcaría desde los tratados originarios (1957) hasta el *Acta Única Europea* de 1986. En ella, las acciones se encaminan fundamentalmente hacia la creación de una marco para favorecer el el reconocimiento de títulos, con numerosas disposiciones al respecto y, lo más importante, con la creación de la *Red de Centros Nacionales de Información para el Reconocimiento Académico* (red NARIC) en 1984.

La aparición del *Acta Única Europea* en 1986 inaugura una nueva etapa, caracterizada por las acciones concretas en el ámbito del reconocimiento de títulos y, principalmente, por los programas para la movilidad en el ámbito de la Educación Superior, sobre todo de estudiantes pero también de profesores.

En lo que respecta al reconocimiento de títulos, hay que destacar la *Directiva de 1988* referida a las titulaciones de Educación Superior con una duración mayor a tres años.

Entre los programas de movilidad, cobra un protagonismo relevante el primero de esos programas que se puso en marcha, ERASMUS (1988), cuyo ámbito de aplicación se limita a la Unión Europea. Pronto le siguieron otros programas "gemelos" como TEMPUS (1990), ALFA (1992) o MED-CAMPUS (1992), que replicaban los objetivos y las acciones de ERASMUS pero para ámbitos geopolíticos que trascendían las fronteras de la Unión Europea. TEMPUS se centró en los países del Este de Europa y las antiguas repúblicas soviéticas, ALFA en Iberoamérica y MED-CAMPUS en los países de la cuenca mediterránea.

Al margen de las acciones concretas que suponen los programas, la década de los 90 está repleta, además, de documentos de reflexión sobre la educación superior entre los que destaca el *Memorándum sobre la Educación Superior* de 1991, al que siguen numerosas *Conclusiones* de la Comisión durante los años posteriores. Todas las ideas vertidas en esos documentos van fraguando en el propósito de crear un ámbito común de Educación Superior en la Unión Europea y culminan en las declaraciones de París y Bolonia, que suponen la entrada en una tercera etapa, en la que actualmente nos encontramos.

Esta tercera etapa nace con la *Declaración de la Sorbona* en 1998 que pone en marcha el denominado "Proceso de Bolonia" (*Declaración de Bolonia*, 1999), cuyo objetivo es la realización de un *Espacio Europeo de Educación Superior* cuya implantación comenzará en el año 2005 y que deberá estar completada en el año 2010. El "Proceso de Bolonia" sufre un impulso decisivo a partir del Consejo Europeo de Lisboa de 2000 en el que se determina el objetivo de la UE para el primer decenio del nuevo milenio: ser la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo sin renunciar a las cotas de progreso alcanzadas y con el horizonte del pleno empleo. Objetivo para lo cual la política común de Educación Superior se vislumbra como elemento esencial y decisivo.

El *Espacio Europeo de Educación Superior* es el más ambicioso de los proyectos de la política educativa de la Unión Europea en toda su historia. Hay factores que permiten definirlo así, referidos a su naturaleza, su proceso y su alcance:

a) **Naturaleza.** El *EEES* es mucho más que un programa de acción concreto o la coordinación de una política en un nivel educativo específico. Es el **planteamiento conjunto**, desde un acuerdo consensuado entre gobiernos, empleadores e instituciones de Educación Superior, **de un nivel educativo** transnacional en el ámbito europeo y con una pretendida proyección mundial de excelencia. Esto, ni se había hecho antes, ni se pretende para otro nivel educativo. Cierto es que no se persigue una uniformización de ese nivel educativo, pero sí la adopción común de unos objetivos para dicho nivel y una sinergia en las estructuras que permitirán alcanzarlos. En el horizonte, el derribo definitivo de fronteras al conocimiento dentro y fuera de Europa.

b) **Proceso.** Desde hace algunos años se asiste en la Unión Europea a una "nueva forma" de hacer política que ha sido ensayada con motivo de la redacción de la *Carta Europea de Derechos* o en el *Proyecto de Constitución*. Se trata de la fórmula de la Convención[44]. No es la forma en que se está diseñando el *EEES*, ciertamente, pero la filosofía de fondo, permitir un debate al más amplio nivel con todos los implicados, sí es la que se está empleando para dar a luz el *EEES*. El desarrollo del *EEES* no se está reservando para el Consejo Europeo a instancias de la Comisión, como es el procedimiento habitual de gestación de las políticas en la Unión Europea. Se está diseñando contando con la participación de los empleadores, las instituciones de Educación Superior, los profesores universitarios, las asociaciones de responsables de instituciones de Educación Superior, tanto en el nivel nacional como en el europeo, e incluso las organizaciones estudiantiles. El debate esté siendo amplio y profundo. Iniciativas como el *Proyecto TUNNING* demuestran, además, la voluntad de ensayar al máximo experiencias piloto y tratar de llegar a unos resultados contrastados ampliamente.

c) **Alcance.** El *EEES* no se detiene en la Unión Europea. De hecho, países que no pertenecen a ella están implicados en el proceso y organismos internacionales más amplios que la UE están apoyándolo también y participando en la elaboración de ideas (es el caso de la UNESCO o el Consejo de Europa). El *EEES* afectará a más de 30 países en el continente europeo, por lo que **transciende los lindes de la Unión Europea en el propio continente, pero, además, pretende ser reclamo para todo el mundo**. Nunca antes una acción educativa de la Unión había pretendido tanto alcance. Y, más aún, la experiencia pretende servir de ejemplo global para otras áreas del planeta como por ejemplo América Latina o los países de la cuenca mediterránea que podrían pronto ensayar propuestas similares y dar lugar, con la

[44] Ver capítulo quinto de la primera parte.

cooperación de esos tres ámbitos, Europa, América Latina y la cuenca mediterránea al "*Espacio Eurolatinomediterráneo de Educación Superior*".

El *Espacio Europeo de Educación Superior* tiene como finalidad última hacer de Europa un espacio único para los estudiantes de Educación Superior, caracterizado por la excelencia, en la docencia y en la investigación, de tal modo que sea atractivo para los mejores estudiantes de todo el mundo. Todo lo cual redundará en la consecución del objetivo de hacer de Europa una potencia geo-política de primer orden en un mundo globalizado y del conocimiento.

Ese *EEES* se inspira en una serie de pilares fundamentales:

a) La **movilidad** de los estudiantes y los profesores para potenciar el sentimiento de una Educación Superior compartida y originar un intercambio transnacional de estudiantes capaces y con dominio de idiomas, futura fuerza laboral del más alto nivel.

b) El **reconocimiento de títulos**, fundamento del sistema económico y productivo único en el que Europa pretende convertirse y pieza clave de una mayor *empleabilidad* de los ciudadanos europeos.

c) La **cooperación entre las instituciones de Educación Superior de distintos países de la Unión**, para permitir proyectos de enseñanza y de investigación más ambiciosos.

d) La **excelencia**, definida como la máxima calidad docente y el más alto nivel de investigación, tanto en la investigación de base como en la aplicada.

Esos pilares se verán materializados en una serie de **estrategias concretas** que pasan por la elaboración de:

a) Una **estructura compartida** en las titulaciones de Educación Superior, organizada en dos niveles (Grado y Postgrado), cuya culminación requerirá la consecución de unos objetivos compartidos para cada una de las titulaciones definidas, ajustadas a las necesidades de los campos profesionales contemporáneos.

b) Un **sistema de créditos común**, incluyendo unas calificaciones comparables, definido por el tiempo total de trabajo del alumno que requiere la superación de cada una de las unidades de estudio en que se organicen las diferentes titulaciones.

c) Un **Suplemento al título** de Educación Superior que defina con detalle y de manera fácilmente comparable las características de cada uno de los títulos.

d) Diseño y desarrollo de **titulaciones conjuntas** con la participación de distintas instituciones de Educación Superior de diferentes países.

Todas esas estrategias harán realidad el "nivel educativo compartido" que pretende ser el *EEES*. Ese *EEES* debe estar en la base de la Europa de los ciudadanos en una sociedad del conocimiento. Y a su gestación ha contribuido muy notablemente el Programa ERASMUS, primer programa de movilidad en el ámbito de la Educación Superior europea. En el capítulo siguiente se intenta un somero análisis de algunos datos referidos a ese programa.

CAPÍTULO 6

Aportaciones para un análisis comparado de la acción ERASMUS en los estados miembros

El *"Índice de Elegibilidad"* como modelo matemático simple para el análisis de flujos de movilidad de estudiantes entre estados miembros de la Unión Europea

Aportaciones para un análisis comparado de la acción ERASMUS en los estados miembros

El "*Índice de Elegibilidad*" como modelo matemático simple para el análisis de flujos de movilidad de estudiantes entre estados miembros de la Unión Europea

El presente capítulo pretende ofrecer un modesto análisis comparado de cómo ha evolucionado el programa ERASMUS desde sus orígenes hasta el curso 1999/2000. Como se ha indicado ya en el capítulo quinto de esta segunda parte de la tesis, ERASMUS surge en 1987. Los datos que aquí han podido localizarse abarcan desde ese año hasta el año 2000, por lo que el estudio se detiene en ese año.

La fuente primordial de los datos es la Comisión Europea. Han sido obtenidos por diferentes vías. Algunos de ellos están recogidos en documentos de trabajo de la propia Comisión no publicados, a los que se ha tenido acceso en una visita a su sede de Bruselas[1]. Otros figuran en documentos que son estudios encargados por la Comisión y, siendo primeramente "literatura gris", algunos de ellos han sido posteriormente publicados[2]. En el anexo II-2, se encuentran las tablas que se han elaborado personalmente a partir de los datos recogidos. Los gráficos y mapas correspondientes a esas tablas son también, y todos ellos, de elaboración personal.

---

[1] Hay que reiterar aquí la mención que se hiciera en los agradecimientos a la ayuda fundamental de *Alison Kennedy* y de *Johan Stierna*, funcionarios de la Comisión Europea. A ellos quiero de forma explícita expresarles mi deuda por la ayuda en la recogida de datos durante mi visita a Bruselas, ayuda que continuó posteriormente mediante contacto electrónico.

[2] Para los cursos 1987/88 a 1993/94:

KREITZ, R.; MAIWORM, F. Y TEICHLER, U. (sin fecha): *ERASMUS Student Mobility 1987/88-1993/94. A Statistical Overview*. ERASMUS Evaluation Research Project (Kassel, Wissenschaftlizhes Zentrum für Berufs und Hochschulforschung der Universität Gesamthochschule Kassel). Documento interno no publicado. Pp. 127-133.

Para los cursos 1994/95 y 1995/96:

EUROPEAN COMMISSION (1997): *ERASMUS Student Mobility 1994/95-1995/96. A Statistical Overiew*. (Brussels, European Commission). Documento interno no publicado. Tablas A(94)1 y A(95)7.

Para los cursos 1996/97 a 1999/2000:

Datos remitidos electrónicamente por la Agencia SÓCRATES. Comisión Europea. Dirección General XXII.

Quiero eximir expresamente a la Comisión Europea de cualquier error en los datos que puedan encontrarse aquí, debido a posibles errores u omisiones en la transcripción mecanográfica por mi parte.

El análisis tiene en cuenta sólo los quince países actuales miembros de la Unión Europea, aunque en las tablas de datos del anexo no se han querido despreciar, cuando los había, los datos referidos a los países asociados del *Espacio Económico Europeo* (Islandia, Lietchenstein, Noruega, y Suiza) y a los países candidatos, que se han ido incorporando sucesivamente al programa.

6.1. Introducción. Aclaraciones metodológicas

La presente investigación tiene como **pretensión** servir de aproximación modesta a algunas líneas posibles de análisis, desde una perspectiva comparada, de la acción ERASMUS. No se trata, por tanto, de un estudio comparado exhaustivo, sino de un análisis somero de las cuestiones que se han considerado más relevantes a la luz de los datos disponibles.

La **justificación** del estudio viene desde una múltiple óptica. En primer lugar, el programa ERASMUS es una de las acciones más emblemáticas de toda la política educativa de la Unión Europea y, más específicamente, la más destacada sin duda en el terreno de la Educación Superior. Es, además, uno de los programas más antiguos, por lo que su estudio permite obtener reflexiones de mayor alcance evolutivo que si se analizase algún otro programa más reciente. Por otra parte, su objetivo fundamental, la movilidad de alumnos de Educación Superior, constituye una prioridad de la política de Educación Superior de la Unión Europea hoy en día, cuando el *Espacio Europeo de Educación Superior* está en pleno diseño y tendrá en esa movilidad, a buen seguro, uno de sus elementos clave. Estudiar el programa ERASMUS, y descubrir algunas de sus luces y sus sombras puede servir, además, para alumbrar nuevas fases del propio programa. En el año 2006 el programa renovará su edición y podría introducir algunos cambios de estructura en el mismo, con el fin de mejorarlo. La aparición, además, del nuevo programa *ERASMUS WORLD*, de mucha más amplia envergadura, motiva a una reflexión sobre el programa ERASMUS ya existente.

Así pues, la investigación aquí planteada se ha propuesto un **objetivo** muy limitado y concreto: estudiar, a partir de los datos sobre los alumnos ERASMUS, los flujos entre países de origen y países de acogida y las preferencias por áreas de estudio. El estudio de la evolución de estas dos cuestiones en los quince países que hoy conforman la Unión Europea y en los casi 15 años de duración del programa es ya, por sí sola, una pretensión, aunque limitada, difícil de abordar, por la cantidad de datos cruzados que supone.

Con ese estudio se pretenden contrastar, fundamentalmente, dos **hipótesis principales**. La primera hipótesis se refiere a los flujos de envío y acogida que

se dan entre unos países y otros. En teoría no deben existir excesivas diferencias entre los alumnos que un país envía a estudiar fuera mediante el programa ERASMUS y los alumnos que acoge a estudiar en su país en el seno del programa, ya que los compromisos institucionales recomiendan que cada institución de Educación Superior participante acoja a un número similar de los alumnos que envía. Sin embargo, la realidad demuestra que eso no es así. Los datos que aquí se han manejado indican la existencia de unos países "importadores" y "exportadores" muy claramente señalados. Los factores que podrían explicar esa condición de "importador" o "exportador" son difíciles de precisar, pero se pueden apuntar la lengua que en ellos se habla, la posición (centro-periferia) que ocupan dentro de Europa o la demografía de los países más próximos.

La segunda hipótesis se centra en las áreas de estudio elegidas por los alumnos y presupone el hecho de que tales áreas de estudio están claramente descompensadas, existiendo a lo largo de la historia del programa una serie de áreas preferentemente elegidas de forma sostenida en el tiempo y que se repiten en la mayoría de los países.

Para hacer el estudio, **metodológicamente** se ha tenido en cuenta sólo la movilidad de estudiantes (despreciando los datos de los profesores) y las *dos variables* mencionadas en las hipótesis: por un lado, *países de origen y acogida* y, por otro, *áreas de estudio.* A esas dos hay que añadir la *variable temporal.* En efecto, además de una somera descripción evolutiva de datos generales (enfatizando la información del último curso de la que se disponen datos: 1999/2000), este estudio centra un análisis más detallado planteándose tres puntos de corte en el tiempo. El primero de ellos es el curso 1988/89. Se ha elegido ese año como comienzo despreciando, intencionadamente, los datos del primer curso en el que se puso en marcha el programa, ya que el desconocimiento del mismo por parte de muchos estudiantes de Educación Superior llevó a una participación más baja y podría distorsionar la información. El primer año elegido para nuestro estudio suponía ya que el programa ERASMUS tenía un año de rodaje y sus datos pueden ser considerados realmente como primer punto de referencia. Los otros dos puntos de corte temporales distan periódicamente tres años. Así, el siguiente es el curso 1992/93 y el último de los cortes temporales es el curso 1996/97. Tomar datos de cursos posteriores a ese sería arriesgado porque en muchas de las cifras de países o de áreas de estudio los datos eran ya estimaciones en el momento en que se tomaron.

Es obvio que estamos ante un estudio muy limitado, en objetivos, en variables de análisis y en temporalidad de los datos. No pretende obtener conclusiones definitivas, sino ofrecer una posible plataforma de ideas para que posteriores réplicas perfeccionadas del mismo puedan realmente llegar a análisis de mayor calado. Esa plataforma trata de construirse desde una **aportación original**, la

elaboración del ***"Índice de Elegibilidad"***, un modelo matemático simple ideado para el análisis de los flujos de la movilidad de estudiantes, cuya aplicación se espera que pueda resultar muy útil como instrumento de análisis no sólo de ERASMUS sino también de cualquier otro programa de movilidad e incluso de cualquier análisis de realidades que impliquen el flujo de movimientos de personas entre entidades geográficas o políticas.

6.2. Participación en el programa ERASMUS. Visión evolutiva global y detalles del curso 1999/2000

Desde los inicios del programa ERASMUS en 1987, **la evolución de la participación de los estudiantes muestra un claro crecimiento**. En un principio, participaron en el programa un total de 3244 estudiantes de los 12 países que por entonces componían la Unión (tabla 2.1)[3].

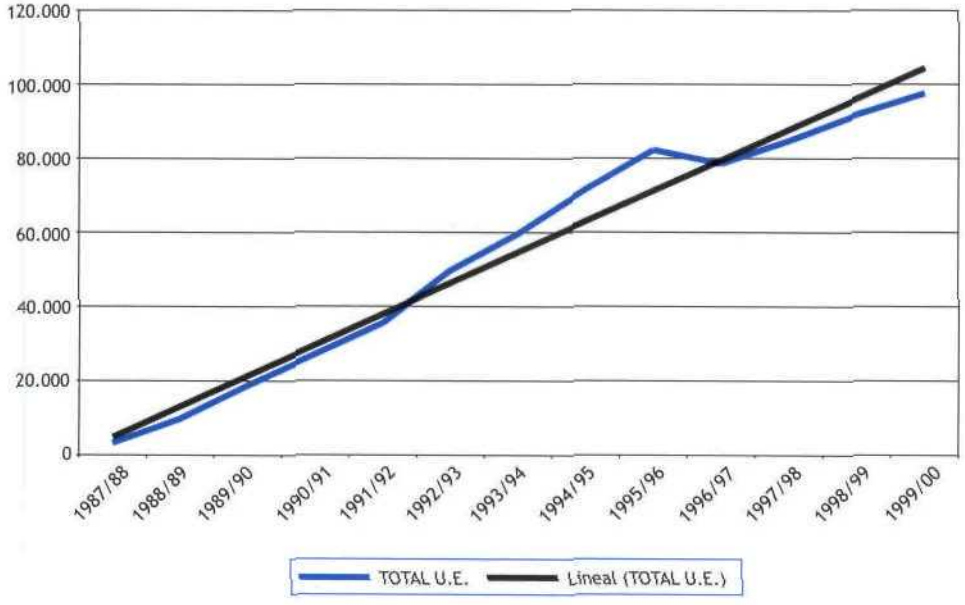
Al aumento natural de los estudiantes de esos doce países, hay que añadir el aumento que supone la paulatina incorporación de estudiantes de otros países que se van añadiendo al programa. Es el caso de Suecia, Austria y Finlandia a partir de 1992, como preludio a su ingreso en la UE en 1995; el caso de Noruega, Islandia, Lietchenstein y Suiza, también a partir de 1992, como miembros del *Espacio Económico Europeo*, a los que se les invita a participar en ERASMUS; y el caso de los países candidatos a ingresar en la Unión Europea en los años 2004 y 2007 que empiezan a tomar parte en ERASMUS ya desde 1998. Así, el número de países participantes ha aumentado de 12 países en el curso 1987/88 a 30 países en el curso 1999/20002. Lo que supone un aumento de más del doble de países. Si valoramos la demografía potencial de esos nuevos países, el incremento de alumnos potenciales es aún mayor.

Con esos aumentos, los 3244 estudiantes del primer año han llegado a ser 107.270 en el curso 1999/2000. La suma total de los alumnos de todos estos años se acerca al millón de estudiantes ERASMUS, cifra que fue rebasada con los participantes del curso 2002/2003 lo que motivó que desde la Unión Europea se hicieran celebraciones (*ERASMUS Millenium*)[4]. Eso supone **multiplicar por unas 33 veces el número total de alumnos participantes en el primer año**

[3] Cuando se citen tablas, gráficos o mapas en este capítulo se hará con referencia al número que éstas tienen en la ordenación que de ellas se hace en el anexo II-2. Si se presentaran tablas, mapas o gráficos que no están allí se indicarán sin numeración e irán insertadas al hilo del texto.

[4] La Comisión Europea estableció la semana del 18 al 25 de octubre de 2002 como "Semana ERASMUS" y organizó la celebración de numerosos actos conmemorativos por haber rebasado la cifra de un millón de estudiantes participantes en el programa. Se creó también, a tal efecto, una página electrónica específica dentro del portal digital de la Unión Europea:
(http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/erasmus/million_es.html).

(tabla 1.3). El gráfico que se presenta a continuación (gráfico 1.1) permite ver cómo ha sido esa evolución a lo largo de los años si se establece una función matemática lineal de esos aumentos:

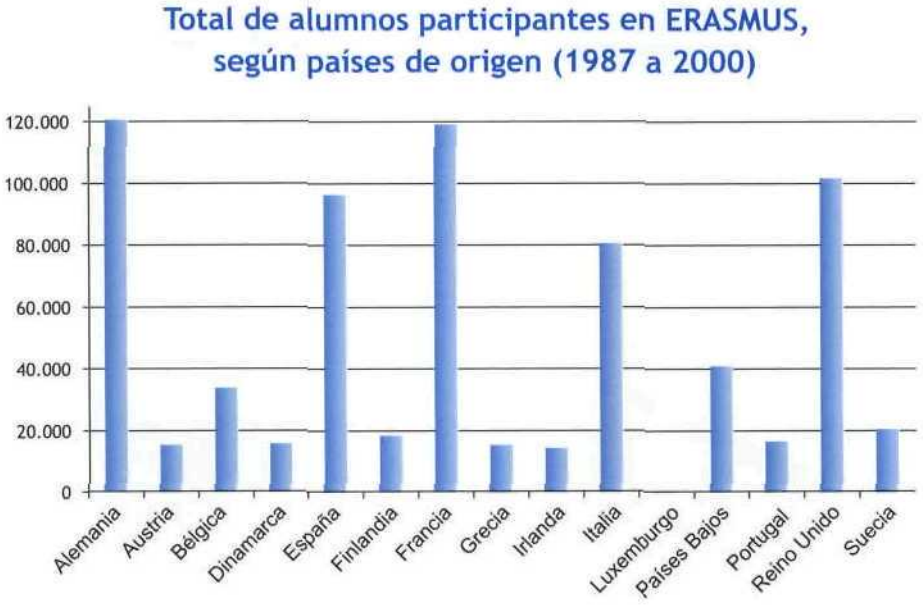


En términos muy generales podría decirse que **esos aumentos se han producido en todos los años y para todos los países**, pero una mirada detenida de las tablas 1.3 y 2.1, así como de su representación en los gráficos 1.2. y 1.4 obliga a una serie de consideraciones.

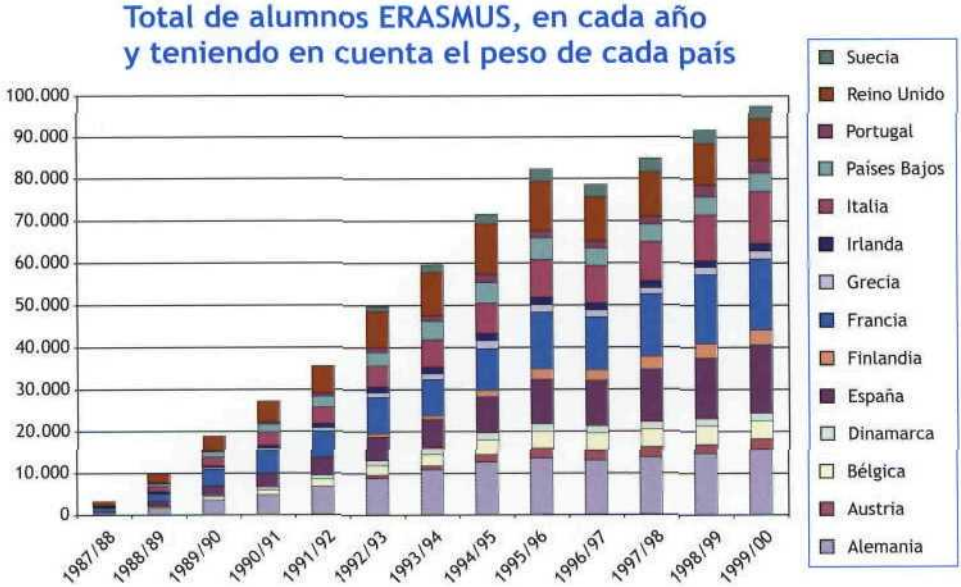
En primer lugar, el total de incrementos sufre un **"extraño" corte en el año 1996/97** que es, en realidad, un año de decremento. Por otra parte, hay países que crecen continuamente pero **no todos los países establecen crecimientos todos los años**. Y, lo que es más importante, el crecimiento final entre el primer y el último año de los datos es muy desigual entre los países. Así, como representa muy elocuentemente el gráfico 1.4, **España es el país que, proporcionalmente, más ha crecido**, pasando de 95 alumnos en 1987/88 a 16.297 en 1999/2000, lo que supone un incremento de algo más de 170 veces (gráfico 1.4).

En términos absolutos, la demografía condiciona, como es lógico, el "aporte" de los distintos países al total de alumnos participantes en cada curso. Pero que lo condicione no significa que lo determine. Es decir, es lógico pensar que los países más poblados son los que más alumnos "ponen en circulación" mediante el programa, pero no siempre el más poblado es el que más alumnos aporta. En

efecto, si expresamos gráficamente la suma total de alumnos enviados a estudiar fuera por cada país durante todos los años del programa nos encontramos con la siguiente imagen:



Una imagen que si la analizamos para cada curso presenta el siguiente aspecto:



En efecto, como se dijo, **la población de cada país condiciona el número de alumnos que aporta al programa ERASMUS, pero no de manera determinante.**

La tabla que se muestra a continuación presenta los valores de población de cada país (dato de 1999) y los compara con el número total de estudiantes ERASMUS que cada uno de ellos ha enviado a lo largo de toda la historia del programa (1987-2000). Los datos se comparan en términos absolutos y en porcentaje y se señalan aquellos países cuyas diferencias entre los porcentajes de uno y otro dato son elevadas, señalando en verde las diferencias a favor del porcentaje de alumnos ERASMUS (países sobre representados) y en azul las diferencias a favor del porcentaje de población (países infra-representados).

		POBLACIÓN	ALUMNOS ERASMUS		
		Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
UNIÓN EUROPEA	Alemania	82.177.000	22,00	120.668	16,98
	Austria	8.177.000	2,18	15.368	2,16
	Bélgica	10.152.000	2,71	33.788	4,75
	Dinamarca	5.283.000	1,41	15.801	2,22
	España	39.633.000	10,58	96.388	13,56
	Finlandia	5.165.000	1,38	18.398	2,59
	Francia	58.886.000	15,72	119.209	16,77
	Grecia	10.626.000	2,84	15.318	2,15
	Irlanda	3.705.000	0,99	14.351	2,01
	Italia	57.343.000	15,31	80.637	11,34
	Luxemburgo	426.000	0,11	419	0,05
	Países Bajos	15.575.000	4,16	41.044	5,77
	Portugal	9.873.000	2,64	16.704	2,35
	Reino Unido	58.744.000	15,68	101.757	14,32
	Suecia	8.892.000	2,37	20.620	2,006
		374.657.000	100	710.470	100,00

La tabla marca la sobre-representación (verde) o la infra-representación (azul) y permite concluir que tal condición tampoco es exclusiva de unos países u otros en función de su tamaño. Podría pensarse que los países pequeños están siempre sobre-representados y que los grandes están infra-representados. Sería cierto para el caso de Alemania, Reino Unido e Italia (países grandes infra-representados) o para los casos de Bélgica, Holanda e Irlanda (países pequeños sobre-representados), pero esa hipótesis no se confirma en el caso de España o Francia, países grandes sobre-representados.

Así, si nos fijamos, por ejemplo, en **los datos para el curso 1999/2000**, por ser el último del que se han manejado cifras fiables, Alemania, con más de 82.177.000 millones de habitantes aporta 15.715 alumnos, muy por detrás de países como Francia, que con menos habitantes (58.886.000) aporta más alumnos (16.825), igual que España (39.633.000 habitantes y aporta 16.297 alumnos)[5]. Todo esto viene a demostrar que **la demografía, por si sola, no es una variable que permita explicar las aportaciones de cada país al total de participantes ERASMUS en cada curso**.

Para un análisis realmente concluyente sería absolutamente necesario contar, al menos, con los datos sobre demografía en edad de estudios superiores, y con la tasa de matrícula en el nivel superior. Sólo así podríamos obtener conclusiones más definidas[6].

Con respecto al curso 1999/2000, los gráficos 1.2 y 1.5, permiten indicar el siguiente orden de países en función del número de participantes que aportan: Francia (16.825), España (16.297), Alemania (15.715), Italia (12.406) y el Reino Unido (10.056). Todos ellos superan los 10.000 alumnos de aporte, mientras que el siguiente país, Bélgica, apenas supera los 4.000 alumnos (4.404).

Si consideramos esos valores respecto al porcentaje que el aporte de cada país representa sobre el total de alumnos participantes de la Unión Europea (según los datos de la tabla 2.1) obtenemos los siguientes datos:

[5] Para los datos de población se ha preferido acudir a una fuente digital porque permite una actualización constante de los datos. Así, se ha acudido a la obra *Guía del mundo*, semanalmente actualizada y disponible en la siguiente página electrónica: http://www.guiadelmundo.org.uy

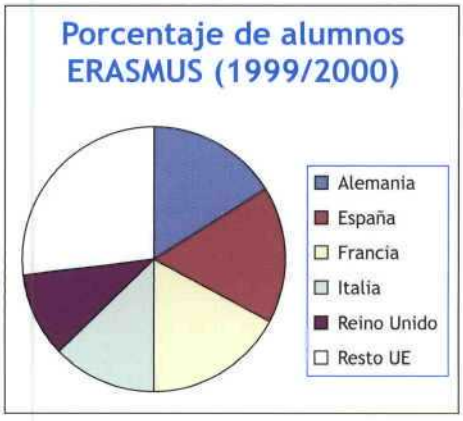
[6] De hecho, la información que se presenta en las tablas 5.1, 5.2 y en el gráfico 5.4 pretendían una aproximación a esa cuestión desde la perspectiva de la proporción de estudiantes matriculados en enseñanza superior que son enviados a estudiar fuera. Pero la carencia de datos actuales, hace poco significativas las conclusiones que pudieran obtenerse.

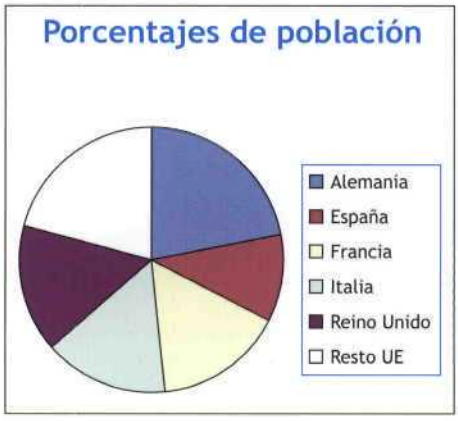
		1999-2000: ALUMNOS ERASMUS	
		Absoluto	Porcentaje
UNIÓN EUROPEA	Alemania	15.715	16,10
	España	16.297	16,70
	Francia	16.825	17,24
	Italia	12.406	12,71
	Reino Unido	10.056	10,30
	Resto UE	26.250	26,91
	TOTAL UE	97.549	100

Los datos de la tabla muestran que "los cinco grandes", por sí solos, representan casi el 75% del total de alumnos participantes en ERASMUS.

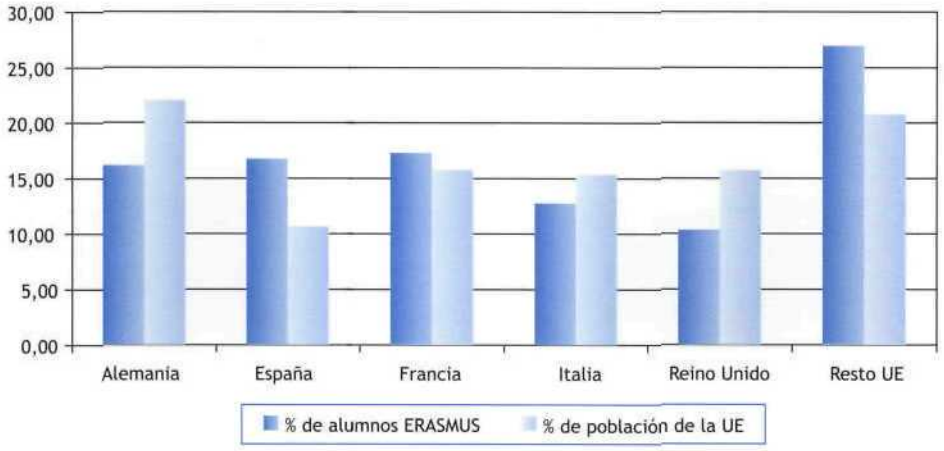
Puede parecer una obviedad si advertimos que son los cinco países más poblados de la Unión Europea, pero hay que insistir en que no lo es tanto si observamos que los porcentajes de alumnos no están directamente relacionados con su demografía. Ya se presentaron antes los datos de población (en valores absolutos y porcentuales) para todos los países de la Unión Europea.

Si comparamos, para el curso 1999/2000, el porcentaje que cada país representa respecto a la población total de la UE con el porcentaje que representan los alumnos ERASMUS que aporta cada país respecto al total de alumnos ERASMUS de la UE para el curso 1999/2000, nos encontramos imágenes muy elocuentes:





Cuyo contraste definitivo lo muestra el gráfico siguiente:



El gráfico demuestra que entre esos "cinco grandes", algunos países se encuentran sobredimensionados en cuanto a su presencia en ERASMUS. Es el caso, por ejemplo de España y, en menor medida, de Francia. Sin embargo, otros países como Alemania o el Reino Unido están infra-representados. Lógicamente, este tipo de análisis habría que hacerlo respecto a la población en edad de enseñanza superior y teniendo en cuenta, así mismo, las tasas de matrícula. En cualquier caso es significativo tener en cuenta que estas sobre-dimensiones o infra-representaciones tienen que ser consideradas, porque implican que en **unos países hay más posibilidades de participar en ERASMUS que en otros, lo que puede atentar a la igualdad de oportunidades**. Obviamente, habría que estudiar los mecanismos de concesión de las becas ERASMUS para descubrir los factores reales que se tienen en cuenta a la hora de asignar las partidas a cada Estado miembro.

6.3. Análisis descriptivo: perfil de cada uno de los países de la Unión Europea

Se hará aquí un repaso al comportamiento de cada uno de los países miembros de la Unión Europea en cuanto a su participación general en el programa ERASMUS, para dar paso, en el epígrafe siguiente, a los análisis comparados.

Como se indicó, las descripciones se basan en tres cortes temporales que se refieren a tres cursos diferentes distanciados entre sí tres cursos. Éstos son 1988/1989, 1992/1993, y 1996/1997, por las razones que se mencionaron en

el epígrafe 6.1 de este capítulo. Las descripciones se realizarán teniendo en cuenta los datos de los tres años y, en caso de acusadas diferencias entre unos años y otros, en lógica secuencia temporal.

El análisis descriptivo se inicia con una descripción de **datos generales** para detenerse después en las variables que se indicaron en el epígrafe 6.1. de este capítulo, es decir, en los **flujos de movilidad** y en las **áreas de estudio** elegidas. Así, los datos se presentarán en función de las siguientes categorías informativas:

a) *Destino:* donde aparecen los datos de los países a los que se dirigen los participantes del programa ERASMUS del país descrito. Es decir, se responde a la pregunta ¿qué países eligen los participantes del programa del país estudiado?

b) *Origen:* en esta categoría se muestran los datos de los participantes en el programa que eligen el país descrito como destino. En este caso la pregunta que se responde es ¿cuál es el origen de los participantes en el programa que visitan el país descrito?

c) *Áreas de estudio*: trata de ver cuáles son las carreras más solicitadas por los participantes del programa según el país de origen. Se intenta responder a la pregunta siguiente ¿cuáles son las disciplinas seleccionadas por los participantes de ERASMUS de cada país?

En el anexo A-II-2.2. se encuentran los gráficos y los mapas correspondientes a cada uno de ellos, originados a partir de las tablas del anexo A-II-2.1. Dado que el lector puede hacer su propia lectura de esos datos, puesto que hablan por sí solos, aquí se presentará una síntesis de la información más genérica que de ellos se desprende, dejando para el estudio comparado un análisis más detallado.

Alemania

Alemania es uno de los países que más estudiantes ERASMUS aporta al total de alumnos de la Unión Europea, como corresponde a su elevada demografía. Ha estado habitualmente entre los tres países con mayor número de alumnos participantes enviados, llegando a ser el primero en los inicios de la década de los años 90 (tabla 2.1 y gráfico 1.2). En el curso 1999/2000 ostenta la tercera posición (gráficos 1.2 y 1.5), por detrás de Francia y España.

Inició su participación en ERASMUS con 649 alumnos y en 1999/2000 envió al extranjero en el marco del programa a 15.715 alumnos (tabla 2.1), lo que representa el 14,65 % del total de los alumnos ERASMUS de ese año (tabla 2.2). El incremento que representan esas cifras significa multiplicar por más de 24 veces el dato inicial (tabla 1.3 y gráfico 1.4).

El balance entre alumnos enviados y acogidos ha sido durante todos los cursos favorable a los valores de envío. Alemania es, pues, uno de los países "exportadores". El valor máximo de la diferencia entre alumnos enviados y acogidos tuvo lugar en el curso 1994/95, cuando esa cifra alcanzó los 3.563 alumnos (tabla 4.1).

Los destinos preferentes de los alumnos alemanes en los tres años de corte son el Reino Unido y Francia (gráficos y mapas 8.1 a 8.17). Los porcentajes de preferencia han ido suavizándose con el tiempo. Al principio presentaban abultadas diferencias, pero la aparición en el escenario del programa de nuevos países hace que el reparto de alumnos sea mayor y los porcentajes presenten diferencias menores. Es interesante la irrupción de España como tercer destino, a partir del curso 1992/93, arrebatándole esa posición a Italia, que la ostentaba en el curso 1988/89.

En cuanto a los alumnos que visitan Alemania en el contexto de ERASMUS cabe decir que presentan un flujo recíproco. Esto es, los porcentajes mayoritarios proceden también de esos dos países, aunque con unos valores mucho más igualados.

Las áreas de estudio que más prevalencia tienen en Alemania son las de Empresariales y las de Lenguas Modernas, y esto es así, en términos generales, tanto para los tres años estudiados como para los estudiantes que salen de Alemania o los que van a estudiar a ella.

Austria

Austria no inicia su participación en ERASMUS hasta el curso 1992, tres años antes de hacer efectivo su ingreso en la Unión Europea (1 de enero de 1995). Aquel año, participó con 833 alumnos, que han llegado a ser 2.471 en el curso 19999/2000 (tabla 2.1), lo que representa casi triplicar el número inicial (tabla 1.3). Su aportación no es muy significativa, representando, en el curso 1999/2000, un porcentaje del total de alumnos ERASMUS del 2,30% (tabla 2.2). El gráfico 1.2 muestra que es de los países con menos aportación absoluta en el tiempo (ocupa la posición número 14, por delante sólo de Grecia, Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo). Ha sido, también, uno de los países cuya línea gráfica de crecimiento es más tendida, esto es, con valores de incremento menos acusados (gráfico 1.2).

El balance entre alumnos austriacos enviados a estudiar fuera y los alumnos extranjeros que acuden a estudiar a Austria suele favorecer a los enviados (tabla 4.1), lo que le convierte en un país "exportador". En los cursos objeto de nuestro estudio, esa diferencia alcanza los valores de 446 alumnos más

enviados que acogidos en el curso 1992/93 y 819 alumnos más en el curso 1996/97 (tabla 4.1). Los gráficos 4.5, 4.6, 4.8 y 4.9 lo expresan de forma significativa.

Los alumnos austriacos prefieren el Reino Unido, Francia y España como destinos, aunque la proximidad de países como Alemania e Italia hace que sean también atractivos para ellos (gráficos y mapas 9.1 a 9.10). No obstante, los porcentajes de destino que muestran las preferencias de los austriacos tienen una variabilidad mucho menor en el último año del estudio.

Por su parte, los alumnos ERASMUS que visitan Austria provienen mayoritariamente de Francia, Italia, Reino Unido, Alemania y España. Los porcentajes demuestran que es una procedencia muy repartida, sin grandes diferencias. En el curso 1996/97, por ejemplo de Francia llegaron 13,42%, de Italia el 13,36, del Reino Unido el 12,84%, de Alemania el 12,33% y de España el 11,68%.

Entre las áreas de estudio preferidas por los austriacos cuando salen a estudiar fuera de su país con ERASMUS destacan las de Empresariales y Lenguas Modernas, con porcentajes que rondan el 15% en el curso 1996/97. A ellas les siguen Educación Física, Derecho y Ciencias Sociales, con valores en torno al 10%.

Bélgica

La condición de Bélgica como país que acoge gran parte de las sedes de las instituciones de la Unión Europea en su capital, Bruselas, y su posición geográfica, vecina de los "grandes" países como Alemania, Francia y Reino Unido y centro geográfico de los países participantes en ERASMUS hasta la irrupción en el mismo de los países candidatos, hacen que los estudiantes de este país estén muy motivados para tomar parte en ERASMUS. En efecto, la participación belga en el programa ha sido siempre muy destacada. Así lo demuestra el hecho, por ejemplo, de que en el curso 1999/2000 el número de participantes belgas representó el 4,51% del total de los estudiantes ERASMUS de la Unión Europea. Si tenemos en cuenta que Bélgica representa tan sólo el 2,51% de la población total de la Unión Europea se aprecia que se trata de uno de esos países cuya representación en ERASMUS está sobre dimensionada.

Bélgica comenzó con tan sólo 58 alumnos en el curso 1987/88, que han llegado a ser 4.404 en el curso 1999/2000 (tabla 2.1). Este incremento supone multiplicar 76 veces la cifra inicial. El gráfico 1.4 muestra que Bélgica, después de España y Portugal, es el país que más incremento ha registrado en el número de sus estudiantes participantes. No obstante su peso demográfico, Bélgica

es el país que más estudiantes ERASMUS aporta al programa después de los "cinco grandes"[7].

Este crecimiento, como muestra el gráfico 1.2, ha sido bastante sostenido en el tiempo, aumentando incluso en el año 1996/97, año, como se indicó, que para el total de alumnos supuso un descenso, que fue acusado por la mayoría de los países.

Salvo en el curso 1990/91, cuando Bélgica acogió 122 alumnos más de los que envió, este país es otro de los "exportadores": habitualmente, sus datos de envío superan a los datos de acogida (tabla 4.1 y gráficos 4.2, 4.3, 4.5, 4.6, 4.8 y 4.9), si bien es cierto que con diferencias poco acusadas.

En un principio (gráficos y mapas 10.1 a 10.17), la selección de los destinos favoritos para los belgas parecía estar condicionada, antes que por otros motivos tales como el idioma, por la proximidad geográfica, ya que en el curso 1988/89 sus destinos preferentes fueron sus vecinos Holanda y Francia, aunque con valores de porcentajes muy próximos (27,93% y 26,93%). Sin embargo, eso cambió con el paso de los años. En los datos de los cursos 1992/93 y 1996/97 esas preferencias han cambiado. Como en el caso de muchos países, el Reino Unido adquiere un protagonismo como país de destino que le otorga la condición de favorito entre los belgas. A él le siguen Francia y España, que ocupa desde entonces la tercera plaza.

Los datos de procedencia de los alumnos que visitan Bélgica, sin embargo, presentan una amplia variabilidad. En un primer momento (1998/89) eran Italia y Holanda los principales "proveedores" de los estudiantes ERASMUS que llegaban a Bélgica. Esos datos ya no son los mismos para el curso 1992/93, cuando Reino Unido y España son los países que representan los valores más altos de los porcentajes de los que llegan a Bélgica, situación que se ha mantenido para los datos referidos al curso 1996/97.

Las áreas de estudio preferidas por los belgas cuando salen a estudiar fuera también han sufrido una evolución. En un principio (curso 1987/98) el área preferida era la de Lenguas seguida de la de Derecho. En el curso 1992/93 el área de Empresariales adquiere el principal protagonismo de preferencia, seguida muy de cerca por las Lenguas. A poca distancia se sitúan Derecho y Ciencias Sociales. En el curso 1996/97 la "brecha" entre Empresariales-Lenguas por un lado y Derecho-Ciencias Sociales por otro se ha hecho más acusada.

[7] Como se explicó en el epígrafe anterior de este capítulo, el 6.2, con la expresión "los cinco grandes" se denomina a los países más poblados de la Unión Europea: Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España. Ellos, por sí solos representan más del 75% de los estudiantes ERASMUS de los Estados miembros de la Unión Europea.

Dinamarca

Este país inauguró su participación en ERASMUS con el envío de 57 alumnos. En el curso 1999/2000 esa cifra alcanzó los 1.764 (tabla 2.1), lo que supone un 1,64% del total de estudiantes ERASMUS de ese curso (tabla 2.2) y coloca a Dinamarca en uno de los últimos puestos (el 13º) en cuanto a número de participantes como en correspondencia a su número de habitantes (gráfico 1.2).

El incremento danés ha sido, sin embargo, digno de tener en cuenta. Entre el dato de 1999 y el de 1987 existe un factor de multiplicación igual a 31 (tabla 1.3), siendo el sexto país en cuanto al incremento de los alumnos participantes entre esos años (gráfico 1.4).

Dinamarca siempre ha enviado a más estudiantes de los que ha recibido, aunque con cifras muy variables a lo largo de los años. En el año 1994/95 tuvo su "pico de exportación" con 544 alumnos más enviados que acogidos (tabla 4.1 y gráficos 4.2, 4.3, 4.5, 4.6, 4.8 y 4.9).

El comportamiento de los daneses (gráficos y mapas 11.1 a 11.16) en cuanto a la selección de sus destinos ha sido bastante consistente en el tiempo. En los tres años objeto de estudio el Reino Unido ha sido el punto de llegada más preferido con bastante diferencia respecto al segundo país de elección, Francia. Esa diferencia tan acusada no ha variado mucho con el paso de los años a pesar de la incorporación al programa de nuevos países, que siempre dispersa los destinos y hace disminuir la variabilidad de los porcentajes de preferencia. Así, en el curso 1988/89 el Reino Unido supuso el 35,83% de las elecciones de los daneses frente al 20,86% que supuso Francia. Esos valores fueron del 34,05% frente al 17,31% en 1992/93 y del 31,68% frente al 20,66% en 1996/97.

Los países que han elegido Dinamarca como destino preferente fueron en 1987/88 el Reino Unido y Holanda, seguido muy de cerca este último por España. Pero eso no ha sido así en cursos posteriores. Los estudiantes que llegaron a Dinamarca en el curso 1992/93 dentro de ERASMUS eran mayoritariamente del Reino Unido y de Alemania, seguido este último también por España. En el curso 1996/97 cambia la tendencia y es España (16,33%) el principal proveedor de los estudiantes ERASMUS que llegan a Dinamarca. Le siguen muy de cerca Alemania (14,45%), Reino Unido (13,12%), Francia (12,63%) e Italia (12,21%), con porcentajes, como se ve muy parecidos.

En las elecciones de carreras, el caso danés se presenta de gran interés. En 1988, la elección mayoritaria se centra en el área de las Lenguas, pero, y esto es lo que no suele ser habitual en otros países, las Ciencias Sociales ocupan el segundo lugar. Los datos del curso 1992/93 son más parecidos a los del resto

de los países, con el área de Empresariales a la cabeza. Sin embargo, en 1996 de nuevo los datos daneses son sorprendentes: el área de Humanidades es la mayoritariamente elegida y a cierta distancia del área de Empresariales.

España

España es el país que más espectacularmente ha aumentado su presencia en ERASMUS desde que comenzó el programa en 1987 (gráfico 2.1). En el primer curso España envió 95 participantes, que han llegado a ser 16.297 en el curso 1999/2000 (tabla 2.1), lo que le coloca en el máximo "exportador" de alumnos ERASMUS después de Francia. Contando el peso demográfico de España dentro de la Unión (10,58%), puede decirse que esa participación en ERASMUS, que representa el 16,7% del total de la Unión, está muy sobre dimensionada. En efecto, es el quinto país en población, pero el segundo país en alumnos ERASMUS.

Su incremento de participantes desde el inicio del programa ha sido el más destacado de la Unión: ha multiplicado la cifra inicial más de 171 veces cuando la media de la Unión Europea ha sido de unas 30 veces (tabla 1.3). Ese crecimiento ha dibujado una acusada pendiente, que ni siquiera cambió de tendencia en el año 1996/907, el único año que hubo un descenso global de los participantes en ERASMUS. España fue de los poquísimos países cuyo número de participantes no descendió ese curso. Esa pendiente es aún mayor a partir del curso 1997/98, año desde el que muestra unos incrementos casi constantes de 200 alumnos por año.

España ha mantenido su condición de país "exportador" durante toda su participación en el programa a excepción de dos ocasiones (tabla 4.1y gráficos 4.2 a 4.10): en el primer año de participación en el programa, en el que la diferencia entre alumnos enviados y acogidos se saldó a favor de estos últimos con un valor de 131; y en el curso 1994/95, en el que la diferencia a favor de los que vinieron fue de 68 alumnos. En ese primer año, el desconocimiento del programa por parte de nuestros estudiantes puede explicar el hecho.

Al margen de esos dos cursos puntuales, España siempre ha enviado más estudiantes ERASMUS de los que ha acogido, con una diferencia en el curso 1999/2000 de más de 2.377 alumnos.

Las preferencias de los españoles enviados (gráficos y mapas 12.1 a 12.17), a la hora de elegir destino, han sufrido una evolución con el tiempo. En el primer año objeto del estudio, los españoles preferían Francia como destino prioritario (33,40%) seguido del Reino Unido (29,32). La tendencia cambia de signo a partir del curso 1992/93, en el que el destino preferido es el Reino Unido

(30,93%) seguido de Francia (22,98%). Y además las diferencias porcentuales entre la primera y la segunda elección de los españoles se agudiza, al contrario de lo que sería esperable por el efecto dispersor que tiene la entrada en el programa de nuevos países. Ese orden de elección se mantiene en el curso 1996/97 aunque esta vez sí que con diferencias algo más reducidas: Reino Unido = 27,79%; Francia = 20,66%.

Como destino elegido por los estudiantes ERASMUS de otros países, España está alcanzando un interés creciente con el tiempo. Si bien no somos todavía el destino preferido sí vamos ganando terreno como segunda elección. En el curso 1988/89, la mayoría de los alumnos que nos visitaron eran franceses (29,56%) seguidos de los ingleses (20,22%), los alemanes (16,92%) y los italianos (15,93%). Ese orden de elecciones se mantiene en el tiempo, aunque con porcentajes cada vez más próximos entre sí, debido, sin duda, a la mayor posibilidad de elección de destinos que tiene lugar ante la incorporación de nuevos países al programa. En el curso 1992/93 las cifras fueron: Francia, 23,81%; Reino Unido, 18,73%; Alemania, 17,36%; e Italia, 14,86%. Y en el curso 1996/97: Francia, 20,99%; Reino Unido, 16,86%; Alemania, 17,98%; e Italia, 17,09%.

En cuanto a las áreas preferidas por los estudiantes ERASMUS procedentes de España cabe decir que, con gran diferencia, la mayormente elegida es la relacionada con la Lenguas Modernas. Eso ha sido así en los tres cursos objeto de nuestro estudio. No obstante hay que decir que a partir del curso 1992/93 el área de Empresariales ha tenido una presencia muy significativa, con porcentajes muy cercanos a los del área de Lenguas.

Finlandia

Al igual que Austria y Suecia, Finlandia inicia su participación en el programa ERASMUS en el curso 1992/93, tres años antes de su ingreso en la Unión Europea. En aquel año envió 759 alumnos, que han llegado a la cifra de 3.486 en el curso 1999/2000 (tabla 2.1). Para este último curso, esos datos suponen el 3,25% del total de estudiantes ERASMUS (tabla 2.2) y ser el 8º país en cuanto al aporte de estudiantes al programa (gráficos 1.2 y 1.5). El incremento que supone la diferencia entre aquel primer año y este último implica multiplicar por 4,5 veces la cifra inicial, bastante por debajo del valor del incremento medio del total de países de la Unión Europea (tabla 1.3 y gráfico 1.4). Ese incremento ha sido, además, bastante desigual; así lo demuestra el gráfico 1.2.: mantuvo una pendiente suave desde sus inicios en 1992 hasta el año 1995; en 1996 acusó el descenso característico de aquel año para toda la Unión; desde entonces y hasta 1998 volvió a mostrar un suave ascenso más platocúrtico a partir de entonces.

Finlandia se ha comportado desde que inició su participación en el programa como un país "exportador", ya que en todos los años han sido más los alumnos enviados que los acogidos (tabla 4.1 y gráficos 4.2 a 4.10). Su "pico de exportacón" se produjo durante el curso 1995/96 con 1.130 alumnos enviados más que acogidos.

En un principio (curso 1992/93), las preferencias de los alumnos finlandeses (gráficos y mapas 13.1 a 13.8) se concentran en Alemania (36,36%) y el Reino Unido (23,85%). Sin embargo, el último año de nuestro estudio demuestra un significativo cambio de tendencia a favor de este último país: el 32,78% de los alumnos finlandeses prefiere el Reino Unido, frente al 19,78% que eligió Alemania.

Los datos referidos a los países de origen que envían alumnos a Finlandia como país de destino demuestran reciprocidad en lo que se refiere al año 1992, pero no respecto de los datos del curso 1996/97. En efecto, Finlandia supuso un gran atractivo parra Alemania y el Reino Unido, por ese orden, en el primer curso. Pero en el segundo esas preferencias se seguían manteniendo a pesar de que las preferencias de los finlandeses habían cambiado.

En la variable relativa a las áreas de estudio hay que hacer notar que si bien en el año 1992 el área preferida era la de las Lenguas Modernas, en el curso 1996/97 el área más elegida era Empresariales seguida de Ingeniería.

Francia

Francia es el país que más alumnos ERASMUS hace circular entre el resto de los países participantes. La presencia de Francia en el programa ha sido, desde sus inicios, muy significativa. Comenzó con 895 alumnos en el curso 1987/88 que han llegado a ser 16.297 en el curso 1999/2000 (tabla 2.1 y gráfico 1.5), lo cual implica que en ese curso es el país con más participantes (gráfico 1.2), un 15,68% del total de alumnos ERASMUS (tabla 2.2).

No obstante, sus cifras de incremento están por debajo de la media de incremento del total de la Unión Europea. Su incremento global supone multiplicar por casi 19 veces la cifra inicial (tabla 1.3), algo por debajo de la cifra para el conjunto de la UE, que ha multiplicado sus participantes por 30 (tabla 1.4). La evolución de ese incremento en el tiempo ha sido muy irregular como muestra el gráfico 1.2. En él pueden observarse acusados descensos a principios de los años 90; cómo Francia se hace eco, amplificándolo, del descenso global de la Unión Europea del curso 1996/97; y la subida notable de los últimos años 90.

A pesar de enviar muchos alumnos, Francia se comporta como país "importador", ya que, salvo el primer curso, en el que envió 98 alumnos más de los que recibió, siempre ha enviado bastantes menos alumnos todavía de los que

acoge. Su "pico de importación" se produjo en el curso 1994/95, cuando recibió a 4.268 alumnos más de los que envió. En el año 1999/2000 esa cifra es de 744 alumnos.

Los destinos favoritos de los franceses se han diversificado de forma destacada con el paso de los años (gráficos y mapas 14.1 a 14.17). En el curso 1988/89, más de la mitad de ellos elegía como destino el Reino Unido (50,06%), siendo Alemania el segundo país preferido, pero a una distancia espectacular (19,32%); y muy cerca de este último se encontraba el destino español (15,20%). En el segundo curso objeto de nuestro estudio (1992/93), los franceses seguían prefiriendo el Reino Unido (44,58%), pero la integración en el programa de los nuevos países diversificó las preferencias y redujo la diferencia entre los valores de los porcentajes respecto a la segunda y tercera elecciones (Alemania, con 18,16% y España, con un 14,68%, respectivamente). La reducción de la diferencia entre la segunda y la tercera elección era el síntoma del cambio de tendencia. En el curso 1996/97, los franceses seguían prefiriendo al Reino Unido por encima de todos los demás países, pero con un porcentaje aún más bajo que el curso anterior (41,38%). Además, se habían intercambiado los países objeto de las elecciones segunda y tercera: España pasaba a ser la segunda elección (16,33%) y Alemania quedaba relegada al tercer puesto (14,63%).

Relativo a las áreas de estudio favoritas de los franceses hay que señalar que éstos siempre han sido fieles al área de Empresariales. En los tres años objeto de estudio, este área ocupaba el lugar preferente en las elecciones de sus estudiantes. Muy de cerca, siempre ha estado presente como segunda elección el área de Lenguas Modernas.

Grecia

El aporte de alumnos ERASMUS que presenta Grecia a lo largo de los años ha sido modesto. Comenzó enviando 39 alumnos en el curso 1987/88 y en el curso 1999/2000 ha llegado a enviar 1.910 (tabla 2.1). Eso supone que en ese último año los griegos son casi el 2% del total de alumnos ERASMUS (tabla 2.2), lo que coloca a Grecia en la posición número 12 en el orden de los países según el número de alumnos que aportan al programa (gráfico 1.2 y tabla 1.5).

Esas cifras implican, no obstante, un aumento que significa multiplicar por casi 50 veces el número inicial de alumnos (tabla 1.3), lo que supone estar por encima del valor medio de incremento del total de la Unión Europea. El aumento ha seguido una línea irregular (gráfico 1.2 y tabla 1.3). Desde el primer curso (1987/88) hasta el curso 1994/95 el número de alumnos enviados no dejó de crecer. Pero en los tres cursos siguientes se registraron descensos sucesivos.

La tendencia cambió de nuevo de signo a partir de 1998/99, registrándose desde entonces suaves incrementos.

Habitualmente Grecia es una país "exportador", ya que su diferencia entre alumnos enviados y acogidos es siempre a favor de los primeros (a excepción de los datos para el curso 1998/99 que, al tratarse sólo de solicitudes en el caso de alumnos acogidos no puede establecerse una conclusión al respecto). En los tres años objetos de estudio pormenorizado, las cifras griegas hablan por sí solas (gráficos y mapas 4.2 a 4.10). No obstante, dadas las cifras que se manejan en este país, que no son muy elevadas, esas diferencias no son demasiado grandes. La mayor de ellas se encuentra en el curso 1994/95 cuando fueron 971 el número de alumnos enviados por encima de los acogidos.

En cuanto a los flujos origen-destino del caso griego (gráficos y mapas 15.1 a 15.17) hay que señalar que este país presenta un comportamiento muy estable a lo largo de los años. En efecto, en los tres cursos estudiados en este análisis los alumnos griegos prefieren en primer lugar al Reino Unido como destino, después a Francia y en tercer lugar a Alemania. Las diferencias entre los porcentajes de preferencia se van suavizando con los años, dada la aparición de los nuevos países participantes, pero no varían demasiado sustancialmente. Así, la preferencia del Reino Unido pasa de ser del 34,72% en 1988 a ser del 26, 84 % en el año 1996. En el caso de Francia, de 24,35% a 15, 24%. Y en lo que se refiere a Alemania, las cifran van de 21,76% a 11,74%.

Estos flujos no presentaban reciprocidad en el primer curso estudiado 1988/89. Así, como país de destino, entre los estudiantes que acogió Grecia ese año, la mayoría de ellos tenían como origen a Italia (31,78%), si bien los tres países que los griegos habían elegido como destino ocupaban las posiciones siguientes en cuanto al origen: Reino Unido (22,43%), Francia (14,02%) y Alemania (14,08%). En el curso 1992/93, sin embargo, sí que los flujos son recíprocos. Para ese curso, la mayoría de los estudiantes que acoge Grecia son del Reino Unido (25,37%), seguidos de los franceses (21,23%) y de los alemanes (17,41%).

Para el siguiente curso (1996/97), los porcentajes de acogida se encuentran mucho más repartidos, como es habitual por la incorporación de los nuevos países participantes en el programa, lo que provoca unas diferencias entre los valores mucho más suaves. Se produce un intercambio de posiciones entre Francia y Alemania, de tal manera, que los datos de origen son los siguientes: Reino Unido (17,57%), Alemania (16,57%) y Francia (13,55%).

El área de estudios preferida por los griegos en sus salidas ERASMUS comenzó siendo Derecho, con un porcentaje cercano al 25% en el curso 1988/89. Esa preferencia se mantuvo en el curso 1992/93, pero no fue así en el curso

1996/97, en el que las Lenguas Modernas tomaron la delantera de las preferencias griegas, con un porcentaje de elección de casi el 16%.

Irlanda

Este país presenta también una participación modesta en el programa. Se inició con 112 alumnos que han llegado a ser 1.689 en el curso 1999/2000 (tabla 2.1). La aportación de ese año supone el 1,57% del total de alumnos ERASMUS (tabla 2.2.) y le otorga la posición número 14 entre los países de la Unión, esto es, la última de todas si descontamos la exigua participación de Luxemburgo que, por demografía, apenas aporta un número significativo de alumnos al programa. No obstante su modesta aportación, Irlanda es uno de los países sobre-representados en el programa, como se indicó en el epígrafe 6.2 de este capítulo.

La evolución irlandesa, como muestran los gráficos 1.2 y 1.3 presenta tres períodos claramente diferenciados. El primero abarca desde el inicio (cursos 1987/88) hasta el curso 1994/95 en el que el número de alumnos se incrementa continuamente. Entre los cursos 1995/96 y 1998/97 se producen cuatro años de descensos consecutivos que inician una recuperación al alza en el curso 1999/2000 marcando el comienzo de la tercera etapa. El incremento global supone multiplicar la cifra inicial por 15, valor que se sitúa algo por debajo de la cifra global de incremento para el total de la Unión Europea, que está en 30 veces.

Irlanda es un país tradicionalmente "importador" de alumnos, esto es, recibe habitualmente más alumnos de los que envía, a excepción del primer curso en que se implantó el programa. La tabla 4.1 y los gráficos y mapas del 4.2 al 4.10 así lo muestran. Hay que hacer notar, no obstante, que es el país "importador", lógicamente dado su tamaño, en el que las cifras diferenciales entre alumnos enviados y acogidos son menores, alcanzando un máximo de 1.646 alumnos en el año 1996/97, que no deja de ser una cifra significativa dado, precisamente, el escaso volumen de alumnos que se maneja en las cifras irlandesas.

Los irlandeses presentan un comportamiento muy estable a lo largo de los tres cursos estudiados en lo que respecta a sus preferencias de destino (gráficos y mapas 16.1 a 16.17). Los dos primeros años (1988/89 y 1992/93), los irlandeses han situado a Francia a la cabeza de sus elecciones, seguida de Alemania y el Reino Unido. Con el tiempo, el Reino Unido ha ido perdiendo porcentaje mientras que Francia y Alemania, teniendo en cuenta la mayor dispersión de destinos en los últimos años, por la incorporación de los nuevos países participantes, mantienen cierta estabilidad en sus cifras. Los valores para el último de los cursos estudiados (1996/97) mostraban que Francia era el destino favorito del 31% de los estudiantes ERASMUS irlandeses, seguida de Alemania, que lo era para el 24%, y, ahí está la novedad, España aparece como tercer destino

favorito con un porcentaje de elección del 11,55%. Esta vez el Reino Unido no fue capaz de captar la atención sino de un 8% de alumnos irlandeses.

Considerando Irlanda como país de destino, hay que decir que los flujos no representan una reciprocidad clara ni una estabilidad en el tiempo. Alemania ha resultado ser en los tres cursos el país del que proceden la mayoría de los alumnos que iban de ERASMUS a Irlanda con porcentajes que oscilan entre el 26,72% y el 23%. En segundo lugar se coloca Francia, durante los tres años, con valores algo inestables en el tiempo: 16,41% en el curso 1988/89; 23,53% en el curso 1992/92; y 22% en el curso 1996/97. El tercer "proveedor" de alumnos ERASMUS a Irlanda no ha permanecido siendo siempre el mismo. En el primer curso del estudio ese dato era de Italia (16,79%), mientras que en los otros dos años analizados, esa posición es ocupada por España con un 12,72%.

Las áreas de estudio favoritas de los alumnos ERASMUS irlandeses han sido siempre Empresariales y Lenguas Modernas, con escasa diferencia de porcentaje entre ellas.

Italia

Italia es otro de los grandes proveedores de alumnos del programa ERASMUS aunque, como se vió en el epígrafe 6.2. de este capítulo, sus cifras de alumnos enviados, con ser de las más altas de Europa, suponen una infra-representación de este país en el programa si tenemos en cuenta el porcentaje que su población supone respecto al total de la población de la Unión Europea.

En cualquier caso, sus cifras son muy elevadas (tabla 2.1). Inició su participación en el programa con una aportación de 220 alumnos. Esa cifra era de 12.406 alumnos en el curso 1999/2000. En ese curso (gráficos 1.2 y 1.4), pues, Italia aportó el 11,57% de los alumnos ERASMUS ocupando la posición número 4 entre todos los países.

El incremento que ha supuesto su participación con los años (tabla 1.3, y gráficos 1.2 y 1.4) implica multiplicar por 56 veces la cifra inicial, bastante por encima del valor de 30 que corresponde al incremento global de toda la Unión Europea. Ese incremento ha sido continuo, a excepción únicamente del curso 1996/97 que supone un descenso global en la media de la Unión Europea, como ya se ha indicado en otras ocasiones. La pendiente muestra un ángulo similar tanto durante el período 1987/88-1995/96 como para el período 1997/98-1999/2000.

El carácter de Italia es de país "exportador", como claramente demuestran la tabla 4.1 y los gráficos y mapas 4.2 a 4.10. Todos los años, a excepción del primero, Italia ha enviado más estudiantes ERASMUS de los que ha acogido, con una diferencia máxima en el curso 1995/95 en el que envió 3.982 alumnos más de los que recibió.

En cuanto a sus preferencias de destino (gráficos y mapas 17.1 a 17.17), Italia presenta una evolución interesante a lo largo de los tres años de estudio. El análisis de los flujos de esos años demuestra que, si bien en el primer año (1988/89) el orden de preferencia de los alumnos italianos era Reino Unido (27,8%), Francia (24,5%) y Alemania (14,25%), España irrumpirá con fuerza entre sus preferencias, desbancando primero a Alemania y luego a Francia para ocupar en 1996/97 el segundo lugar más elegido como destino por parte de los alumnos italianos.

En efecto, en el curso 1992/93 los porcentajes de preferencia son: Reino Unido, 25,8%; Francia, 21%; y España, 18,6%. Y en el cursos 1996/97 esos porcentajes adoptan los siguientes valores: Reino Unido, 22%; España, 18,6% y Francia 17,92%. La irrupción de España entre los tres países-destino favoritos de Italia se alinea con la tendencia ya observada de otros países entre los que España está ganado en los últimos años capacidad de atracción.

En cuanto al atractivo de Italia como país destino para los otros países se evidencia el hecho de que los flujos origen-destino no son siempre recíprocos y que las elecciones han sufrido evoluciones dispares. Así, en el curso 1988/89 la mayoría de los estudiantes que iban a Italia con el programa ERASMUS provenían del Reino Unido (30%), tras los cuales se encontraban los españoles (16,8%) y tanto los alemanes como los franceses, ambos con porcentajes en torno al 15,5%. Sin embargo, el curso 1992/93 presenta datos bien distintos: la mayoría de los estudiantes provienen de Alemania (20,81%) seguidos de los del Reino Unido (20,63%) y de los de España (18,44%). En el último de los cursos objeto de análisis (1996/97), son los alumnos españoles los que representan la mayoría de los que llegan a Italia (24,36%), seguidos de los alemanes (19,26%) y de los del Reino Unido (14,29%).

Con respecto a las áreas de estudios favoritas de los estudiantes italianos que salen a estudiar fuera en el contexto ERASMUS hay que decir que éstas eran en un principio las Lenguas Modernas y las Ciencias Sociales (curso 1988/89). En el curso 1992/93 el área de Empresariales irrumpió con fuerza entre las preferencias de los italianos, desbancando a las otras dos áreas, aunque con una diferencia porcentual mínima. En el curso 1996/97 de nuevo las Lenguas Modernas y las Ciencias Sociales ocupan un lugar preferente entre las elecciones italianas.

Luxemburgo

La participación de Luxemburgo en el programa ERASMUS es, por escasa, meramente testimonial, con valores muy pequeños e incluso iguales a cero en algunos años, aunque en estos últimos cursos se acercan al medio centenar.

Al margen de su escasa representación demográfica en el total de la población de la Unión Europea, el motivo hay que encontrarlo también en el hecho de que Luxemburgo apenas posee instituciones de Educación Superior. Al ser ERASMUS un programa basado en la reciprocidad teórica de los intercambios, ya que éstos se fundamentan en los contratos institucionales entre los centros de Educación Superior, esa ausencia de infraestructura institucional en este nivel de enseñanza hace que el caso de Luxemburgo sea realmente atípico (ver el epígrafe 5.2 del capítulo quinto de esta segunda parte en el que se describió el programa detenidamente).

Por ese motivo, no procede hacer una descripción como en el caso de los demás países que presentaría una imagen deformada dada la desigualdad cuantitativa de la información.

Países Bajos

Holanda es un país con una importante presencia en el programa ERASMUS. La participación holandesa se inició con 169 alumnos en el curso 1987/88 y obtuvo una cifra de 4.418 alumnos en el curso 1999/2000 (tabla 2.1). Este último valor representa el 4,12 % del total de alumnos ERASMUS (tabla 2.2). Estos datos hacen que, al margen de "los cinco grandes" (por usar la denominación que se empleó en el epígrafe 6.2 para designar a Alemania, Francia, el Reino Unido, España e Italia), Holanda sea, junto a Bélgica, el país con mayor representación en ERASMUS dentro de los "pequeños" demográficamente. Como se vio en el mencionado epígrafe 6.2, es un país sobre-representado si se cruzan los datos población-alumnos ERASMUS en lo que se refiere a su representación proporcional respecto a los totales de la Unión Europea.

Como muestran los gráficos 1.2 y 1.5, Holanda ocupa en el curso 1999/2000 el sexto lugar entre los quince países de la Unión. La evolución seguida hasta llegar a las cifras actuales (gráfico 1.2) ha sido desigual. Entre 1987/88 y 1995/96 el número de alumnos holandeses participantes en ERASMUS no dejó de aumentar. Después de acusar de forma notable el descenso generalizado del curso 1996/97, ha vuelto a presentar valores crecientes, pero con una pendiente mucho más suave.

En cualquier caso, el incremento holandés en el número de partìcipantes entre el primer curso y el último de los que se muestran en los datos implica multiplicar por 26 veces la cifra inicial, un valor sensiblemente inferior al que presentan los datos globales de la Unión Europea (que multiplica por 30 sus cifras entre 1987/88 y 1999/2000).

El comportamiento holandés en cuanto a las diferencias entre los valores de los estudiantes enviados y acogidos ha evolucionado. Holanda ha pasado de ser

tradicionalmente un país "exportador" (de 1988/89 a 1995/96) a ser, desde el curso 1996/97, un país "importador". Así, en el primer período mencionado, siempre la diferencia entre los alumnos enviados desde Holanda y acogidos en ella se saldaban positivamente a favor de aquellos, con un valor máximo de 537 alumnos más enviados que acogidos en el curso 1993/94. A partir de 1996 el saldo es a favor de los acogidos.

Entre los alumnos que parten de Holanda (gráficos y mapas 19.1 a 19.17) el flujo de elecciones ha sido variable. En el curso 1988/89 el país preferido era el Reino Unido (25,9%) seguido a cierta distancia de Alemania (17%). Cerca de esta última cifra se encontraban tres países con valores muy similares: Italia (12,9%), España (12,71%) y Francia (11,78%).

Los datos del curso 1992/03 arrojan algunos cambios significativos. Sí bien el Reino Unido mantiene su hegemonía preferencial, incluso con un aumento en su porcentaje de elección, que alcanza la cifra de 30,5%, en los otros países se dan alteraciones notables: Francia pasa a ser el segundo país en elecciones (14,3%), mientras que la tercera plaza la ocupa Alemania, con un porcentaje del 13,48%.

En el curso 1996/97 vuelven a producirse cambios de tendencia. El Reino Unido sigue incrementando su distancia como país más elegido (31,1%), dato que cobra aún mayor relevancia si tenemos en cuenta que en este curso las elecciones posibles han aumentado, con la llegada de nuevos países participantes y, por tanto, es lógico que exista mayor dispersión entre los datos y menores diferencias entre los porcentajes de elección. Francia conserva también su segunda plaza, aunque desciende el valor de su porcentaje (13,7%). Alemania, por su parte, deja de ser el tercer país más preferido, lugar que le arrebata, como hemos visto que sucedía en otros casos, España; si bien es cierto que las diferencias porcentuales son mínimas (Alemania 11,04% y España 11,71%).

Es también irregular el comportamiento de los estudiantes ERASMUS que llegan a Holanda, en cuanto a sus países de procedencia, sin una clara reciprocidad preferencial entre los flujos de intercambio respecto a los que son enviados por Holanda. En el curso 1988/89, eran de procedencia alemana la mayoría de los que visitaban Holanda (22,24%) aunque los ingleses prácticamente representaban la misma proporción (22,07%). El tercer porcentaje de origen lo ostentaba Italia con un 16,90%.

Esos valores cambian de tendencia al próximo año objeto de análisis. Así, en el curso 1992/93 el país que supone la mayor procedencia de los alumnos que llegan a Holanda es el Reino Unido (21,55%) seguidos de los alemanes, aunque con mayor distancia de lo que antes lo hicieron los ingleses de ellos. El porcentaje alemán es del 16,48%. El tercer país de procedencia es este año España, con un 12,04%.

En el último año que se ha estudiado los valores cambian de nuevo su signo. El primer país de procedencia sigue siendo el Reino Unido (14,91%), pero España le sigue ahora muy de cerca (14,51%) relegando Alemania a la tercera plaza (12,80%).

En lo que tiene que ver con las áreas de estudio, los alumnos de Países Bajos han mostrado en los tres años analizados una clara predilección por Empresariales. A esa área le siguen las Lenguas Modernas y, a cierta distancia, el Derecho y las Ciencias Sociales.

Portugal

Nuestra vecina Portugal ha mantenido una discreta presencia a lo largo de la historia en el programa ERASMUS. Inició su participación en él con el envío de 25 alumnos durante el curso 1987/88 que han llegado a ser 2.953 en el curso 1999/2000 (tabla 2.1), lo que supone el 2,75% del total de los alumnos participantes en ese año (tabla 2.2). Estas cifras convierten a Portugal en el 10º país según el orden de los alumnos que aporta al programa y no muestran ninguna especial sobre-representación ni infravaloración respecto al porcentaje que Portugal representa con respecto al total de la población de la Unión Europea.

En un hecho, sin embargo, sí destaca este país. Es en el valor del incremento producido entre el primer y el último año. La tabla 1.3 y el gráfico 1.4 muestran que Portugal ha multiplicado por casi 120 veces el número de alumnos que envió a estudiar fuera con ERASMUS el primer año. Es, después de España (con una espectacular cifra de más de 170 veces), el país que mayor incremento ha registrado. El gráfico 1.4 demuestra que es un incremento casi cuatro veces superior que el incremento medio de la totalidad de la Unión Europea.

Un análisis detenido de ese incremento, que puede hacerse a partir de la expresión que del mismo nos muestra el gráfico 1.2 y siguiendo los datos de la tabla 2.1, hace concluir que Portugal mantuvo un continuado ascenso, de pendiente suave, desde 1987/88 hasta 1996/96, acusando ese curso el descenso generalizado y experimentando un ascenso posterior, también sostenido y suave que perdura hasta ahora.

Portugal ha sido un país claramente "exportador" de participantes (tabla 4.1 y gráficos y mapas 4.2 a 4.10). Efectivamente, desde que inició su andadura en el programa todos los cursos ha presentado un saldo positivo en la diferencia entre alumnos enviados y acogidos, salvo el primer año (1987), cuando la diferencia fue negativa, pero sólo por 2 alumnos, y el curso 1989/90 cuando acogió 8 alumnos más de los que envió. Su "pico de exportación" se produjo en el curso 1994/95, cuando mandó al exterior a 708 alumnos más de los que acogió.

Los flujos de movilidad que presenta Portugal son atípicos y han ido favoreciendo a nuestro país (gráficos y mapas 20.1 a 20.17). En el primer año del estudio, el destino preferido de los portugueses fue Francia (26,11%), seguida del Reino Unido (22,93%) y de Italia (14,6%). A ellos les seguían a no mucha distancia Alemania (11,5%) y España (10,19%). Esas preferencias alteraron su orden en el curso 1992/93. Reino Unido asumió el liderazgo en cuanto a los destinos favoritos de los portugueses (23,95%) y Francia pasó a ocupar la segunda plaza (18,84%), irrumpiendo España como tercer destino (12,22%), relegando así a Italia (10,22%) y a Alemania (8,82%). El último año estudiado (1996/97) el orden no varió entre los tres primeros elegidos, aunque sí lo hicieron sensiblemente los valores correspondientes a los porcentajes de elección: Reino Unido obtuvo un 22,82%, Francia un 14,58% y España un 13,92%. Hay que destacar el aumento del porcentaje de España que, como se va viendo, se va consolidando como país de preferencia emergente a medida que se estudian los flujos de los otros países. Y ello adquiere una relevancia especial si tenemos en cuenta que con el paso de los años el número posible de países elegibles aumenta.

El análisis de los países que aportan el mayor número de estudiantes que acoge Portugal arroja también un resultado que presenta una amplia variabilidad. Durante el curso 1988/89 era Francia (27,89%) el mayor proveedor de los alumnos que llegaban a Portugal. La segunda plaza era para el Reino Unido (20,41%), seguido, con porcentajes idénticos entre sí, de Italia y Alemania (ambos con el 14,3%). El curso 1992/93 altera el orden de esos datos. El mayor proveedor de Portugal es ahora Alemania, que representa el 21,5% de los alumnos que llegan a ese país. Después se sitúa Francia, con un porcentaje del 19,82% a quien siguen el Reino Unido y España con valores porcentuales muy cercanos al 15%. La situación cambia de nuevo para los datos del curso 1996/97. España se sitúa entonces como proveedor mayoritario (22,28%) seguido de Francia (15,50%) e Italia (13,80%).

Los datos relativos a las áreas de preferencia de los alumnos participantes en ERASMUS procedentes de Portugal indican, igualmente, mucha variabilidad. El primer año (1988) fueron las Ciencias Sociales y la Geografía las preferidas, mientras que en el curso 1992/93 fueron las Lenguas Modernas y Empresariales, liderazgo que se mantiene para los datos referidos al curso 1996/97.

Reino Unido

Reino Unido forma parte del grupo de países que se denominaron en el epígrafe 6.2 como "los cinco grandes". Su peso demográfico en la Unión Europea le otorga una significativa presencia de alumnos en el programa ERASMUS. No obstante, como también pudo verse allí, esa presencia está ligeramente infra-

representada según el porcentaje de población que le corresponde respecto el total de población de la Unión Europea.

Sus cifras son muy solventes. En el curso 1987/88, inicio del programa ERASMUS, el Reino Unido envió 925 alumnos. Esta cifra ha adoptado el valor de 10.056 para el curso 1999/2000 (tabla 2.1). Ese último dato, que supone el 9,37% del total de alumnos ERASMUS de ese curso, otorga al Reino Unido la quinta posición como país de la Unión Europea en cuanto a alumnos participantes (gráficos 1.2 y 1.5), superado por sus otros compañeros del grupo de "los cinco grandes".

Estas cifras se traducen en un incremento entre 1987 y 2000 que multiplica la cifra del primer año en casi 11 veces, estando bastante alejado del incremento medio para la totalidad de la Unión Europea, que se sitúa en un valor multiplicador de 30 (tabla 1.3 y gráfico 1.4). La evolución anual de ese incremento puede verse en el gráfico 1.2 y en los datos de la tabla 2.1. El análisis de uno y otros permite unas conclusiones muy particulares para el Reino Unido. A pesar del incremento global, éste se ha venido produciendo entre los cursos 1987/88 y 1994/95, a partir del cual las cifras han ido siempre en descenso (salvo una ligera subida en el curso 1997/98); un descenso que ha sido especialmente acusado en los cursos 1995/96 y 1996/97 (éste último, año en el que la Unión Europea en su conjunto sufrió un visible descenso). El Reino Unido es el único país de la Unión Europea con ese tramo final de su pendiente en descenso.

Otra particularidad del Reino Unido es su clarísima vocación de país "importador" de alumnos ERASMUS (tabla 4.1 y gráficos y mapas 4.2 a 4.10). Todos sus años de participación en el programa se han saldado con abultadas diferencias a favor de los alumnos que llegaban al Reino Unido, con respecto de los que salían de dicho país. El Reino Unido representa el paradigma de país "importador" en el programa ERASMUS. Sin duda alguna, la variedad de instituciones de Educación Superior que en él existen, la buena referencia que de ellas se tienen en el continente, y, por encima de todo, el potencial atractivo de su idioma, uno de los más hablados de todo el mundo, hacen de este país uno de los destinos preferidos de los estudiantes universitarios europeos.

Ya el primer año del programa el Reino Unido acogió a 155 estudiantes más de los que envió. Esa cifra ha llegado a alcanzar valores escandalosos, como en el caso del año 1997/98 en el que los alumnos acogidos (20.770) casi duplica a los alumnos enviados (10.582), con un saldo final a favor de los primeros de 9.839. Esta circunstancia de país "importador" caracteriza las líneas de movilidad que presenta el Reino Unido, siendo el país preferente en muchos años para muchos países.

Centrándonos en sus propios flujos de origen y acogida (gráficos y mapas 21.1 a 21.17) se aprecia que las preferencias de destino de los ingleses presentan una sólida estabilidad como veremos inmediatamente. En los tres años de estudio, Francia y Alemania han ocupado los dos primeros puestos en las elecciones de destino de los ingleses. Los porcentajes de preferencia, no obstante, han ido en descenso debido a la aparición de nuevos países en el programa, que suele otorgar mayor variabilidad a los datos y tiende a reducir las diferencias entre los valores de los porcentajes. Los porcentajes de Francia en los tres años del estudio fueron 45,37% (1988/89), 39,32% (1992/93) y 36% (1996/97); mientras que los de Alemania presentaron los valores de 23,82% (1988/89), 19% (1992/93) y 17,5% (1996/97). Ligera diferencia, favorable a España (de nuevo), se produce en la tercera elección. En el curso 1988/89 fue Italia el tercer destino preferente de los ingleses, con un porcentaje del 9,11%, pero a partir de 1992/93 ese lugar corresponde a España, con un porcentaje ese año del 11,69% y del 15, 56% en el curso 1996/97.

En cuanto a los porcentajes según el país de origen de quienes llegan al Reino Unido, podrían hacerse prácticamente las mismas consideraciones. Se produce una gran consistencia de los datos a través del tiempo y con flujos que son recíprocos con los países de destino preferente de los ingleses. En efecto, durante el curso 1988/89, la mayoría de quienes llegaron al Reino Unido con ERASMUS tenía pasaporte francés (32,55%). El grupo siguiente estaba compuesto por los alemanes (26,89%) a quienes seguían los italianos (13,85%). Las dos primeras nacionalidades se mantienen iguales en el curso 1992/93, con porcentajes en descenso: Francia obtiene un 29,10% y Alemania un 22,51%. En este año, la tercera nacionalidad que provee de visitantes al Reino Unido es España con un 12,80%, recíprocamente al hecho de ser este país el elegido en tercer lugar por los ingleses en sus desplazamientos. Durante el año 1996/97 los tres países proveedores se repiten, acercando sus valores porcentuales, que quedan como sigue: Francia, 25,40%; Alemania, 20,36%; y España, 14,79%.

Las preferencias inglesas en cuanto a las áreas de estudio han venido definidas tradicionalmente por el área de Empresariales, la más elegida durante los cursos 1988/89 y 1992/93. Esas preferencias han cambiado con el tiempo, y en el curso 1996/97, el área más elegida fue la de Lenguas Modernas, aunque seguida muy de cerca por Empresariales.

Suecia

Como se indicó en el caso de sus compañeros Austria y Finlandia, hay que hacer notar que Suecia se incorpora al programa ERASMUS no desde sus inicios en 1987/88 sino en 1992/93, cuando ya estaba claro que el ingreso de ese país en la Unión Europea iba a tener lugar en 1995.

La participación de Suecia en el programa, desde entonces, ha sido importante. En su primer curso envió al extranjero, dentro del programa, a 1.072 alumnos. Esa cifra llegó a ser de 3.087 alumnos en el curso 1999/2000 (tabla 2.19). Esta última cifra representa el 2,88% del total de participantes en el programa ERASMUS, una representación más o menos equivalente a la que le corresponde según la proporción de población que representa en el total de la demografía de la Unión Europea.

La cifra de 1999 supone ocupar la 9ª posición dentro de los 15 Estados miembros (gráfico 1.2 y 1.5). Y el incremento entre la cifra de 1992/93 y la de 1999/2000 ha supuesto multiplicar por casi 29 veces el número inicial de participantes, un valor muy aproximado al del global de la Unión Europea en su conjunto. Esa subida ha sido constante y de pendiente suave todos los años salvo el último, en el que parece haber un cambio de tendencia y han participado en ERASMUS 234 alumnos menos procedentes de Suecia.

El comportamiento de Suecia con respecto al número de estudiantes que envía y que acoge es propio de un país "exportador" tal como recogen los datos de la tabla 4.1 y los gráficos y mapas 4.2 a 4.10. Durante todos los años de los que existen datos completos de envío y acogida, Suecia ha enviado al extranjero más alumnos de los que ha acogido. Esas diferencias se han comportado de forma desigual a lo largo de los años, creciendo o decreciendo sin marcar una tendencia clara. El curso en que mayor fue ese valor diferencial fue el de 1994/95, en el que se enviaron 543 alumnos más de los que se acogieron.

En relación con los flujos de origen y acogida de Suecia (gráficos y mapas 22.1 a 22.11) hay que anotar que el comportamiento de éstos en el tiempo es bastante estable. En lo que afecta a los destinos, los estudiantes suecos han mostrado, en los dos años a los que se les ha aplicado el análisis, un orden claro de preferencias. El Reino Unido ocupa la primera plaza con porcentajes del 23,69% en 1992/93 y del 28,71% en el curso 1996/97. Le siguen Alemania (21,36% en 1992 y 18,35% en 1992) y Francia (17,81% en 1992 y 14,89% en 1996).

En cuanto a la procedencia de los alumnos que llegan a Suecia dentro del programa ERASMUS se da reciprocidad con respecto a las elecciones de los suecos sólo en el curso 1992/93, pero no en el cursos 1996/97. Así, en 1992, el 19,90% de los estudiantes llegados a Suecia procedían del Reino Unido; el 18,46% de Alemania y el 15,89% de Francia. Sin embargo, en el curso 1996/97, el mayor proveedor de estudiantes hacia Suecia era Alemania (24,20%), seguido por Francia (13,41%) y Reino Unido (12,27%).

Con respecto a las áreas de estudio, el área de Empresariales ha acaparado la preferencia de los suecos los dos cursos objeto de nuestro análisis con porcentajes en ambos casos muy similares al 30%.

6.4. Apuntes para el análisis comparado

Habiendo realizado una exposición general de los datos en el epígrafe 6.2 de este capítulo y tras la descripción general de los países ofrecida en el epígrafe 6.3, pasamos ahora a la presentación del somero análisis comparado realizado en las dos variables del estudio que se anunciaron en la introducción metodológica que se le hizo en el epígrafe 6.1: los flujos de estudiantes entre país de origen y país de destino y las áreas elegidas por los estudiantes ERASMUS.

6.4.1. Apuntes sobre los flujos entre países de origen y países de acogida

a) Países "importadores"y "exportadores"

Con respecto a la cuestión de los flujos origen-acogida de cada uno de los países participantes en el programa ERASMUS la primera conclusión de carácter comparativo, después del análisis descriptivo realizado, es que **no siempre esos flujos son todo lo recíprocos que cabría esperar**.

En la filosofía general del programa subyace la idea de que cada centro de educación superior intercambie (acoja y envíe) un número más o menos semejante de alumnos. El análisis de los flujos demuestra que esto no es así. Por supuesto, no podría esperarse que los números de alumnos intercambiados entre los países fueran exactos, pero sí sería esperable que si un país "A" envía su mayor porcentaje de alumnos a un país "B", ese país "B" fuera el principal proveedor de alumnos de ese país "A". Bien, pues esto no ocurre en todos los países en los años analizados.

Esto da lugar a sensibles diferencias entre los intercambios bilaterales de los países que si se suman dan lugar a unas diferencias ya no tan sensibles entre el número de alumnos enviados y el número de alumnos acogidos, como demuestra claramente la tabla 4.1 y los gráficos y mapas 4.2 a 4.10. **Eso permite hablar de países "importadores" y países "exportadores" de estudiantes ERASMUS** (ver mapas 4.4, 4.7 y 4.10). Lo más llamativo de la cuestión es que los países "exportadores" son la inmensa mayoría mientras que hay dos grandes "importadores" y otros dos que lo son en mucha menor medida.

En términos absolutos, los países "importadores" por excelencia son Reino Unido y Francia. La tabla 4.1. pone en evidencia que el Reino Unido presenta unas diferencias entre alumnos acogidos y enviados que resultan excesivas (ver también gráficos 4.3, 4.6 y 4.9). A Francia le ocurre lo mismo aunque con valores sensiblemente menores.

Sin embargo, las cifras absolutas, con ser indicativas, no tienen la elocuencia de los valores relativos. **En términos relativos Irlanda es el país más "importador"** de alumnos ERASMUS de todos los de la Unión Europea. Partiendo de los datos de las tablas 2.1 y 4.1 se obtiene la siguiente tabla:

	Alumnos enviados	Diferencia entre acogidos y enviados	% que supone la diferencia entre acogidos y enviados respecto la cifra de enviados
Curso 1988/89			
REINO UNIDO	2.162	560	**26%**
FRANCIA	1.770	443	**25%**
ALEMANIA	166	96	**57%**
Curso 1988/89			
REINO UNIDO	8.640	4.763	**55%**
FRANCIA	8.748	1.666	**19%**
IRLANDA	1.182	633	**53%**
Curso 1988/89			
REINO UNIDO	10.537	9.839	**93%**
FRANCIA	12.505	1.588	**12,7%**
IRLANDA	1.584	1.646	**104%**

La tabla demuestra que los países de habla inglesa tienen mucho más potencial importador que Francia. Y entre ellos Irlanda, a pesar de su escaso peso demográfico en términos absolutos, "importa"alumnos en una escala mucho mayor que el Reino Unido (salvo en el curso 1992/93 en que Reino Unido supera a Irlanda por sólo dos puntos porcentuales).

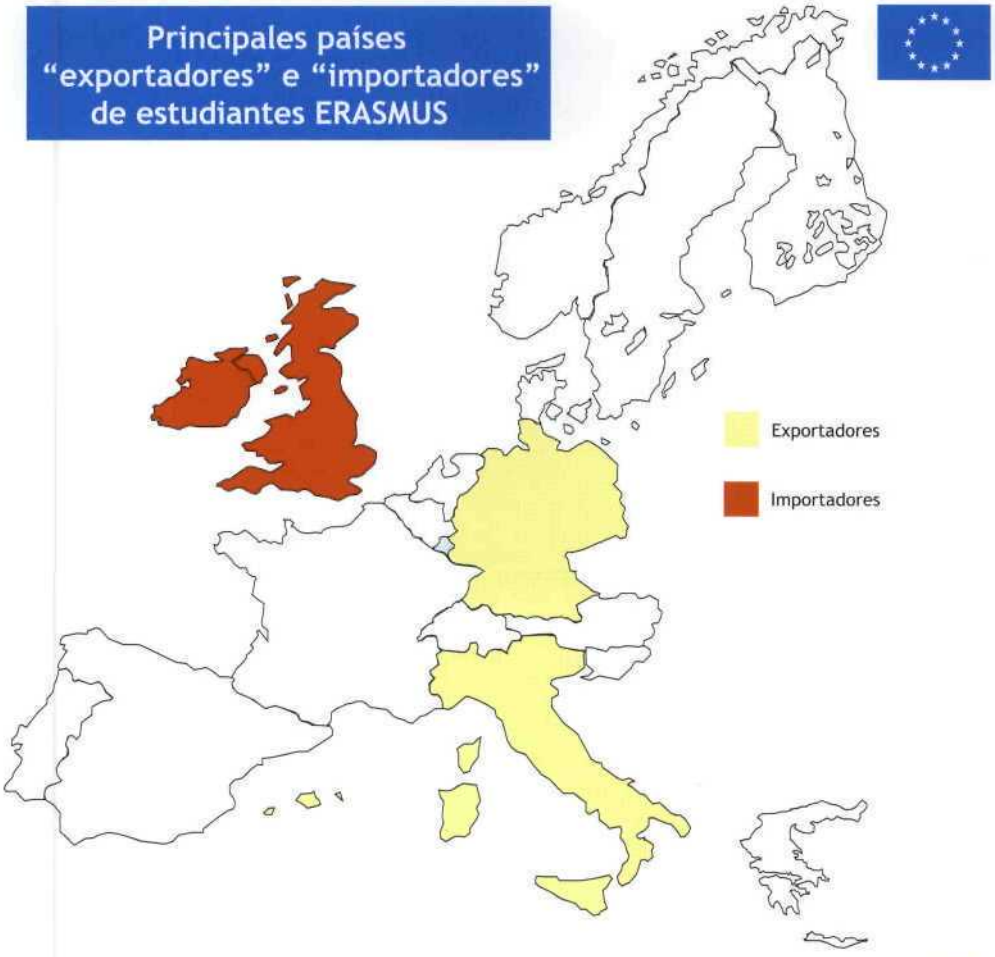
En este análisis merece un estudio detenido el caso de **Holanda, que empezó siendo un país "exportador" y ahora se ha convertido en un país "importador"**. Puesto que el idioma natural de Holanda no parece ser uno de los factores atractivos de ese país, habría que preguntarse si se trata de uno de los países de la Unión Europea con una oferta mayor de cursos de Educación Superior en otras lenguas tales como el inglés, lo que permitiría explicar este cambio de tendencia. Igualmente, quizá su posición geográfica ha influido a la hora de resultar un destino para los países nórdicos que se incorporaron al programa en 1992 (Finlandia y Suecia).

Todos los demás países de la Unión Europea son "exportadores" de alumnos ERASMUS, aunque no todos lo son en el mismo grado. En términos absolutos, **entre los "exportadores" destacan Italia y Alemania** por ser los que mayores diferencias presentan entre el número absoluto de alumnos que envían y el que reciben en los tres años objeto de estudio.

A esos países les siguen, aunque a cierta distancia, Bélgica, España, Finlandia, Austria, Grecia, Dinamarca, Portugal y Suecia.

b) Flujos de "importación" y "exportación"

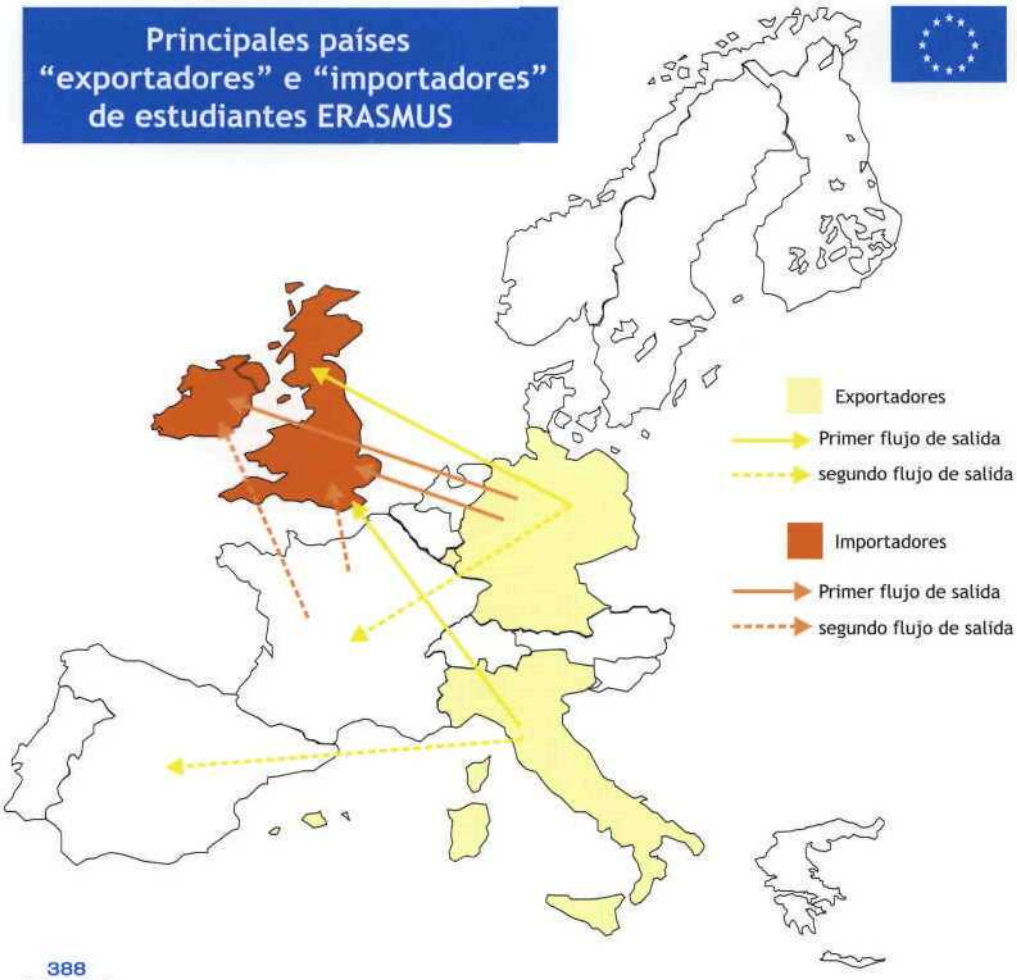
El mapa que se ofrece a continuación expresa gráficamente los países que aquí se han identificado, a lo largo de toda la historia del programa ERASMUS, como más notoriamente "importadores" y "exportadores":



Sería conveniente obtener la media de las diferencias envío-acogida para cada país, y realizar un análisis estadístico de diferencia de medias para concluir si esos datos permiten hablar de una significatividad estadística de esas diferencias y, por tanto, la condición de país "exportador" o "importador" se debe a factores concretos y no se producen sólo por azar.

Pero admitida esa condición de "exportadores" o "importadores" a determinados países, una manera de acercarse al estudio más detallado de los flujos de movilidad entre los estudiantes podría ser indagar los destinos favoritos de los países "exportadores" y los orígenes de donde provienen los estudiantes que llegan a los países que son mayormente "importadores".

El siguiente mapa refleja esos flujos para los datos que se han recogido del año 1996:



La imagen gráfica es lo suficientemente expresiva para determinar el poder concentrador de los flujos sobre los países de habla inglesa. **Si uno de los principios de la Unión Europea es el respeto a las minorías y entre sus intenciones expresas está el desarrollo del aprendizaje de las lenguas minoritarias, el programa ERASMUS, tal y como se está aplicando en la realidad, no colabora a ese objetivo sino que está haciendo precisamente lo contrario, que las lenguas más habladas sean las que más se están difundiendo.**

c) Apuntes sobre las razones de los flujos

No obstante, para un estudio comparado que permitiera comprender las verdaderas razones que explican la totalidad de los flujos entre todos los países de la Unión Europea, habría que acudir al análisis detenido, caso por caso, de los posibles argumentos que explican cada uno de esos flujos en particular. Pero la red de preferencias es tan compleja que la extracción de conclusiones se antoja harto difícil. Por el momento sólo cabe especular sobre posibles líneas de reflexión.

Las razones que pueden explicar esos flujos son de muy variada índole y acercarse a ellas requeriría elaboraciones teóricas desde la sociología, la economía, la historia, etc. La limitación de los objetivos de este estudio impide precisarlas, pero no sería aceptable no intentar siquiera, aunque sea de forma intuitiva, apuntarlas, al menos someramente.

La razón de mayor peso parece ser **el idioma**. Aunque en términos de población el alemán es la lengua mayoritaria entre los ciudadanos de la Unión Europea, la extensión del inglés y del francés, en Europa y fuera de ella, hace de estos idiomas uno de los atractivos esenciales para estudiar en los países donde se hablan.

Pero sería simplista reducir toda la explicación de los flujos a esa variable. La **razón geográfica**, materializada en la proximidad o en la lejanía del destino elegido, podría ser otra variable que influye en las elecciones. Podría decirse que la vecindad favorece porcentajes de elección altos y que la distancia suele asociarse a porcentajes de elección bajos. No de poca importancia, en relación con la geografía, pudieran ser las razones de tipo climatológico. Los países de bajas temperaturas pueden resultar poco atractivos, por ejemplo, para los habitantes de países del mediterráneo, acostumbrados a climas suaves.

Un factor que debe jugar un papel determinante es el económico. Variables como **el *Producto Interior Bruto* de los países o la *Renta per Capita*** que influ-

yen muy directamente en la "carestía de la vida" de cada país y, por tanto, en los costes de la estancia de los estudiantes, pueden resultar razones de peso para elegir uno u otro país. Mientras que esta razón tendría un poder determinante para los ciudadanos de países con bajo poder adquisitivo quizá no tuviera tanta capacidad explicativa en el caso de ciudadanos de países con niveles económicos por encima de la media de la Unión Europea.

En cierta conexión con lo económico estaría el hecho de **compartir o no una misma moneda**. Esta variable no podría analizarse sino a partir de la entrada en circulación del Euro, pero sería interesante averiguar si para algunas elecciones influye el hecho de compartir el Euro a la hora de seleccionar un país de destino. Más bien parecería que no, por cuanto el país preferentemente elegido, Reino Unido, no ha asumido dicha moneda.

Variables más relacionados con los sentimientos pueden estar también detrás de las elecciones y determinar los flujos. Es el caso, por ejemplo, de **los lazos afectivos** (positivos o de rechazo) que pueden permanecer residentes en el inconsciente colectivo. De la misma forma, el deseo de conocer algo diferente puede llevar a que en las selecciones de algunos estudiantes sea determinante **el grado de contraste entre el propio país y el que se elige como destino**.

El factor cultural puede encerrar también numerosas variables que influyan en la selección de los destinos. Así, por ejemplo, el hecho de que dos países hayan tenido **relaciones políticas estrechas o distanciadas** puede hacer que tiendan a elegirse o a rechazarse, lo mismo que los *lazos históricos* entre unos países y otros, o el hecho de **compartir una lengua** o **tener la misma religión**.

Y, sin ninguna duda, en el fenómeno ERASMUS de cada país debe influir el ***sentimiento europeísta de sus ciudadanos***. Cabría pensar que el carácter "exportador" de un país puede tener relación con un sentimiento europeísta por encima del de ciudadanos de otros países. Afortunadamente, la Unión Europea cuenta con un instrumento fiable que proporciona información sobre esta cuestión: El *Eurobarómetro*, con lo que no sería difícil tratar de establecer correlaciones entre esa variable y el comportamiento de sus ciudadanos en cuanto a la participación en este programa europeo (o en otros muchos).

Por último, y quizá lo más importante, habría que indagar en **las razones más propiamente educativas**. La elección de un centro u otro para el desplazamiento ERASMUS de cada estudiante debería tener como criterio principal las características educativas del centro de destino. Países con centros de Educa-

ción Superior muy prestigiados a la vista de los otros países o con una tradición de excelencia universitaria reconocida resultarían, según el poder explicativo de esta variable, más atractivos que países de los que la información a este respecto es limitada.

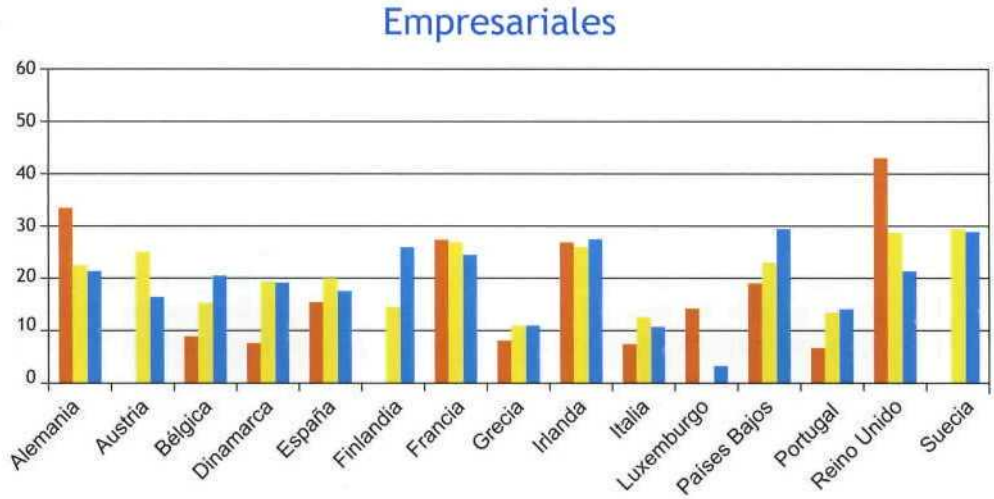
En cualquier caso, parece obvio que con este estudio quedan muchos más interrogantes abiertos de los que se han respondido, pero se ha intentado ofrecer una panorámica de las posibilidades que ofrece el estudio de este tema. Queda patente que **una encuesta pormenorizada a los estudiantes ERASMUS para determinar el fondo de sus razones de elección, establecida de forma obligatoria para todos los países y cuyo tratamiento de datos debiera estar centralizado por la Comisión Europea resultaría un instrumento esencial para arrojar luz sobre tan apasionante, pero a la vez tan intrincada cuestión.**

6.4.2. Apuntes sobre las áreas de estudio

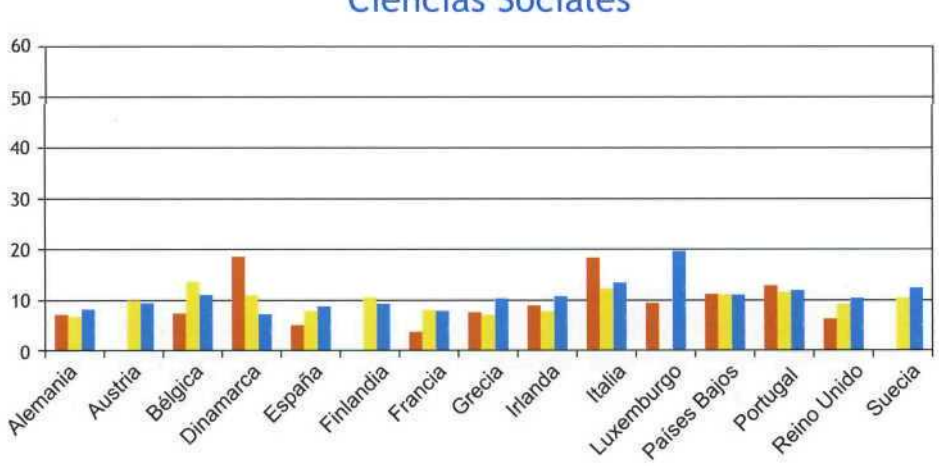
Aunque en las tablas y gráficos del anexo II-2 se han presentado algunos datos sobre las áreas de estudio (tablas 7.1 a 7.5) y en la parte descriptiva de nuestro estudio (epígrafe 6.3 de este capítulo) se han hecho algunas alusiones a ellas, se ha renunciado a un análisis comparado detenido sobre este asunto, ya que la estructura de los datos no permitía una homogeneidad suficiente como para llevarlo a cabo con garantías. En los datos para los primeros cursos (hasta 1990791) la Comisión Europea ofrecía los datos de una única área referida a idiomas bajo el epígrafe Lenguas Modernas. A partir de ese año a esa área se incluye otra relacionada con los idiomas: LINGUA, aunque se refiere a datos de ese programa. Esto produce, al respecto de esa área, una gran distorsión en la información con la que se cuenta.

Así pues, se hará una mención, exclusivamente, a los porcentajes de las demás áreas, y siempre respecto a los países de origen por ser el conjunto de datos que nos ha ofrecido mayor fiabilidad.

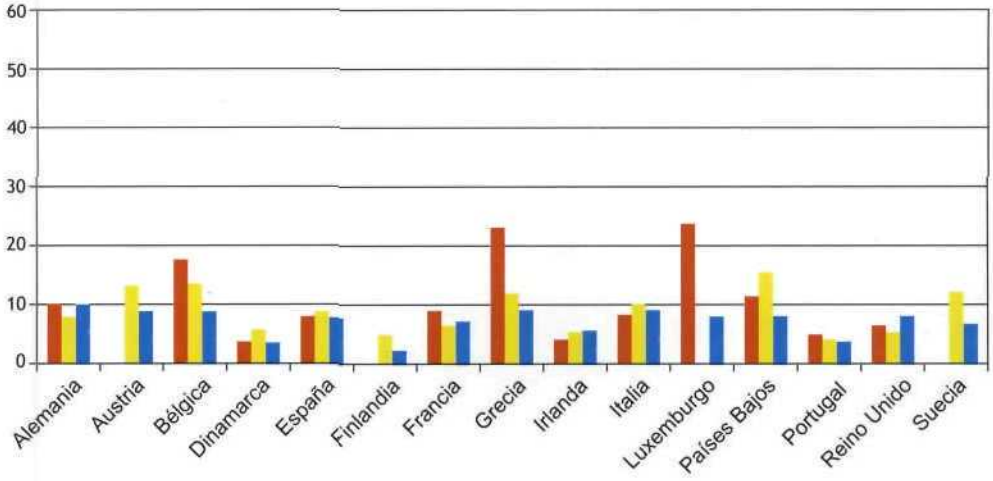
En los tres años del estudio (1988/89, 1992/93 y 1996/97), para el conjunto de los datos de los países de la Unión Europea, **el área de Empresariales ocupa el lugar más destacado** en las preferencias de los alumnos, con unos valores que oscilan entre el 20% y el 25% de elección. El gráfico siguiente muestra el comportamiento de cada país de origen, en términos del porcentaje de sus alumnos que escogen esa área, para los tres años de estudio. El color rojo representa el curso 1988/89, el amarillo representa el curso 1992/93 y el color azul el curso 1996/97.



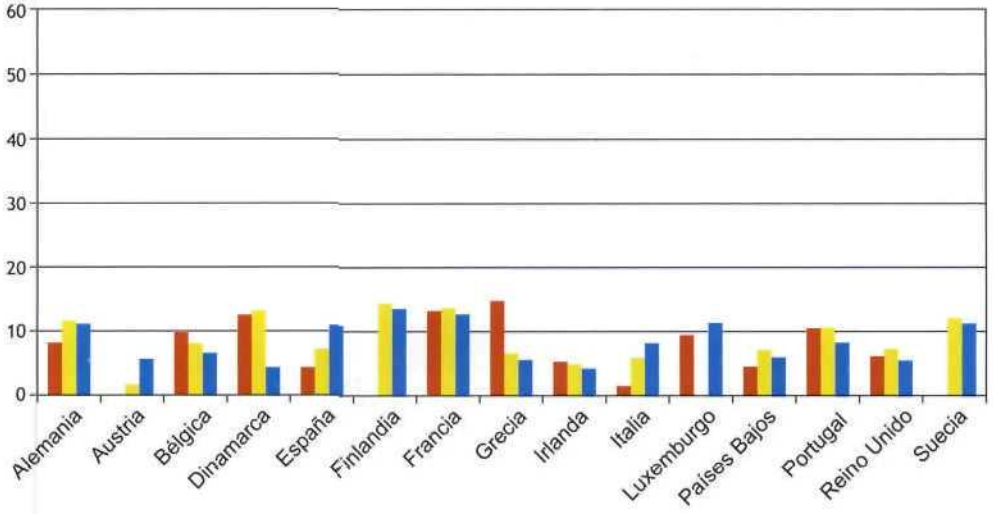
Ciencias Sociales, Derecho e Ingeniería son las áreas que siguen a Empresariales en cuanto a su capacidad de atracción para los alumnos ERASMUS, aunque lo hacen a cierta distancia. Los gráficos siguientes nos muestran una yuxtaposición de todos los países en los tres años del estudio para cada una de esas áreas.



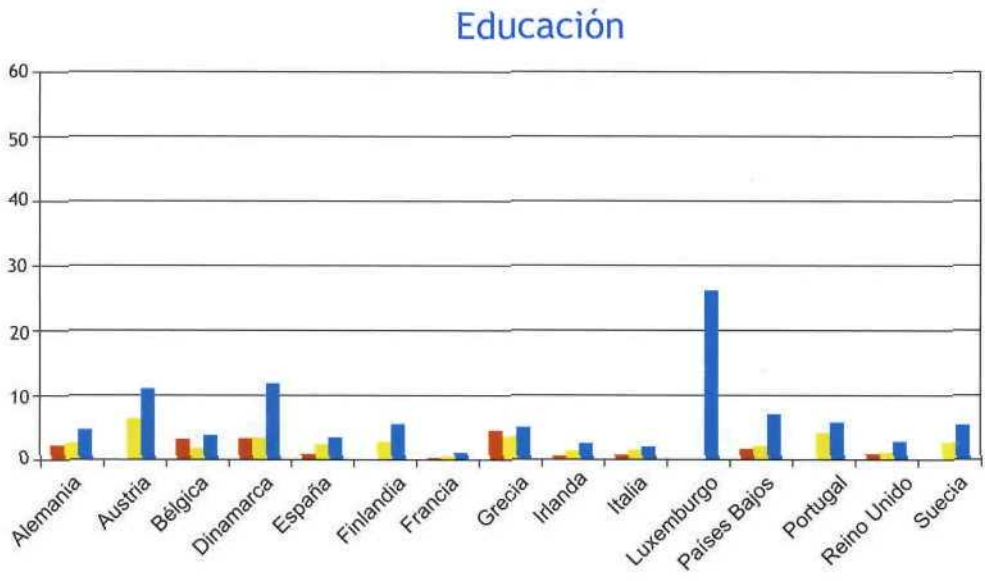
Derecho



Ingeniería



Resulta interesante detenerse un momento en el análisis del área de Educación. **El área de Educación es muy escasamente elegida por los alumnos ERASMUS**. El gráfico siguiente presenta el comportamiento de cada país de origen en lo que se refiere a esa área, expresando para cada uno de los países lo que la tabla 7.2 refleja para el conjunto de ellos.



Otras áreas con escaso predicamento entre los estudiantes ERASMUS son Educación Física, Ciencias de la Información y Geografía.

Si complicado era encontrar razones de los flujos de movilidad atendiendo a la variable de país de origen y de destino, buscar explicaciones a los flujos de movilidad según el área de preferencia en cada país es una tarea a la que aquí no se ha podido llegar.

Queda abierto, sin embargo, para estudios posteriores, el análisis detenido de cada una de estas áreas en función de los paises mayormente asociados a ellas, para poder determinar así, al menos aproximadamente, las razones que convierten un área como preferente en cada uno de los países.

6.5. Aportaciones al análisis comparado: hacia un modelo matemático simple para el análisis de flujos de movilidad. El "Índice de Elegibilidad"

Tras la recogida de datos realizada y su escrupulosa sistematización en las tablas que figuran en el anexo II-2, una de las constataciones más evidentes resulta la dificultad de establecer los flujos de movilidad de estudiantes entre los diferentes países.

Una de las razones de esa dificultad radica en que la matriz de datos que implica la representación de los flujos de origen-destino es muy grande. Tratándose de un sólo curso y para los 15 países miembros estamos ante tablas de 225

datos. Pero si en los cursos desde el año 2000 se incorporan los datos de todos los países participantes, incluyendo los del *Espacio Económico Europeo* y los candidatos (estos últimos serán países de la Unión Europea en apenas unos meses) estamos ante tablas de 30 países que supondrían 900 datos por cada tabla para cada año. Hasta que acabe el programa en el año 2006 podrían, por tanto, elaborarse informaciones con más de 4.500 datos de difícil interpretación. Se hace necesario, pues, simplificar la información disponible.

No se ha localizado un modelo que permita diseñar los flujos de origen y acogida más allá de indicar hacia dónde se dirigen los alumnos de cada país, en números absolutos, o en cantidades porcentuales respecto al país de origen hacia el país de destino[8].

Tal indicación permite hacerse una idea de los flujos a grandes rasgos. De hecho, es la que comúnmente se emplea y la que se ha descrito aquí[9]. Sin embargo, no se ha implementado un modelo que permita estudiar la evolución de los flujos en el tiempo de forma que se puedan sacar conclusiones algo más definidas como sería, por ejemplo, establecer una cuantificación, **un índice, que indicara el orden de preferencia exacto de los alumnos para todos los países a partir del total de los datos para cada año.**

De manera muy simple, aquí se hace una modesta propuesta de lo que pudiera ser una medición cuantitativa de esa capacidad de ser elegido para cada país-destino en los flujos de movilidad de estudiantes. Se ha denominado el ***"Índice de Elegibilidad"*** **(IE)**.

El ***"Índice de Elegibilidad"*** representaría la puntuación de cada país "destino" en función del rango de elecciones que supone para los estudiantes del resto de los países, que son sus teóricos países "origen". Su cálculo se establece a partir de los porcentajes de estudiantes de cada país "origen" en función de los países elegidos como destino. Dichos porcentajes se ordenan en rangos. A cada rango se le asigna un valor de puntuación: al rango 1° se le asigna un valor de 3 puntos; al 2° se le asignan 2 puntos; y al 3° se le asigna 1 punto. A partir del 4° rango no se asigna ningún punto. Cada país-destino el valor de los puntos correspondientes a los que obtenga de cada uno de sus países origen.

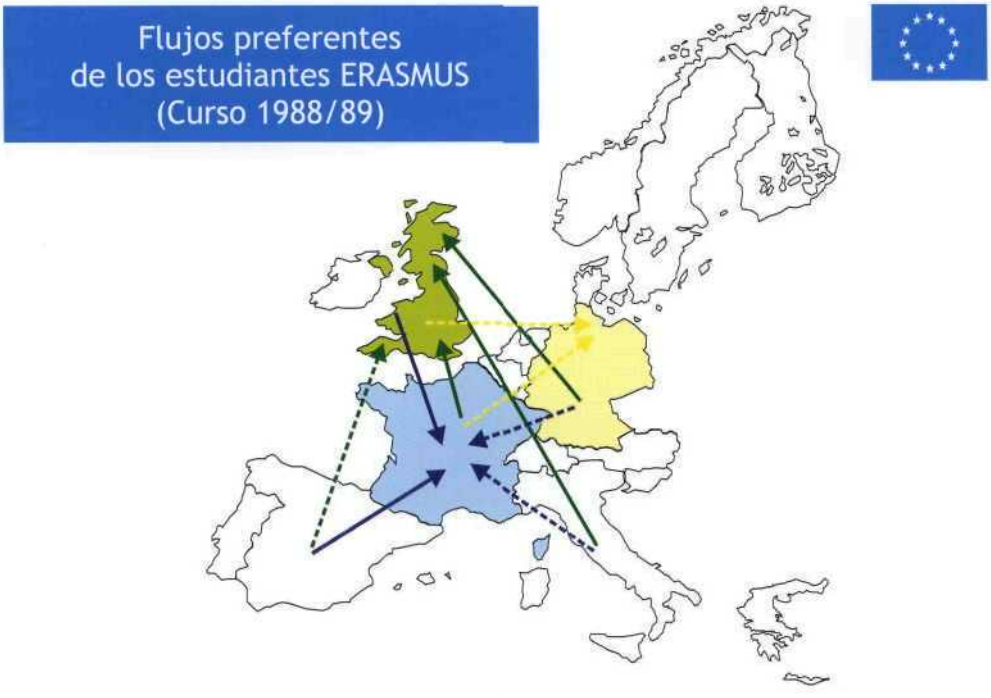
Para entenderlo, aplicaremos el uso del modelo del "*Índice de Elegibilidad*", a modo de ejemplo, para un caso muy sencillo: calcularemos el "*Índice de Elegibilidad"* a partir sólo de los datos de los cinco países con mayor número de participantes (Alemania, Reino Unido, Francia, España e Italia) y analizaremos los flujos entre ellos en los años 1988/89, 1992/93 y 1996/97, para los dos

[8] En este sentido son ya clásicos los análisis de flujos empleados por J. P. Llalade y Jean Gordon en *Student Mobility Within the European Union: A Statistical Análisis* (Comisión Europea, mayo de 1996 –documento inédito).

[9] Una forma de expresar esos flujos son los mapas coloreados que se ofrecen en el anexo II-2.

primeros rangos de elección (rango 1° y rango 2°), dejando al margen el valor correspondiente al rango 3° y siguientes. Este sencillo ejemplo de aplicación del modelo nos permitirá atisbar sus posibles usos, aplicándolos a un año concreto para todos los países o incluso a todos los años; pero los cálculos para llegar hasta eso escapan al alcance de esta tesis, por lo que se deja abierta esa posibilidad para el futuro, e incluso la idea de pensar en un programa informático que pudiera calcular ese índice de forma automática.

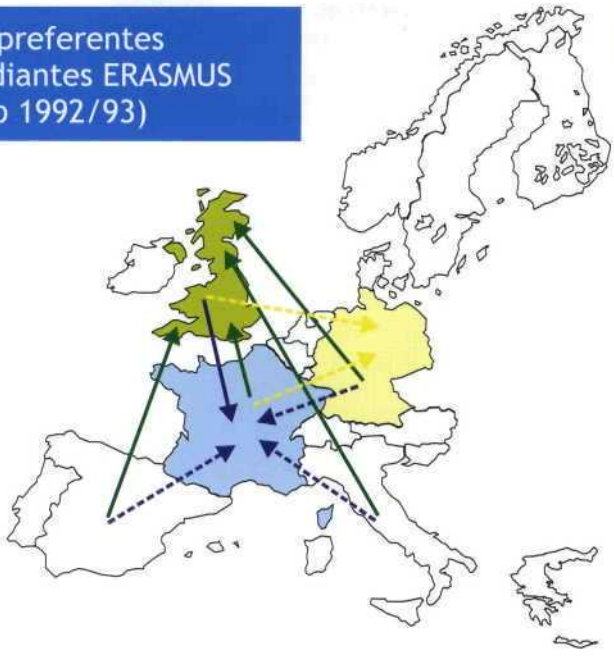
Vayamos, pues, con la aplicación reducida que se ha propuesto a modo de ejemplo. Los mapas que se presentan a continuación expresan los flujos para cada uno de esos tres años entre esos cinco países y para los dos primeros rangos de elección[10]. La línea gruesa expresa el primer rango, es decir, la elección primera de cada país (esto es, que el país-destino ostenta el mayor porcentaje de las elecciones de los alumnos del país-origen). La línea discontinua expresa el segundo rango, es decir, la elección segunda de cada país (esto es, que el país destino ostenta el segundo mayor porcentaje de las elecciones de los alumnos del país-origen que se trate).



Destino preferido de los estudiantes de los cinco países que más participantes "exportan"

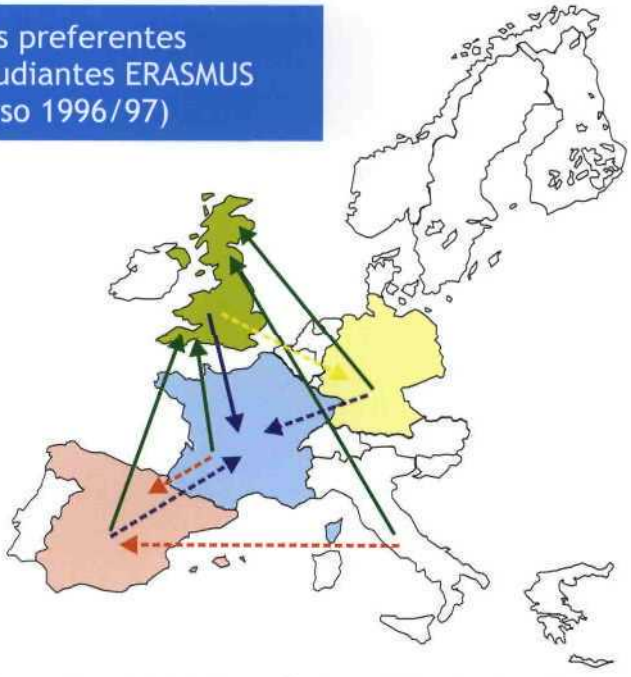
[10] Aunque se trata de un ejemplo de aplicación del modelo, los datos son, obviamente, los datos reales que figuran en el anexo II-2, por lo que el resultado de este ejemplo aporta conclusiones válidas y reales.

Flujos preferentes de los estudiantes ERASMUS (Curso 1992/93)



Destino preferido de los estudiantes de los cinco países que más participantes "exportan"

Flujos preferentes de los estudiantes ERASMUS (Curso 1996/97)



Destino preferido de los estudiantes de los cinco países que más participantes "exportan"

Ahora aplicaremos un valor a cada rango de cada país de origen, al que denominaremos *"Factor de Preferencia"* (*Fp*). Al primer rango le otorgaremos un valor "3" y al segundo rango un valor "2".

Países de origen	Porcentaje de participantes que eligen cada país destino Cálculo del *"Factor de Preferencia"*		
	1988/89	1992/93	1996/97
ALEMANIA	Reino Unido = 42,73% (rango 1° ⇒ ***Fp* = 3**) Francia = 27,09% (rango 2° ⇒ ***Fp* = 2**)	Reino Unido = 34,38% (rango 1° ⇒ ***Fp* = 3**) Francia = 24,95% (rango 2° ⇒ ***Fp* = 2**)	Reino Unido = 31,74% (rango 1° ⇒ ***Fp* = 3**) Francia = 20,83% (rango 2° ⇒ ***Fp* = 2**)
ESPAÑA	Francia = 33,40% (rango 1° ⇒ ***Fp* = 3**) Reino Unido = 29,32% (rango 2° ⇒ ***Fp* = 2**)	Reino Unido = 30,93% (rango 1° ⇒ ***Fp* = 3**) Francia = 22,98% (rango 2° ⇒ ***Fp* = 2**)	Reino Unido = 27,79% (rango 1° ⇒ ***Fp* = 3**) Francia = 20,66% (rango 2° ⇒ ***Fp* = 2**)
FRANCIA	Reino Unido = 50,06% (rango 1° ⇒ ***Fp* = 3**) Alemania = 19,32% (rango 2° ⇒ ***Fp* = 2**)	Reino Unido = 44,58% (rango 1° ⇒ ***Fp* = 3**) Alemania = 18,16% (rango 2° ⇒ ***Fp* = 2**)	Reino Unido = 41,38% (rango 1° ⇒ ***Fp* = 3**) España = 16,33% (rango 2° ⇒ ***Fp* = 2**)
ITALIA	Reino Unido = 27,84% (rango 1° ⇒ ***Fp* = 3**) Francia = 24,52% (rango 2° ⇒ ***Fp* = 2**)	Reino Unido = 25,81% (rango 1° ⇒ ***Fp* = 3**) Francia = 21,15% (rango 2° ⇒ ***Fp* = 2**)	Reino Unido = 21,93% (rango 1° ⇒ ***Fp* = 3**) España = 18,67% (rango 2° ⇒ ***Fp* = 2**)
REINO UNIDO	Francia = 45,37% (rango 1° ⇒ ***Fp* = 3**) Alemania = 23,82% (rango 2° ⇒ ***Fp* = 2**)	Francia = 39,32% (rango 1° ⇒ ***Fp* = 3**) Alemania = 19% (rango 2° ⇒ ***Fp* = 2**)	Francia = 36,01% (rango 1° ⇒ ***Fp* = 3**) Alemania = 17,39% (rango 2° ⇒ ***Fp* = 2**)

Hay que recordar que en este ejemplo no se ha considerando el rango de elección 3°. Si lo hiciéramos se le asignaría un valor de puntuación igual a 1.

Una vez obtenidos los "*Factores de Preferencia*", el "*Índice de Elegibilidad Bruto*" (IE_b) de cada país-destino se obtiene sumando el valor de los *"Factores de Preferencia"* (*Fp*) otorgados por sus respectivos países de origen.

$$IE_b = \Sigma\, Fp$$

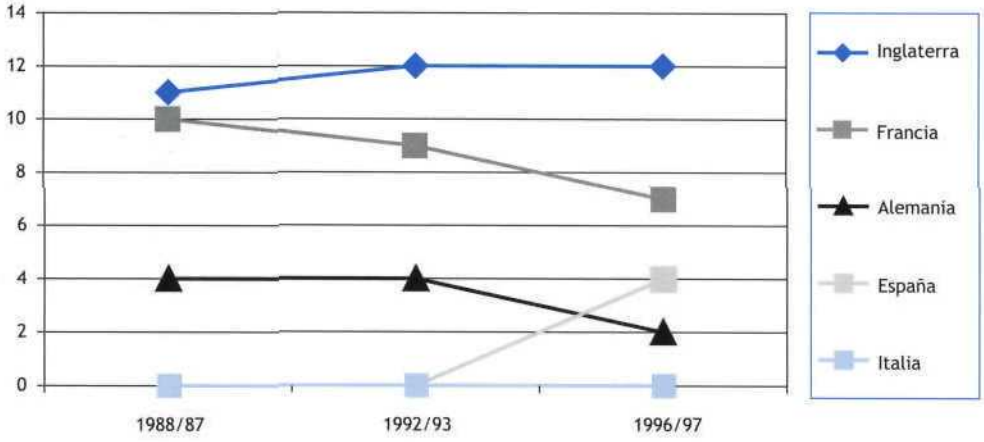
Conceptualmente, el "*Factor de Preferencia*" representa el flujo de movilidad de los estudiantes en la dirección origen-destinos; es por tanto un valor propio de los países-origen. Por su parte, el "*Indice de Elegibilidad*" expresa el potencial de atracción de un país-destino respecto a los países-origen considerados; es, por tanto, un valor propio de los países destino, determinado por los países-origen considerados para su cálculo.

En este ejemplo, el valor máximo del "*Índice de Elegibilidad Bruto*" para un país sería 12 [3 + 3 + 3 + 3], es decir, que un país es elegido como destino por los otros cuatro países, con rango 1° (valor "3"). El total de puntos componentes del *Índice de Elegibilidad Bruto* en nuestro ejemplo, es decir, el total de puntos "en juego", "a repartir" entre los países es 25, ya que hay cinco países y cada país puntúa 3 puntos por el primer rango y 2 por el segundo ($5 \times (3 + 2) = 25$).

Calculando para nuestro ejemplo el "*Índice de Elegibilidad Bruto*" se obtendría la siguiente tabla:

Índice de Elegibilidad Bruto			
	1988/89	**1992/93**	**1996/97**
Inglaterra	(3 + 3 + 3 + 2) = 11	(3 + 3 + 3 + 3) = 12	(3 + 3 + 3 + 3) = 12
Francia	(3 + 3 + 2 + 2) = 10	(3 + 2 + 2 + 2) = 9	(3 + 2 + 2) = 7
Alemania	(2 + 2) = 4	(2 + 2) = 4	(2) = 2
España	0	0	(2 + 2) = 4
Italia	0	0	0
	25	25	25

Los valores de este "*Índice de Elegibilidad Bruto*" ofrecen unos datos que permiten ahora un análisis de los flujos mucho más rico, que puede apoyarse en el gráfico que se presenta a continuación.



Se observa con claridad que en 1988/89 Reino Unido (11) y Francia (10) presentaban un índice muy parecido, siendo los dos países con mayor "*Índice de Elegibilidad*" y cercanos al valor máximo de dicho índice (12). A cierta distancia se ubicaba Alemania (4), mientras que España e Italia no obtenían ningún resultado en el "*Índice de Elegibilidad*", es decir, eran países no elegidos ni en primer ni en segundo lugar de preferencia por ninguno de los otros países.

Pero esos datos han evolucionado de forma muy interesante en el tiempo. En el segundo año, el Reino Unido aumenta su índice un punto y alcanza el valor máximo posible (12) en detrimento de Francia, que desciende ese mismo punto (11). La razón no es otra que el cambio de tendencia de España, que eligió como primer destino Francia en el curso 1988/89 pero que mudó esa elección hacia el Reino Unido en el año 1992/93. Por su parte, Alemania (4), España (0) e Italia (0) mantienen sus valores.

El último de los años analizados indica un cambio de tendencia muy significativo. Reino Unido mantiene su valor, el máximo posible (12). Sigue siendo el país elegido en primer lugar por los otros cuatro. Francia sigue descendiendo (2 puntos, hasta colocarse en 9), al igual que desciende Alemania (otros dos puntos hasta quedarse en 2). Esos descensos lo son en favor del aumento de España (que pasa de 0 a 4 puntos). Así pues, España aparece como valor en alza en cuanto a elegibilidad. Italia se mantiene sin puntuar.

Los cambios en los valores se deben a los cambios de las segundas elecciones de Francia (que iba a Alemania y ahora va a España) y de Italia (que iba a Francia y ahora va a España).

La "Constante de Corrección" (K_c) del "Factor de Preferencia" (Fp): el "Indice de Elegibilidad Corregido" (IE_c)

El índice que aquí se ha propuesto, al calcularse a partir de rangos basados en los porcentajes de elección de destino de los países-origen, puede distorsionar la información en casos en los que la diferencia entre los porcentajes de un país-origen sea muy pequeña o muy grande entre la primera y la segunda elección. Asignar el valor 3 a la primera elección y el valor 2 a la segunda si, por ejemplo, el porcentaje de los estudiantes que eligen el primer país es del 50% y el porcentaje de los que eligen el segundo país es del 25 % sería demasiado beneficiosa para el segundo país elegido. Por el contrario esas mismas asignaciones, 3 y 2, en el caso de porcentajes muy próximos, 40%, por ejemplo, para el país elegido en primer lugar y 38% para el país elegido en segundo lugar, penalizaría mucho al país elegido en segundo lugar.

Por eso se hace conveniente aplicar una ***"Constante de Corrección" (K_c)*** que tenga en cuenta las diferencias "intra país" en las elecciones de los países-origen, cuando éstas sean lo suficientemente extremas como para considerarlas sustanciales. Sustancialidad que parece razonable, a la luz de los datos, establecer en un valor que supere el 20% o que no alcance el 5%. De esta manera, la "*Constante de Corrección*" se aplicaría como sigue: El rango 1° se mantiene siempre fijo con el valor 3. Pero el rango 2° varía su valor en función de la diferencia que separe a los porcentajes. Si esa diferencia es mayor del 20%, el valor del 2° rango se reduce en 0,5 puntos y alcanza sólo un valor de 1,5 puntos. Si esa diferencia es menor del 5%, el valor del rango 2° se incrementa en 0,5 puntos y llega al valor de 2,5 puntos. Finalmente, el valor correspondiente al *"Factor de Preferencia"* del rango 3° se mantiene siempre igual a 1. De esta manera es sólo el valor del "*Factor de Preferencia*" correspondiente al 2° rango el que oscila para ajustarse en función del valor cuantitativo de su porcentaje.

Al aplicar esta *"Constante de Corrección"* (K_c) al *"Factor de Preferencia"* se obtiene el ***"Factor de Preferencia Corregido" (Fp_k)*** y, consiguientemente, un ***"Indice de Elegibilidad Corregido" (IE_c)***:

$$Fp_k = Fp \pm K_c$$

$$IE_c = \Sigma\, Fp_k$$

Apliquemos ahora esta "*Constante de Corrección*" al "*Factor de Preferencia*" de nuestro ejemplo anterior. Se muestran en azul los valores que se mantienen y en rojo los que cambian debido a la aplicación de la "*Constante de Corrección*".

Países de origen	Elecciones de destino preferentes (porcentaje de estudiantes que eligen ese país de destino)		
	1988/89	1992/93	1996/97
ALEMANIA	Reino Unido = 42,73% (rango 1° ⇒ *Fp* = **3**) Francia = 27,09% (rango 2° ⇒ *Fp* = **2**)	Reino Unido = 34,38% (rango 1° ⇒ *Fp* = **3**) Francia = 24,95% (rango 2° ⇒ *Fp* = **2**)	Reino Unido = 31,74% (rango 1° ⇒ *Fp* = **3**) Francia = 20,83% (rango 2° ⇒ *Fp* = **2**)
ESPAÑA	Francia = 33,40% (rango 1° ⇒ *Fp* = **3**) Reino Unido = 29,32% (rango 2° ⇒ *Fp* = **2,5**)	Reino Unido = 30,93% (rango 1° ⇒ *Fp* = **3**) Francia = 22,98% (rango 2° ⇒ *Fp* = **2**)	Reino Unido = 27,79% (rango 1° ⇒ *Fp* = **3**) Francia = 20,66% (rango 2° ⇒ *Fp* = **2**)
FRANCIA	Reino Unido = 50,06% (rango 1° ⇒ *Fp* = **3**) Alemania = 19,32% (rango 2° ⇒ *Fp* = **1,5**)	Reino Unido = 44,58% (rango 1° ⇒ *Fp* = **3**) Alemania = 18,16% (rango 2° ⇒ *Fp* = **1,5**)	Reino Unido = 41,38% (rango 1° ⇒ *Fp* = **3**) España = 16,33% (rango 2° ⇒ *Fp* = **1,5**)
ITALIA	Reino Unido = 27,84% (rango 1° ⇒ *Fp* = **3**) Francia = 24,52% (rango 2° ⇒ *Fp* = **2,5**)	Reino Unido = 25,81% (rango 1° ⇒ *Fp* = **3**) Francia = 21,15% (rango 2° ⇒ *Fp* = **2,5**)	Reino Unido = 21,93% (rango 1° ⇒ *Fp* = **3**) España = 18,67% (rango 2° ⇒ *Fp* = **2,5**)
REINO UNIDO	Francia = 45,37% (rango 1° ⇒ *Fp* = **3**) Alemania = 23,82% (rango 2° ⇒ *Fp* = **1,5**)	Francia = 39,32% (rango 1° ⇒ *Fp* = **3**) Alemania = 19% (rango 2° ⇒ *Fp* = **1,5**)	Francia = 36,01% (rango 1° ⇒ *Fp* = **3**) Alemania = 17,39% (rango 2° ⇒ *Fp* = **2**)

Veamos ahora el "*Índice de Elegibilidad Corregido*" (IE_c), resultante de la suma de los *Factores de Preferencia Corregidos* (Fp_k) obtenidos tras la aplicación de la "*Constante de Corrección*" (*Kc*). Comparemos ese "*Índice de Elegibilidad Corregido*" (IE_c) con el "*Índice de Elegibilidad Bruto*" (IE_b), obtenido anteriormente de los *Factores de Preferencia* (*Fp*) sin aplicar la "*Constante de Corrección*" (K_c).

	"Índice de Elegibilidad"					
	1988/89		1992/93		1996/97	
	$IE_b=\Sigma Fp$	$IE_c=\Sigma Fp_k$	$IE_b=\Sigma Fp$	$IE_c=\Sigma Fp_k$	$IE_b=\Sigma Fp$	$IE_c=\Sigma Fp_k$
Reino Unido	11	11,5	12	12	12	12
Francia	10	10,5	9	9,5	7	7
Alemania	4	3	4	3	2	2
España	0	0	0	0	4	4
Italia	0	0	0	0	0	0

La idea que se obtiene ahora de los datos, sin variar sustancialmente las conclusiones, es más aproximada y precisa que sin haber aplicado la "*Constante de Corrección*".

En efecto, en el curso 1988/89, la aproximación del valor del Reino Unido al valor máximo del "Índice de Elegibilidad" es ahora mayor y expresa mejor su situación como país destino de preferencia. Igualmente, Alemania, al obtener un IEc más bajo que el IEb muestra una situación más acorde con su capacidad de atracción. Con respecto a los datos del curso 1992/93, la situación de Alemania queda también mejor reflejada y la diferencia entre Reino Unido y Francia se hace menor, respondiendo mejor a la descripción de la situación a tenor de los valores de los porcentajes. Los datos para el año 1996/97 no varían, ya que las diferencias entre los porcentajes de elección de los países origen se mantienen en unos valores no sustancialmente extremos, es decir, que se mantienen por encima del 5% y por debajo del 20%.

El "Índice de Elegibilidad Relativo"

En el ejemplo que venimos desarrollando, el cálculo del "*Índice de Elegibilidad*" daba como resultado un valor máximo igual a 12 puntos (3+3+3+3), ya que se contaba con cuatro países-origen[11]. Sin embargo, si el modelo se aplica a un mayor número de países, ese valor máximo cambiaría. Así, no podríamos hacer comparables los "*Índices de Elegibilidad*" si aplicamos el modelo a años diferentes en los que cambia el número de países participantes en el programa ERASMUS, o si varían los países que queremos tener en cuenta para calcular el "*Índice de Elegibilidad*". Así pues, desde la perspectiva matemática, parece necesario homogeneizar ese índice.

[11] Y eso no varía aunque nos refiramos al IE *Bruto* o al IE *Corregido*, ya que la "*Constante de Corrección*" no afecta al valor del rango 1° (que marca el máximo), sino al valor del rango 2°.

Para homogeneizar ese índice, y que tenga validez comparativa, indistintamente del número de países que se tienen en cuenta para calcularlo, es necesario dividir el *"Índice de Elegibilidad Corregido"* por el número total de países de la muestra menos uno; ya que, para cada país-destino los posibles países-origen son todos los países de la muestra excepto él mismo ($n - 1$). Se da así lugar al ***"Índice de Elegibilidad Relativo"*** **(IER)**:

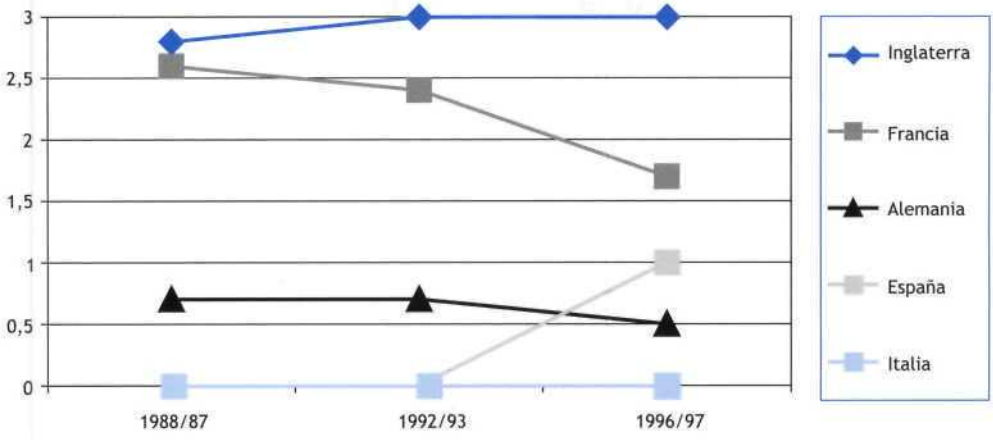
$$\text{IER} = IE_c/(n-1)$$

Así, el valor máximo del ***"Índice de Elegibilidad Relativo"*** sería siempre igual a 3, y ese sería el valor de referencia con independencia del número de países que compongan la muestra. De esta forma el "*Índice de Elegibilidad Relativo*" sería un valor comprendido entre 3 y 0, donde el 3 representa el máximo potencial de atracción de un país, y el 0 corresponde a países cuyo potencial de atracción es nulo. Este índice aporta un valor comparable todos los años y para cualquier número de países en consideración.

En el ejemplo que se viene desarrollando, los valores resultantes son los que se indican en la tabla siguiente:

	"Índice de Elegibilidad"					
	1988/89		**1992/93**		**1996/97**	
	$IE_c = \Sigma Fp_k$	**IER**	$IE_c = \Sigma Fp_k$	**IER**	$IE_c = \Sigma Fp_k$	**IER**
Reino Unido	11,5	11,5/4 = 2,8	12	12/4 = 3	12	12/4 = 3
Francia	10,5	10,5/4 = 2,6	9,5	9,5/4 = 2,4	7	7/4 = 1,7
Alemania	3	3/4 = 0,7	3	3/4 = 0,7	2	2/4 = 0,5
España	0	0	0	0	4	4/4 = 1
Italia	0	0	0	0	0	0

Para los nuevos valores del "*Índice de Elegibilidad Relativo*", la gráfica resultante sería visualmente más acorde con la imagen de lo que ocurre entre los países. Tiene la ventaja, además, de que la misma gráfica, con la misma escala, pues el eje de las ordenadas sería siempre el mismo (de 0 a 3) y valdría para IER elaborados en diferentes años y atendiendo a países en consideración diferentes.



Sería muy interesante poder aplicar este modelo a estos mismos países durante más años, y contando con todos los países. Ello permitiría ver la evolución de la elegibilidad de cada uno de ellos en función de la incorporación de los nuevos países. Si pudiera contarse con el "*Índice de Elegibilidad Relativo*" para todos los países en todos los años desde el principio de ERASMUS, tendríamos toda la evolución de la elegibilidad entre los diferentes Estados miembros.

Asimismo, la existencia de este índice permitiría establecer posibles correlaciones entre la capacidad de atracción de los países y otras variables traducidas a términos cuantitativos como podrían ser el grado de europeismo de los países medido según los valores estadísticos del *Eurobarómetro* o variables económicas como el *Producto Interior Bruto* o la *Renta per Capita*. Ello ayudaría a desbrozar el complejo campo de las posibles razones que explicarían los flujos de movilidad, algunas de las cuales se señalaron muy sintéticamente en el epígrafe anterior (6.4).

Esperemos que futuros estudios sobre la cuestión puedan hacerlo, aprovechándose del modelo aquí propuesto.

Es un modelo, por otra parte, cuya aplicación no se limita al estudio de los flujos de movilidad de estudiantes ERASMUS. Puede ser aplicado a cualquier análisis comparado de flujos de movilidad estudiantil, por lo que puede servir para analizar los movimientos entre los participantes en los programas COMENIUS o cualquier otro de la Unión Europea. Yendo más lejos, podría incluso matizarse el modelo y aplicarse a flujos de trabajadores dentro de la Unión Europea.

Para cuestiones de otra índole el "*Índice de Elegibilidad*" podría ser un buen indicador para estudios comparados de relaciones turísticas entre países, por

ejemplo, o podría servir para el análisis de intercambios comerciales o económicos entre países o entre empresas (flujos de importación y exportación, ventas, estudios de mercado, etc.).

Otro campo donde su aplicación podría ser bien interesante sería todo el que tiene que ver con movimientos de población, esto es, migraciones internas o externas, etc.

CAPÍTULO 7

Síntesis de conclusiones

Síntesis de conclusiones

Igual que se hizo en la primera parte de esta obra, y aunque cada uno de los capítulos de esta segunda parte tiene su cierre con un epígrafe donde se reflejaban las principales conclusiones del mismo[1], se ha considerado oportuno redactar este capítulo, a modo de cierre, en el que se presenta una síntesis de las conclusiones más significativas de esta parte de la obra con el objeto de sistematizarlas para tener una visión de conjunto de las mismas.

La estructura del capítulo se apoya en varios epígrafes. El primero hará alusión a la política educativa de la Unión Europea y a su evolución histórica en las etapas definidas durante los capítulos primero al cuarto de esta segunda parte. El segundo de los epígrafes presentará, de forma conjunta y poniéndolas en relación, las conclusiones más significativas sobre la política de Educación Superior, el proceso de convergencia que supone el Espacio Europeo de Educación Superior y sobre una de las acciones que representa muy bien el espíritu de ese espacio común: ERASMUS. Por último, cierra este capítulo y con él la tesis, un tercer epígrafe en el que se hacen propuestas sobre posibles investigaciones futuras que podrían profundizar este trabajo de investigación. Se trata de líneas abiertas que quedan en el estudio, bien por las limitaciones de éste, bien porque escapan a su alcance, o bien porque las circunstancias históricas que vive la Unión Europea en general y la educación superior dentro de ella sitúa a los investigadores ante un panorama de preguntas tan extenso que sólo mediante muchas investigaciones convergiendo en la misma línea podrán obtenerse respuestas capaces de ofrecer claves de comprensión a tan complejo momento.

[1] A excepción del cuarto sobre los documentos de "reflexión estratégica" porque, como allí se explicó, la variada naturaleza y procedencia de los textos allí analizados hacía poco conveniente unas reflexiones globales y se presentaron algunas conclusiones al tiempo que la exposición de cada uno de ellos. No obstante, se hizo un análisis crítico algo más detenido en el caso del *Libro Blanco* de 1995, el informe de expertos *Accomplishing Europe...* de 1997 y los *Futuros objetivos precisos...* aprobados por el Consejo en 2001.

7.1. Conclusiones respecto a la política educativa de la Unión Europea y su evolución histórica

1ª) Existe "política educativa" de la Unión Europea

Desde las instituciones de la Unión Europea emanan diversas disposiciones, algunas de carácter normativo y otras de carácter indicativo o intencional, de naturaleza diversa en cuanto a su rango jurídico, su alcance territorial, su grado de vinculación y su contenido... Todo lo cual permite decir que desde el seno de la Unión Europea se proyecta "política educativa" hacia sus Estados miembros.

Tal y como se indicó en la introducción a la segunda parte, "política educativa" se entiende aquí en su sentido más extenso. Desde la concepción que allí se presentó, el conjunto de disposiciones[2] al que se hace referencia en el párrafo anterior, reúne las características allí apuntadas como para ser definido como "política": agrupa en torno a una postura común (las disposiciones) las voluntades de personas y grupos (representados por los gobiernos de los Estados y por los Comisarios) que tienen, en principio, posturas divergentes (distintos sistemas educativos, *curricula* diferentes, etc.) y que optan por adoptar esa postura común de mutuo acuerdo (programas y marcos de cooperación).

Obviamente el término de "política" se refiere a un concepto complejo que amplía sus dificultades de definirlo cuando se acompaña de adjetivos, como es el caso de "educativa". Pero sí podríamos convenir, a la luz de todas las disposiciones aquí presentadas, que desde las instituciones de la Unión Europea se establecen una serie de disposiciones de carácter educativo (entendiendo por educación también la Formación Profesional, obviamente) que han sido decididas por consensos entre personas legítimamente designadas para hacerlo y que, inspiradas por unos principios y unos objetivos, instrumentan acciones concretas que posteriormente se ponen en marcha materializando unos resultados.

2ª) Esa política educativa existe desde los tratados originarios de 1957

La Unión Europea, en su concepción actual, tiene sus orígenes en los tratados de París (CECA) y Roma (CEE y EURATOM) de 1951 y 1957 respectivamente. Las disposiciones que van configurando su política educativa han existido desde 1957, puesto que el Tratado Constitutivo de la CEE ya menciona disposiciones relativas a la Formación Profesional, que es parte, lógicamente, de la

[2] Muchas de esas disposiciones han sido descritas en la segunda parte de esta obra y recogidas en el anexo A-II-1.

educación y el *Tratado Constitutivo de la EURATOM* contiene referencias a Educación Superior.

3ª) Ha sufrido una evolución sustantiva debida a factores exógenos y, principalmente, intracomunitarios

No obstante, el número de disposiciones que van componiendo esa política en cada momento, su carácter normativo o indicativo, su rango jurídico, sus objetivos, los principios que las rigen, los mecanismos por los que surgen y las acciones que desde ellas se diseñan presentan diferencias significativas con el paso del tiempo debido, lógicamente, a una doble evolución.

Por un lado, la propia evolución histórica de Europa, donde factores sociales y económicos han condicionado la política general de sus estados y de la Unión Europea como entidad supranacional. La necesidad urgente de reconstruir la economía europea en los orígenes de la Unión, la crisis económica de los años 70 y la reconversión industrial, las evoluciones sociales derivadas del avance tecnológico a partir de los 80 y la globalización de finales del siglo XX, han sido factores externos que han influido en esa evolución y han ido influyendo en las prioridades de esa política.

Pero aún más importante para entender la evolución de la política educativa de la Unión es el propio devenir histórico intra-comunitario, entendiendo por tal no ya la historia particular de cada Estado miembro, sino la dinámica que van operando las instituciones de la Unión Europea y las transformaciones que ésta misma sufre a medida que reorienta su sentido mediante la firma de nuevos Tratados, amplía sus fronteras mediante la incorporación de nuevos Estados miembros o replantea sus prioridades en los sucesivos Consejos Europeos. Esos factores han resultado determinantes en el diseño de esa política.

4ª) La evolución de la política educativa permite establecer unas etapas definidas, con características propias

A lo largo de los tres primeros capítulos de la segunda parte se han descrito las disposiciones que han ido tejiendo la política educativa de la Unión Europea en materia de educación desde sus orígenes hasta la actualidad, que se han complementado con el cuarto, describiendo críticamente los principales documentos de reflexión de la última década, lo que permite intuir las tendencias de futuro.

A partir de las conclusiones derivadas de cada uno de esos capítulos se sintetizan ahora las principales características que definen las etapas allí establecidas y se presenta una aproximación a los factores que las explican, al tiempo

que se señalan algunos hitos destacados que sucedieron en cada una de ellas para sustentar las argumentaciones[3].

4ª.1) La primera etapa abarca de 1957 a 1976 y se define por la "creación de infraestructuras"

La primera etapa comienza con la firma de los tratados de Roma de 1957. El *Tratado de la Comunidad Económica Europea* incluye en diversos de sus artículos menciones al reconocimiento de títulos y diplomas (artículo 57) y a la promoción de una política de Formación Profesional. Hay que mencionar también el *Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica*, con su mención en el artículo 9, de la necesidad de instauración un establecimiento universitario, embrión de lo que más tarde sería el Instituto Universitario de Florencia.

Las iniciativas de esta etapa son escasas en número y tímidas en materializaciones concretas. Ello se explica, principalmente, por la naturaleza de esos tratados originarios (fundamentalmente económica), urgidos por la imperiosa necesidad de reconstruir la economía europea, y la reticencia de los Estados a ceder soberanía en un terreno como el de la educación, tan ligado a la identidad cultural y al sentimiento de pertenencia a un Estado-nación.

Esas acciones se centran, casi en exclusiva, en dos frentes. Por un lado, el reconocimiento mutuo de títulos. Por otro, el tema estrella de estos inicios: la Formación Profesional. Ello es lógico, porque ambos son terrenos importantes para el desarrollo de los objetivos generales de la CEE, ya que están muy vinculados con el mercado laboral y, por ende, con las cuestiones económicas que son las prioritariamente abordadas en los tratados originarios.

La Formación Profesional es el campo en el que más acciones concretas se producen y dentro de ellas cabe destacar que se diseñan ya desde 1963 unos *principios generales para la Formación Profesional (con carácter normativo de Decisión)* y que se crea el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional en 1975.

Pero en el terreno de las disposiciones más intencionales, no se olvida la educación en general. Es una etapa en la que abundan los informes de grupos de expertos sobre las posibilidades de establecer una cooperación estrecha en

[3] Para no resultar reiterativo respecto de las conclusiones presentadas al término de cada capítulo de la segunda parte, la síntesis que aquí se presenta incluye una estructura que permite una visión de conjunto deteniéndose sólo en los aspectos considerados más esenciales desde el punto de vista conclusivo.

Además, aquí ya se han omitido las referencias completas de las disposiciones legales, mencionándose sólo en términos abreviados, ya que resultan familiares después de la lectura de los capítulos. En cualquier caso, siempre se puede acudir fácilmente al cuerpo del texto de los capítulos o al anexo de la segunda parte (A.II.1) para recordar la referencia completa.

materia educativa. De ellos son muy significativos los Informes de Spilliane y, sobre todo, el *Informe Janne* de 1973.

La necesidad de dotar de una dimensión europea a los sistemas educativos de los Estados miembros y la idea de construirla mediante la movilidad y la enseñanza de idiomas son postulados recurrentes en estos orígenes de la política educativa que aún están muy presentes en las acciones actuales.

Las disposiciones meramente intencionales van cuajando en la *Resolución de 1974* (precedida por la *Resolución de 1971*), que otorga naturaleza jurídica al Comité de Educación. Ello permite hablar de dos sub-fases dentro de esta primera etapa. La inicial, hasta los años 70, donde las acciones materiales son casi exclusivamente de Formación Profesional y las acciones en el campo de la educación general son sólo intencionales; la segunda, desde 1971, cuando se ponen en marcha acciones concretas en ambos campos, entre las que destacan el Cómite de Educación en el ámbito de la educación en general y el CEDEFOP en el terreno de la Formación Profesional.

Con estas acciones, en lo intencional y en lo material, se ha creado la infraestructura institucional y reflexiva necesaria para que en 1976 surgiera el *Primer Programa de Acción en Materia de Educación de 1976*, gracias en gran medida, al trabajo de ese Comité que se había creado en 1974.

En este período largo de casi dos décadas, la Unión Europea ya vivió la primera de sus ampliaciones y tuvo que hacer frente a la grave crisis económica de 1973 provocada por la subida de los precios del petróleo. Este segundo hecho, sobre todo, obligó a un replanteamiento de la Formación Profesional en Europa, para ayudar al cual se debió pensar en la pertinencia del CEDEFOP.

4ª.2) La segunda etapa abarca de 1976 a 1992 y se define por la aparición de "Programas sectoriales"

Con las infraestructuras creadas en su etapa precedente, la segunda etapa arranca con el *Primer Programa de Acción de 1976,* primer resultado visible de una de aquellas infraestructuras, ya que el Comité de Educación trabajó intensamente para que se aprobara. Con ese Primer Programa de Acción existe ya un marco normativo que define una serie de objetivos y de instrumentos para emprender acciones concretas.

A partir de aquí se distinguen dos sub-fases. La primera, en la que se crean "infraestructuras de segunda generación". Entre ellas están las redes de cooperación y las visitas de estudios por parte de administradores y gestores de la educación. Unas y otras van a servir de correa de transmisión entre los Estados y la Comisión en materia de educación.

Lo más prioritario era establecer una red de información y documentación. Ello podría ayudar a una mejor coordinación de las políticas nacionales, pero también, y sobre todo, podría ofrecer información muy valiosa que ayudase a articular ese nuevo marco de acciones. Surge así EURYDICE en 1980, de trascendental importancia para el impulso de acciones posteriores por su papel inicial como servicio de apoyo documental pero también, y más importante, como gabinete de estudios comparados sobre los sistemas educativos de la Unión Europea, papel que fue asumiendo con el tiempo. Temas que han sido de gran interés para la Comisión han sido brillantemente abordados en distintas publicaciones de EURYDICE.

Otra red clave es la red NARIC (1984), que va a facilitar el trabajo esencial de informar sobre los reconocimientos de títulos certificados y diplomas y cooperar, de forma destacada, a la movilidad de profesionales en el territorio de la Unión.

Por su parte, las visitas de estudios de administradores y gestores de la educación, organizadas mediante la acción ARIÓN, van a suponer un rico intercambio de experiencias entre quienes tienen que tomar decisiones en materia educativa en cada Estado miembro.

La segunda sub-fase de esta etapa arranca a mediados los años 80, cuando ya el *Acta Única Europea* de 1986 está dibujando un horizonte para el continente marcado por el mercado único que llegaría en 1993. Esta sub-fase es la que ve nacer a los programas más representativos de la etapa que la incluye, los "programas sectoriales", y es por eso que se bautiza con ese epígrafe el conjunto de esta etapa.

En efecto, lo principal de esta etapa, en términos de materializaciones reales, son los Programas Sectoriales. Se trata de iniciativas que tratan de responder, cada una desde un ámbito diferente, a los objetivos del nuevo marco normativo. Surgen, por ejemplo, los programas PETRA de Formación Profesional y ERASMUS de Educación Superior en 1987, Juventud con Europa en 1988 o LINGUA en 1989, entre muchísimos otros...

Pero estos programas, con independencia de sus logros, adolecen de una coherencia global que les dote de sentido conjunto. Están muy diversificados y carecen de sinergia, solapando en ocasiones sus acciones sin una relación clara entre éstas y los objetivos que se proponen. No existió, en esa etapa, un desarrollo coherente que permitiera ir trabajando cada una de las áreas concretas del Programa de Acción de 1976. Algunas áreas eran abordadas por más de un programa sectorial. Un sólo programa sectorial abordaba, a veces, áreas diferentes del Programa de Acción de 1976 y algunas áreas quedaron sin tener un programa propio y se limitaron a ser continuadas por disposiciones normativas dispersas e indefinidas.

4ª.3) La tercera etapa abarca desde 1992 hasta nuestros días y se caracteriza por "Programas Globales Integrados"

La tercera y última etapa de la política educativa de la Unión Europea está todavía en curso. A partir de la entrada en vigor del *Tratado de Maastricht* en 1993, se instaura la Ciudadanía Europea y el sentido entero de la Unión se acerca más a la Europa de los ciudadanos. Buena muestra de ello es que el propio tratado incluye un artículo específico destinado a educación, siendo la primera vez en la historia de la Unión que la educación general forma parte del *Derecho Primario*.

Es éste un momento de inflexión. La educación se convierte en pilar fundamental de la construcción europea, al menos en las disposiciones de carácter intencional. En una primera fase (1992-1995) de esta etapa proliferan informes sobre la nueva orientación que la educación debe tomar. Entre ellos destacan el *Libro Verde sobre Dimensión Europea de la Enseñanza* (1993) y el *Libro Blanco: enseñar y aprender en la sociedad cognitiva* (1995). Sobre todo el *Libro Blanco* dibuja certeramente el nuevo panorama social definido, entre otros factores, por la globalización, la multiculturalidad y las tecnologías de la información y la comunicación y orientan el futuro de la acción educativa de la Unión hacia los objetivos del *Tratado de Maastricht* de conseguir una mayor integración política.

Podría decirse que, tímidamente y al menos en el apartado de las disposiciones intencionales, la política educativa de la Unión, hasta ahora muy vinculada a lo económico y a lo laboral, compensa su inclinación equilibrándose algo más hacia lo social.

La segunda sub-fase (1995-2000) de esta tercera etapa asiste al lanzamiento de los programas de "segunda generación", es decir, los Programas Globales Integrados: *SÓCRATES I* y *LEONARDO I*, a los que se uniría, en la siguiente sub-fase, el programa *JUVENTUD*. Estos programas suponen una reorganización de las acciones educativas, ya que integran a muchos programas y numerosas acciones de la etapa anterior tratando, precisamente, de darles "complementariedad y coherencia", expresión que se repite simétricamente en artículos respectivos de las tres disposiciones que los establecen.

Estos programas tienen una filosofía diferente a los de la etapa anterior. En primer lugar, porque son globales y no sectoriales: *SÓCRATES* se ocupa de la educación general y *LEONARDO* de la Formación Profesional, mientras que *JUVENTUD* se ocupa de jóvenes en el sector no-formal. Igualmente, porque son Integrados, es decir, los tres, de forma complementaria y sinérgica componen un cuerpo de objetivos y acciones que configura de forma organizada la

política educativa actual de la Unión. Además, se establecen para un período de tiempo mucho más largo y una extensión territorial más amplia: los programas sectoriales tenían una duración entre dos y cuatro años y éstos tienen un primer período de 5 años (1995-1999) y un segundo período de siete años (2000-2006); aquellos se limitaban en un principio a los Estados miembros de la Unión y los actuales se han ido abriendo hasta abarcar hoy a los países del Espacio Económico Europeo y a los futuros países de la Unión, incluyendo el caso de Turquía como país aspirante, sumando todos ellos un total de 31 países participantes en los Programas Globales Integrados.

La sub-fase que pone fin a esta etapa arranca en el año 2000. Las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, al señalar un nuevo objetivo estratégico para la Unión Europea en el horizonte de 2010, consistente en convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, vuelve a inclinar la balanza del sentido de la política educativa en la dirección del economicismo. Desde entonces, las iniciativas se perciben demasiado ligadas al concepto de empleabilidad y muy esclavas de los sectores económicos emergentes.

Otros cambios significativos dan entidad propia a esta sub-fase. Por un lado, el sistema de trabajo que establece el *Método de Programa Continuado* supone un mayor grado de coordinación entre las políticas educativas nacionales a partir de un marco intencional consensuado por los Estados. Dicho marco, a su vez, es sólo orientativo y se ha construido a partir de la información que los Estados han ofrecido sobre la situación de sus sistemas educativos según unos indicadores y unos criterios lo más homogéneamente definidos posible.

Este modelo da más peso al Consejo, y, por tanto, a los Estados, restándoselo a la Comisión, pero permite una definición más realista de los objetivos que quieren alcanzarse.

Ya utilizándose ese método se han diseñado los *Objetivos precisos*, logrando definir un programa de trabajo relativamente concreto para que los sistemas educativos procuren alcanzar una serie de medidas de referencia de aquí al año 2010.

5ª) Se pueden prever nuevas etapas en el futuro a medio y largo plazo, sobre todo teniendo en cuenta las previsibles repercusiones de la posible Constitución Europea

De nuevo los acontecimientos intra-comunitarios ayudan a intuir lo que será el futuro de la política educativa de la Unión, previsiones que se harán aquí aún corriendo el riesgo que siempre comportan las predicciones en ciencias humanas y sociales.

En el año 2004 se ha hecho efectiva la entrada de diez nuevos países en la Unión. Los actuales programas en curso finalizan sólo dos años después de la ampliación. Teniendo en cuenta que todos los países aspirantes tienen unas cifras macroeconómicas por debajo de la media de la Unión, las aportaciones económicas necesarias para sufragar la adhesión serán elevadas[4] y puede que repercutan en los presupuestos destinados a partidas de carácter educativo.

Por otro lado, la tendencia de agrupación de acciones y de sinergia de las mismas, atendiendo el principio de complementariedad y coherencia se ha visto materializada en la propuesta de un único programa sobre *Lifelong learning* para el período 2007-2013[5].

Respecto al nuevo marco que supondría la Constitución Europea para la política de la Unión en el ámbito educativo, si llegara a aprobarse y si lo hiciera con la redacción que hoy se proyecta, hay que señalar que el texto actual introduce algunos cambios respecto al marco que supone el vigente *Tratado de la Unión*. El futuro texto Constitucional[6] ha redactado una sección 5ª dentro del capítulo V del Título III ("políticas y acciones internas") donde se incluye la "Educación, Juventud, Deportes y Formación Profesional". El epígrafe de la sección ya es, en sí mismo, un cambio respecto al artículo homólogo del *Tratado de Maastricht*. En el texto de la Constitución se incluyen la juventud y el deporte (que antes no figuraban) junto a la educación y la Formación Profesional. Sin embargo, la Cultura se constituye en una sección por sí misma. El artículo III-282 abarca los aspectos de educación, juventud y deporte, mientras que se reserva uno exclusivo (el III-283) para la Formación Profesional, lo que permite deducir que, como ha venido siendo constante, la Formación Profesional mantendrá su protagonismo en la política de la Unión Europea.

Otro cambio radica en que ahora los artículos referidos a Educación, Formación Profesional, Juventud y Deporte se agrupan bajo un epígrafe titulado "Ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de apoyo, coordinación o complemento" y que son ámbitos donde expresamente se excluye a la Unión de la pretensión de imponer normas homogeneizadoras.

No obstante, al cambiar la arquitectura normativa de la Unión, cambian los tipos de disposiciones y el modo de aprobarse en función de su rango y eso afectará a las disposiciones en materia educativa.

[4] El gasto de la Unión Europea para la ampliación pasó del 3% del gasto total de la Unión en el año 2000 al 16% en el año 2003 (COMISIÓN EUROPEA, 2001 c: 21).

[5] Ver el epígrafe 3.10 del capítulo 3.° de esta segunda parte.

[6] Se hace referencia al texto definitivo del *Tratado por el que establece una constitución para Europa*, tal y como ha sido firmado el 29 de octubre de 2004 en Roma. *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie C, de 16 de diciembre de 2004.

El artículo I-33 del texto del proyecto de Constitución Europea establece los nuevos tipos de disposiciones[7]. Según el proyecto habría Leyes Europeas, Leyes Marco Europeas, Reglamentos, Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes. Tanto la Ley Europea como la Ley Marco Europea se consideran actos legislativos y, por tanto, de obligado cumplimiento. La Ley Europea será obligatoria en todos sus términos y deberá aplicarse en los Estados miembros tal cual sea aprobada por la Unión. La Ley Marco, sin embargo, obliga en cuanto al resultado, pero permite que los Estados miembros decidan la forma y los medios para obtener dicho resultado. Los Reglamentos y las Decisiones son actos no legislativos pero de obligado cumplimiento. Los Dictámenes y las Resoluciones tienen un carácter meramente intencional.

En cuanto a su aprobación, y para los casos generales, los actos legislativos (Leyes y Leyes Marco) serán aprobados conjuntamente por el Consejo y el Parlamento Europeo. Los actos no legislativos, pero vinculantes (Reglamentos y Decisiones) serán aprobados por la Comisión y el Consejo conjuntamente. Las Recomendaciones podrán ser emitidos por la Comisión y el Consejo y los Dictámenes por cualquier institución comunitaria.

NUEVA ARQUITECTURA NORMATIVA SEGÚN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA

CARÁCTER			APROBACIÓN POR
VINCULANTES	ACTOS LEGISLATIVOS	**LEY EUROPEA**	Consejo + Parlamento
		LEY MARCO EUROPEA	Consejo + Parlamento
	ACTOS NO LEGISLATIVOS	**REGLAMENTO**	Comisión + Consejo
		DECISIÓN	Comisión + Consejo
NO VINCULANTES		**RECOMENDACIONES**	Consejo o Comisión
		DICTÁMENES	Cualquier Institución

Con ese nuevo marco normativo presente, las posibilidades de legislar en materia de educación desde el nivel de la Unión Europea se recogen en el apartado 3 del artículo III-282, que permite la adopción de Leyes y Leyes Marco, es decir, el máximo rango legal posible de normas europeas. Recordemos que la inclusión de estos artículos entre los "Ámbitos en los que la Unión puede decidir *realizar una acción de apoyo, coordinación o complemento*", hace que quede

[7] Para los actualmente vigentes se remite al epígrafe 6.2 del último capítulo de la primera parte de la obra.

excluida cualquier posible armonización por parte de la Unión "de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros".

No debe llevarnos a engaño esa expresión. Significa que la Unión, por sí misma, no puede armonizar las legislaciones de los Estados miembros. Pero no impide que los Estados, *motu propio*, inspirados desde Leyes Europeas o Leyes Marco Europeas, acaben con sus disposiciones legales muy armonizadas. Eso sí, son los Estados los que se reservan el exclusivo poder para armonizarse entre sí en caso de considerarlo oportuno. Y excluyen a la Unión de cualquier tentación de ser ella la que promueva esas armonizaciones.

Respecto al contenido concreto de los artículos III-282 y III-283, lo esencial es casi idéntico a lo que aparecía en sus homólogos del *Tratado de Maastricht* (artículos 126 y 127), con la salvedad hecha de la inclusión de apartados relativos a deportes y a juventud. Los objetivos son los mismos (calidad en el caso de la enseñanza general y adaptarse a las transformaciones en el caso de la Formación Profesional), se mantiene la fórmula que instrumenta esos objetivos (refuerzo, cooperación y complementación respecto de las acciones de los Estados miembros) y se siguen incluyendo los mismos principios de subsidiariedad y respeto a las competencias nacionales.

Así pues, los cambios podrían venir inspirados desde la voluntad decidida de los Estados miembros de crear un verdadero Espacio Europeo de Educación. Muestra obvia es el caso de la Educación Superior, iniciado en el *proceso de Bolonia* que es, en origen, un proceso desde los Estados dentro de un procedimiento de cooperación reforzada[8], y no de la Unión. Obviamente, los procesos de cooperación reforzada son animados desde la Unión y la arquitectura institucional de ésta sirve a los Estados para llevarlos a cabo.

No resulta extraño pensar que si tiene éxito el Espacio Europeo de Educación Superior y se consigue con él que Europa sea un referente universitario e investigador en el mundo, mejorando sus niveles científicos y técnicos a medio plazo, se pudiera pensar en medidas que aproximen los actuales sistemas educativos en otros niveles como el Bachillerato o la enseñanza secundaria.

Podría pensarse, pues, en una Ley Marco Europea de Educación (siguiendo la nueva nomenclatura de disposiciones que utiliza la futurible Constitución), con grandes objetivos compartidos, con evaluaciones de los sistemas en el nivel

[8] El procedimiento de cooperación reforzada, al que ya se hizo referencia en el epígrafe 5.7 del capítulo quinto de la primera parte, referido al *Tratado de Amsterdam* y en el epígrafe 5.7. del capítulo quinto de la segunda parte, al hablar del *Espacio Europeo de Educación Superior*, permite que algunos estados avancen en distintos aspectos de la integración europea mediante acuerdos particulares entre ellos que el resto de Estados miembros pueden o no secundar.

europeo, con títulos perfectamente compatibles entre los distintos Estados, etc. En esa línea ha planteado ya interesantes cuestiones para el debate la obra de Octavi Fullat *et al* (2001) titulada *Cap una llei europea de d'educació* (*Hacia una Ley Europea de Educación*).

En cualquier caso, en el año 2010 deberían haberse conseguido los *Objetivos precisos*, lo que obligará a un replanteamiento global de la política educativa. Para entonces, si la ampliación y la Constitución inician su andadura con éxito, funciona el *Espacio Europeo de Educación Superior* y los *Objetivos precisos* han demostrado convertirse en un proceso de acercamiento productivo para mejorar la calidad de la educación en los Estados miembros, el diseño de la política educativa comunitaria podría dar un giro radical en el año 2010... pero no antes. Quizá ese giro condujera hacia el establecimiento de un período consensuado para la educación obligatoria, unos objetivos compartidos en dicho período, en el que los idiomas tendrían un papel importante, una determinación de certificaciones totalmente compatibles en los distintos niveles educativos, que podrían compartir los grandes objetivos, etc.

La tabla siguiente presenta un resumen de las etapas que se han presentado en las conclusiones cuarta y quinta.

TABLA RESUMEN DE LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA DESDE SUS ORÍGENES A LA ACTUALIDAD

ETAPAS	DESCRIPCIÓN DE REFERENCIA	Sub-fases	CARACTERÍSTICAS	ALGUNOS HITOS REPRESENTATIVOS	HITOS EN LA UE
1957-1976 Creación de infraestructuras	Se emiten informes de grupos de reflexión y se ponen en marcha órganos decisivos para lanzar la política de la próxima etapa	1957-1971	Preocupación casi exclusiva por la Formación Profesional y reconocimiento de títulos debido al imperativo de la libre circulación.	Escuela Europea de Luxemburgo (1957) Decisión de 1963 sobre principios generales de política de FP	Tratados de París (1951) y Roma (1957) que dan origen a lo que es hoy la Unión Europea
		1971-1975	Iniciativas para conformar los primeros pasos de cooperación en materia de enseñanza en general. La movilidad, los idiomas y la dimensión europea, constante de los documentos de trabajo e informes de expertos.	*Resolución de 1971* **Informe Janne (1973)** *Resolución de 1974* Comité de Educación (1974) CEDEFOP (1975)	1ª ampliación (1972): Reino Unido, Dinamarca e Irlanda

ETAPAS	DESCRIPCIÓN DE REFERENCIA	Sub-fases	CARACTERÍSTICAS	ALGUNOS HITOS REPRESENTATIVOS	HITOS EN LA UE
1976-1992 Programas sectoriales	Se establece el Primer Programa de Acción Educativa (1976) y acciones *sectoriales* posteriores que desarrollan sus propuestas	1976-1985	Disposiciones dispersas tratan de atender a las indicaciones teleológicas del Programa de Acción de 1976, empezando por establecer redes de cooperación e información entre los responsables de los sistemas educativos.	Red EURYDICE (1980) Red NARIC (1984) Visitas ARION (1987)	2ª ampliación (1981): Grecia
		1985-1992	*Aparecen programas* sectoriales de acción muy significativos, que atienden diversas áreas, en la perspectiva del Mercado Único de 1993. Interés por una evaluación constante de esos programas.	Programa *PETRA* (1987) Programa ERASMUS (1987) Programa Juventud con Europa (1988) Programa LINGUA (1989)	*3ª ampliación* (1986): España y Portugal *Acta Única Europea* (1986)
1992-Hoy Programas Globales Integrados	Se piensa en una política más global y se estructuran las acciones sectoriales en Grandes Programas Integrados	1992-1995	Con la aparición del artículo 126 en el Tratado de Maastricht, se incluye por primera vez en el Derecho Primario un artículo exclusivo para educación general. La Ciudadanía Europea instaurada por el Tratado de Maastricht promueve disposiciones y documentos de reflexión que plantean un nuevo enfoque. El paradigma de Aprendizaje Permanente se instaura en la doctrina de la política educativa de la Unión Europea. Redefinición de las destrezas básicas.	***Libro Verde sobre Dimensión Europea (1993)*** ***Libro Blanco: Enseñar y aprender en la sociedad cognitiva (1995)***	*Tratado de Maastricht* (1992)

ETAPAS	DESCRIPCIÓN DE REFERENCIA	Sub-fases	CARACTERÍSTICAS	ALGUNOS HITOS REPRESENTATIVOS	HITOS EN LA UE
1992-Hoy Programas Globales Integrados		1995-2000	El nuevo enfoque lleva al desarrollo de una nueva generación de programas que integran los fines y las acciones de anteriores programas en programas más amplios. Se busca la sinergia de los programas, incluyendo referencias explícitas a su coherencia y complementariedad. Se enfatiza la necesidad de evaluar los programas desarrollados desde la Unión.	*SÓCRATES I (1995)* *LEONARDO I (1995)* *16 indicadores de calidad (2000)*	4ª ampliación (1995): Austria, Finlandia y Suecia *Tratado de Amsterdam (1997)*
		2000-2006	El nuevo objetivo estratégico diseñado para la Unión en el Consejo Europeo de Lisboa pretende hacer de ésta la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. La educación y la formación pasan a ser prioridades políticas de la Unión, pero desde la perspectiva de que sirven para dotar a la ciudadanía de mayor empleabilidad. Las TIC cobran especial protagonismo. El Método de Programa Continuado asegura una mayor coherencia y persistencia en el tiempo de las políticas diseñadas por la Unión Europea. Se insiste en la necesidad de contar con medidas de referencia que hagan comparables la situación de los diferentes sistemas educativos.	*SÓCRATES II (2000)* *LEONARDO II (2000)* *JUVENTUD (2000)* *Objetivos precisos para los sistemas educativos (2001)* *E-Learning (2001)*	Consejo Europeo de Lisboa (2000) Tratado de Niza (2001) Entrada en circulación del Euro (2002)

ETAPAS	DESCRIPCIÓN DE REFERENCIA	Sub-fases	CARACTERÍSTICAS	ALGUNOS HITOS REPRESENTATIVOS	HITOS EN LA UE
(2004/2006)-2010 Etapa de transición	La ampliación y la Constitución (2004), el inicio de la implantación del Espacio Europeo de la Educación Superior (2005) y el fin de la segunda fase de los Programas Globales Integrados (2006), harán mirar al horizonte de los Objetivos precisos (2010)de manera diferente. Se procurará una cooperación cada vez más estrecha y en más ámbitos.			Programa único en materia educativa: Aprendizaje Permanente (2007-2013)	5ª ampliación (2004): 10 países del Centro y Este de Europa ¿Constitución Europea? 6ª ampliación (2007): Rumania y Bulgaria
2010-En adelante Espacio Educativo Común	El alcance de la fecha prevista para los Objetivos precisos y la puesta en marcha definitiva del Espacio Europeo de Educación Superior llevarán al replanteamiento de la política educativa donde quizá se establezca una Ley Europea o una Ley Marco Europea, siguiendo la nomenclatura de la futurible Constitución.			Títulos europeos en Educación Superior ¿Ley marco para la educación en Europa? ¿Certificados y Diplomas "intercambiables" entre los distintos países de la Unión Europea? ¿Duración acordada para la educación obligatoria? ¿Certificados terminales de etapa compatibles? ¿Objetivos compartidos para cada nivel educativo?	

En gris: Materializaciones concretas y programas específicos.
En azul: Disposiciones normativas oficiales, pero de carácter sólo intencional que no suponen, en sí mismo, materializaciones concretas.
En **letra negrita**: Informes o comunicaciones sin carácter normativo o documentos de trabajo o de grupos de expertos.

6ª) En la política educativa de la Unión hay dos planos, el intencional y el real, claramente distinguibles

En efecto, las disposiciones de la Unión que aquí se han presentado y que se han considerado constituyentes de la política educativa de la Unión no conforman un *corpus homogéneo*. Más bien es un entramado diverso y muy complejo, como ocurre con la legislación de política educativa de cualquier Estado-nación. Su análisis obliga a detenerse en varios aspectos de esas disposiciones.

Por un lado, la institución emisora. Desde el Consejo se emiten una serie de disposiciones, con un carácter normativo y un contenido de distintas naturalezas

que los que emanan de la Comisión, del Parlamento o de otras instancias, como pueden ser el Comité Económico y Social o el Comité de las Regiones. Por otro lado, el carácter vinculante o no de las disposiciones, además del tipo de materialización a que dan lugar.

Atendiendo a esos criterios, conviene distinguir dos planos en la política educativa de la Unión. El plano intencional y el plano real. En el plano intencional cabría situar, por un lado, a las disposiciones que aquí se han calificado en diferentes ocasiones como de carácter intencional y los informes de reflexión. Las disposiciones emanadas por la Comisión son de carácter intencional, ya que quien toma las decisiones y quien puede establecer disposiciones de carácter normativo es el Consejo. Los informes de expertos y los de Grupos de Reflexión encargados por la Comisión pertenecen también a este plano intencional. Igualmente, aquellas disposiciones del Consejo que no tienen carácter normativo vinculante (Recomendaciones, Conclusiones, etc.).

En el plano real, o de las materializaciones, cabe incluir, exclusivamente, las disposiciones de carácter normativo que emanan del Consejo y, por supuesto, lo que pertenece al Derecho Primario (tratados originarios, los tratados que los modifican o los tratados de adhesión).

Por poner ejemplos sencillos, el *Libro Verde* y el *Libro Blanco* de la Comisión o el *Accomplishing Europe...* del Grupo de Expertos son documentos de reflexión que pertenecen claramente al plano intencional. Igualmente, son de ese mismo plano los Informes y las Comunicaciones de la Comisión sobre determinadas cuestiones. Como ejemplos más paradigmáticos del plano real pueden señalarse disposiciones como la *Decisión de 1963* sobre los principios de política común de Formación Profesional, el Reglamento que crea el CEDEFOP, la *Directiva de 1977* sobre escolarización de población migrante o, más recientemente, las Decisiones que ponen en marcha los programas *SÓCRATES*, *LEONARDO* y *JUVENTUD*.

El plano real está prácticamente reservado en exclusiva al Consejo. Mientras que en el plano intencional existen disposiciones de todas las instituciones, básicamente la Comisión, pero también el Consejo (cuando emite tan sólo Recomendaciones o Conclusiones).

La diferenciación de estos planos pudiera parecer trivial en el análisis de cualquier política educativa nacional, pero no lo es en el caso de la política educativa de la Unión Europea, debido a las particularidades de su entramado institucional[9]. ¿Quién hace el papel de "gobierno" en la Unión Europea? ¿Debe

[9] Véase el epígrafe 6.1 del último capítulo de la primera parte.

analizarse sólo el plano correspondiente al Consejo? ¿No es la Comisión la considerada representante de los intereses de la Unión? A la Comisión corresponde la iniciativa legislativa pero del Consejo emana la legislación. La Comisión no puede emanar directamente "legislación" en sentido estricto, pero el Consejo debe aprobar la legislación a instancias de la Comisión. Así pues, las disposiciones de ambas instituciones deben ser analizadas y, al hacerlo, es cuando aparecen tanto un plano real como un plano intencional. Ambos son parte de la política educativa de la Unión y no sólo el plano real, como sucedería, tal vez, en el análisis de la política educativa de un Estado-nación.

Así pues, ese reparto de los poderes legislativo y ejecutivo, "compartido" por dos instituciones (en un Estado-nación, al parlamento corresponde legislar y al gobierno ejecutar), hace que esta distinción sea no sólo necesaria, sino fundamental, para entender la política educativa de la Unión Europea. Es apasionante ver las diferencias entre los distintos documentos a medida que avanzan en el juego Comisión-Consejo, hasta que finalmente se adoptan como una disposición normativa del Consejo.

El interés por el análisis de estos dos planos se agudiza cuando ambos presentan matices en su contenido claramente diferenciables. El plano intencional es siempre más ambicioso y, sobre todo, gusta de marcar más los objetivos sociales de la educación (igualdad de oportunidades, acceso de todos a la educación, posibilidades de alcanzar unas cotas mínimas de conocimiento, lucha por la integración y la cohesión social de todos los grupos, medidas para mejorar la situación de personas con desventaja social, cultural o con discapacidades físicas, sensoriales o psíquicas, etc...).

En el plano real, sin embargo, los objetivos economicistas tienen un marcado eco. El postulado central de estas posiciones sería la búsqueda de la competitividad para mejorar la economía europea, a través de una mayor empleabilidad de los ciudadanos de la Unión, alcanzada mediante las posibilidades de la educación. Aunque habría que profundizar más, parece concluirse que el sesgo economicista propio del plano real se debe fundamentalmente a la intervención del Consejo.

7ª) En el momento actual, aunando sus planos real e intencional, la política educativa de la Unión Europea presenta los siguientes componentes

Se procurará presentar un modelo de representación que muestre de forma simplificada los principales elementos que componen hoy en día la política educativa de la Unión Europea. Ésta ha sido considerada globalmente, esto es,

aunando el plano real y el plano intencional y teniendo en cuenta el conjunto de disposiciones (educación en general y Formación Profesional). Es obvio que se trata de una representación simbólica y reducida, desde lo intelectual, de una realidad muy compleja, lo que podría hacer de este intento un paso arriesgado en estas conclusiones, pero tratándose de una tesis doctoral se ha considerado oportuno ofrecerlo.

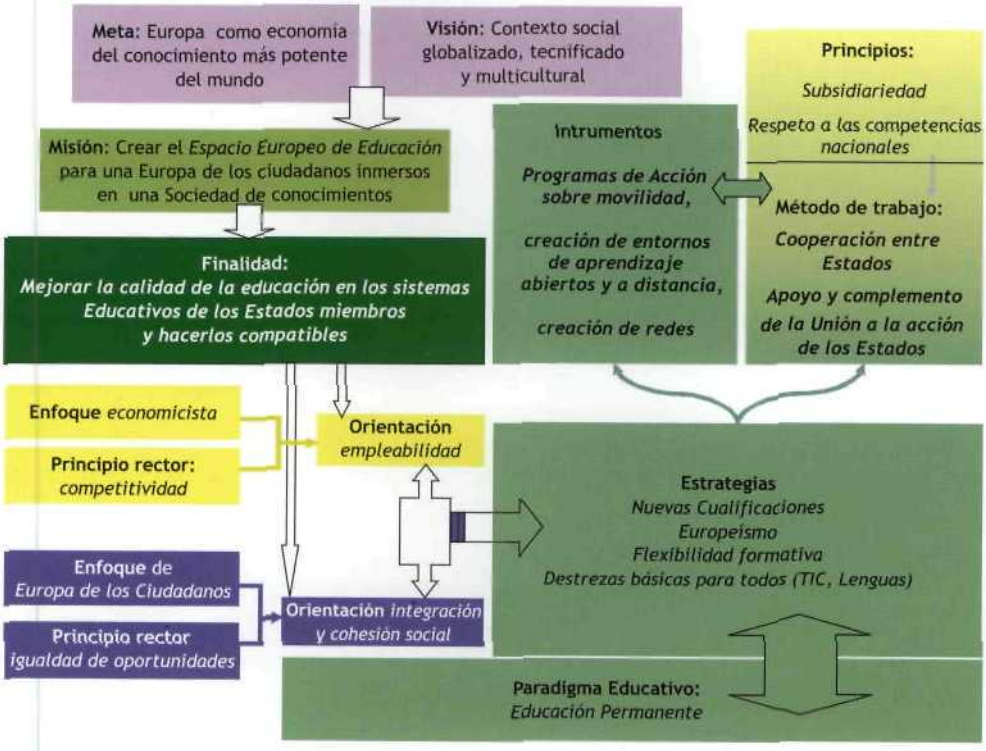
Teniendo presente la **meta** de que Europa sea *la economía del conocimiento más potente del mundo*, y con la **visión** de un *contexto social marcado por la globalización, las Tecnologías de la Comunicación y la Información y el multiculturalismo,* la política educativa de la Unión se orienta hacia la **misión** de *crear un Espacio Europeo de Educación, para una Europa de los ciudadanos, inmersos en una Sociedad del Conocimiento.*

Esa misión se desarrolla desde un **paradigma educativo**, el *Aprendizaje Permanente*, entendido como la posibilidad de disponer de herramientas de aprendizaje (destrezas y aptitudes) que permitan un constante "aprender a aprender". Se organiza en torno a una **finalidad**, *mejorar la calidad de los sistemas educativos de los Estados miembros y hacerlos más compatibles entre sí.* Finalidad que se bifurca en dos **orientaciones**: Empleabilidad e Integración y cohesión social. Cada una de esas orientaciones provienen de distintos **principios rectores**: la empleabilidad está regida por el principio de la *competitividad* y la integración y cohesión social se rige por el principio de la igualdad de oportunidades. Las orientaciones devienen de dos **enfoques** diferentes: la orientación de la empleabilidad responde al enfoque *economicista* de la Unión y la orientación de la integración y la cohesión social corresponde al enfoque de la *Europa de los Ciudadanos*. La orientación de la empleabilidad estaría más ligada al plano real de los dos que se mencionaron en la conclusión 6ª. La orientación de la integración y cohesión social lo estaría más al plano intencional. La primera vendría más defendida desde el Consejo y la segunda desde la Comisión.

Las **estrategias** básicas consisten en diseñar y ofrecer nuevas cualificaciones, compatibles en todos los estados, introducir una Dimensión Europea de la Educación que pueda fomentar el europeísmo, crear un espacio de formación más flexible y abierto y ofrecer destrezas básicas para todos, entre las que son imprescindibles las TIC y las lenguas, además de las tradicionales. Esas estrategias se alcanzarán con unos **instrumentos** que son básicamente los *programas de acción*, centrados fundamentalmente en la movilidad, en la creación de entornos de aprendizaje abiertos y a distancia mediante redes de centros, en el fomento del aprendizaje de lenguas y en el aprovechamiento pedagógico de las TIC.

El **método de trabajo** para conseguirlo será la *cooperación* entre los Estados miembros y el apoyo a las acciones de éstos desde la Unión Europea, basado en dos principios irrenunciables: subsidiariedad y respeto a las competencias nacionales en materia educativa.

Podría intentarse una expresión gráfica de ese modelo, que se presenta en la página siguiente:



8ª) Análisis crítico de la política de la Unión descrita según el modelo de la conclusión 7ª

- La **meta** de la política educativa actual, como no podría ser de otra forma, es fiel al postulado del párrafo 5 de las Conclusiones del Consejo de Lisboa de 2000 sobre el objetivo estratégico de la Unión Europea para el año 2010. Al fin y al cabo, una política educativa está en relación con la política general de la que surge. Es cierto que es una meta de índole economicista, pero no debe olvidarse que la inclusión de la expresión "del conocimiento" en esa meta, derivada de su inclusión en la estrategia general de la Unión Europea, da un

protagonismo significativo a los procedimientos de adquisición del conocimiento, tales como Formación Profesional y Educación.

- La **visión** de la que se parte representa la definición de las características más destacadas de la sociedad europea contemporánea. Las TIC suponen una "revolución global", parafraseando el título del *Informe del Club de Roma* y provocan cambios en todos los órdenes de la sociedad. Una sociedad que es cada vez más plural cultural y lingüísticamente debido al propio proceso interno de la libre movilidad dentro del territorio de la Unión Europea y al fenómeno creciente de la migración hacia la Unión Europea por la imagen que proyecta hacia el exterior de prosperidad y de bienestar social.

- La **misión**, pues, de *crear un Espacio Europeo de Educación (EEE), para una Europa de los ciudadanos, inmersos en una Sociedad del Conocimiento* reúne de modo coherente esa meta y esa visión. El EEE supone la posibilidad de hacer compatibles los sistemas educativos para que Europa sea un área donde no sólo las personas, los servicios, los bienes y los capitales circulen libremente sino donde el conocimiento, creado desde la cooperación, circule también libremente y suponga el recurso más vital ("economía del conocimiento") para el dinamismo de la Unión en su conjunto, de los Estados que la integran y de las personas que viven en ella.

  El conocimiento interpretado como un eje posible en torno al que articular esa Europa ciudadana, que lo será más si comparte un espacio educativo común, es una misión posible y acertada.

  Aún con todo, hay que estar alerta para no identificar conocimiento con conocimiento exclusivamente técnico ni ciencia con ciencias exactas. La constante alusión a la necesidad de mejorar el rendimiento en áreas "científicas" y técnicas y en matemáticas y las nulas alusiones a las áreas más directamente relacionadas con lo social hacen pensar que Europa pueda alcanzar unos elevados niveles científicos y técnicos sin un sustrato humano desde el que *interpretarlos correctamente. El constante debate ético de muchos descubri*mientos científicos plantea esta cuestión, como lo plantean las lagunas jurídicas que van surgiendo a medida que la posibilidades de la ciencia abren las puertas a experimentos hasta ahora inimaginables. La ciencia, sin una moral desde la que interpretarla y sin una ética desde la que aplicarla, puede suponer grandes riesgos. El debate ético debe ir parejo al avance científico.

  Igualmente puede ser arriesgado confundir conocimiento con información. Los intentos de la Unión por que sus centros educativos estén dotados de herramientas informáticas para acceder a la información no son suficientes si se quiere construir una sociedad del conocimiento. Ese, el del acceso a la *información, es el primer paso. Pero hay otros dos: interpretar esa informa-*

ción correctamente e integrarla como conocimiento propio. Identificar acceso a los instrumentos donde viaja la información con acceso al conocimiento puede resultar una visión muy simplista de la complejidad real de la sociedad del conocimiento.

- El **paradigma educativo** propuesto para toda la política educativa parece coherente con las demandas educativas de una sociedad tal y como en este modelo es vista. Es obvio que vivir en la sociedad del conocimiento supone vivir estando preparado para adaptarse constantemente a los cambios que en él se produzcan. Y eso sólo es posible desde un concepto de "aprender a aprender" a lo largo de toda la vida. La enseñanza no formal cobra gran relieve y es muy valioso el esfuerzo por romper el esquema clásico de escuela sujeta a un tiempo (el horario) y un espacio (el aula).

- Descendiendo ya a la **finalidad** planteada, parece menos claro que pueda definirse qué es calidad. A pesar de los esfuerzos por obtener indicadores en un nivel europeo, los resultados (como el documento *16 indicadores de calidad*) no acaban de representar un modelo completo y coherente para entender la calidad educativa. Los indicadores propuestos, por ejemplo, siguen otorgando énfasis en resultados y no en procesos y, sobre todo, siguen siendo tenidas demasiado en cuenta las mediciones cuantitativas. Las *medidas de referencia*, por ejemplo, suponen un interesante margen a la diversidad y el camino emprendido con la metodología de compartir "buenas prácticas" lleva hacia una dirección probablemente más próspera en el futuro. Las buenas prácticas sí analizan casos concretos desde una perspectiva más cualitativa.

- Las **orientaciones** derivadas de esa finalidad, lejos de ser incompatibles entre sí, se complementan de manera coherente. Tanto la empleabilidad como la integración y cohesión social son deseables para cualquier sociedad. Ambas, además, se alimentan recíprocamente. No obstante, se ocupan de dos planos de la persona humana, el laboral (Ser Humano como trabajador) y el Social (Ser Humano como miembro de un grupo organizado al que pertenece). Sin embargo, descuida otros planos constitutivos de lo humano que también debieran estar presentes. El espiritual es uno de ellos y el personal, afectivo, familiar es otro. La educación no puede ser orientada sólo desde finalidades laborales o sociales. El desarrollo integral de la persona ha sido designado como fin de la educación en numerosos documentos internacionales como la *Declaración Universal de Derechos Humanos* que, en su artículo 26, señala que "La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana" [subrayado nuestro], y no parece que lo laboral y lo social, por sí solos, sean constitutivos de un desarrollo pleno.

Esta parquedad en las orientaciones de la finalidad puede explicarse desde el carácter subsidiario de la política educativa de la Unión Europea. No obstante, como referente para el resto de las políticas nacionales y, al menos sólo desde el plano intencional, la presencia de aspectos más personales debiera ser más significativa. El riesgo de caer en una sociedad que se mueve exclusivamente por criterios economicistas y basando todo el reconocimiento personal y de la dignidad en la esfera laboral y la empleabilidad corre grave riesgo de cercenar parte de la esencia de lo humano.

Es cierto que se promueven acciones que estimulan el voluntariado, como por ejemplo desde el programa JUVENTUD, pero son acciones de relevancia presupuestaria muchísimo menor, lo que deja al descubierto dónde se *encuentran las prioridades*[10].

- Poco cabe decir de los **principios rectores** de las orientaciones. Guardan íntima coherencia unos y otros. La empleabilidad se pone al servicio de la competitividad, para fortalecer la economía y la integración social sirve al propósito de construir una Europa de los ciudadanos. Al fin y al cabo, una economía próspera puede repercutir, si existen mecanismos fiables de redistribución de la riqueza nacional, en mayores y mejores servicios sociales, lo que aumenta la integración y la cohesión social.

- A partir de aquí, las **estrategias** diseñadas responden de forma coherente a las orientaciones planteadas. En lo que se refiere a *las nuevas cualificaciones*, es una estrategia coherente para responder a la orientación de la empleabilidad y la mayor compatibilidad de estas cualificaciones entre sí, un hecho inexcusable para crear un espacio educativo realmente abierto. Precisamente la *flexibilización de los espacios educativos* mediante la *creación de entornos abiertos de aprendizaje* es otra de las estrategias que resultan coherentes con una sociedad globalizada. Por su parte, la *adquisición, por parte de todos, de todas las destrezas básicas* necesarias para participar activamente en la sociedad del conocimiento es la consecuencia lógica de la orientación de integración y cohesión social.

  Entre esas destrezas, dos se hacen hoy ineludibles al margen de las tradicionales (lectura, escritura y cálculo): TIC e idiomas. Las TIC, ya se ha dicho, vitales para acceder a la información, puerta, por tanto, del conocimiento. Los idiomas, decisivos en una Europa plurilingüe.

  La política de la Unión Europea, en el plano intencional, propone que todos los europeos hablen tres lenguas de la Unión. El número de tres no es casual,

[10] El cuadro simplificador de los programas SÓCRATES, LEONARDO y JUVENTUD presentado en las conclusiones del capítulo tercero (epígrafe 3.9) lo pone de manifiesto al comparar el presupuesto de esos tres programas.

sino que responde a un sencillo problema de probabilidades. La probabilidad matemática de que dos individuos, conociendo tres cualesquiera de las once lenguas de la Unión Europea, se entiendan en una lengua común es del 66%, es decir, por encima del 50%. No alcanzaría un valor superior al 50%, sin embargo, si sólo se conocieran dos lenguas. Ahora bien, conociendo cuatro de esas once lenguas, la probabilidad aumentaría hasta casi el 90% (exactamente, el 89,4%).

Esta relación entre el número de lenguas que se hablan y la probabilidad de comunicación con alguien que hable el mismo número de lenguas que otro, varía cuando el universo posible de lenguas aumenta. Es lo que ocurrirá cuando se haga efectiva la ampliación de los diez nuevos socios. Puesto que cada uno de ellos tiene también lengua propia, las lenguas posibles son 21. Si el número de lenguas posibles aumenta hasta 21, conociendo tres lenguas, la probabilidad de entenderse sería del 38,6%; mientras que si todos los individuos conocieran cuatro lenguas esta probabilidad aumentaría hasta el 60,2%.

Estas probabilidades matemáticas son puramente teóricas, porque la situación varía mucho según los casos. Así, por ejemplo, aunque en Malta tienen como idioma oficial el maltés, el inglés también lo es, con lo que no habría que añadir el maltés en el cálculo probabilístico. En esa lógica tampoco habría que hacerlo con el turco de los chipriotas (porque también tienen como idioma oficial el griego) o con el irlandés (todos los irlandeses hablan también el inglés). La situación se hace aún más compleja si pensamos en el encuentro entre letones y lituanos, por ejemplo. Ambos tienen lengua propia diferenciada, pero comparten el conocimiento de una lengua, el ruso, aunque ésta no pertenece a las lenguas oficiales de la Unión Europea.

También la situación es muy diferente si tenemos en cuenta los idiomas regionales que son oficiales dentro de algunos estados de la Unión, como es el caso del catalán, el gallego o el vasco en España. En el caso de incluirse estos idiomas ya no estaríamos refiriéndonos a una muestra de 21 lenguas, sino, tal vez, de más de 25.

Así pues, el problema de las lenguas necesitará una especial atención si no se quiere correr el riesgo de que una *lingua franca* acabe predominando sobre el resto de las lenguas de la Unión.

Para terminar con las estrategias, la *Dimensión Europea de la Educación*, que pretende *fomentar el europeísmo*, es clave para definir la Europa de los ciudadanos dentro de la Unión Europea. Se han hecho escasas reflexiones, desde el seno de la Unión, sobre qué es Europa. Apenas tímidos apuntes como el señalado en el documento *Accomplishing Europe through Education and Training* se han atrevido a definir el acervo axiológico de Europa. Se han

producido lúcidas reflexiones en el terreno académico, como el seminario *Formar Europeos* celebrado en Barcelona en marzo del 2002, pero su repercusión real sobre las acciones de política educativa, sobre todo en el plano real, son escasas. Es muy importante entrar a fondo en esa reflexión, como lo es apostar más decididamente por el papel de las escuelas en el fomento del europeísmo. Así como la apuesta por las TIC y los idiomas es manifiesta, y loable, se percibe una anemia europeísta difícil de entender. Cierto es que hay que atender a las tensiones entre Europa, los Estados y las regiones, pero un mayor contenido sobre Europa en las escuelas debiera ser una estrategia ineludible. De nuevo la estrecha relación entre educación, cultura propia e identidad nacional ponen el freno a contenidos de tinte no estrictamente neutros en lo axiológico. ¿Por qué no apostar, decididamente, por una asignatura en los centros sobre cultura y civilización europea? ¿Por qué no articular esa asignatura a partir del tronco de civilización común, acrisolado a partir de unas raíces filosóficas e ideológicas comunes y por una historia compartida, cuya descripción fueron objeto del primer capítulo? ¿Por qué no enlazar ese tronco de civilización común con el devenir de la historia del continente y con el logro que supone la existencia hoy día de la Unión Europea?

- Los **instrumentos** fundamentales para alcanzar esas estrategias son básicamente los *programas de acción*, centrados fundamentalmente en la movilidad, la creación de entornos de aprendizaje abiertos y a distancia mediante redes de centros y el fomento del aprendizaje de lenguas y del aprovechamiento pedagógico de las TIC.

  Los programas de acción han sido evaluados y de ellos se han puesto de manifiesto tanto sus virtudes como sus defectos. Las oportunidades que se brindan con estos programas para muchos alumnos, estudiantes y profesores de tener una experiencia académicamente útil y experiencialmente enriquecedora desde el punto de vista personal son evidentes. Pero dos aspectos sobre todos destacan en lo mejorable: la burocracia y la financiación. Es cierto que son programas complejos que requieren largos proyectos y formularios interminables. Y cierto es también que la cuantía de la ayuda es insuficiente y hace que muchas personas e instituciones no pueden acceder a ellas al no disponer de los fondos para complementar la parte financiera que no cubre la Unión. Este último problema guarda peligrosa relación inversa con el principio de igualdad de oportunidades del que se pretende hacer gala en la orientación de integración y cohesión social, por lo que también habrá que revisar esa cuestión.

  La cuestión de la movilidad hay también que revisarla si se le quiere dotar de mayor sentido pedagógico. El aporte experiencial es valioso. También es valioso lo que supone la movilidad para edificar el europeísmo que reclama

la Europa de los ciudadanos, pero la movilidad no puede quedarse en eso. Debiera valorarse, de forma sistemática, mediante cuestionarios quizá, el impacto de la movilidad en el europeísmo de quienes toman parte en ella.

- Por último, es difícil pensar en otro **método de trabajo** que no sea la *cooperación* entre los Estados miembros para diseñar la política educativa. El marco normativo no permite ir más lejos. Los Estados no quieren ceder más competencias en materia de educación. Sin embargo, el verdadero espacio único requeriría una acción aun más concertada y ese concierto sólo cabe desde el plano de la Unión Europea. En este sentido, hay que esperar las posibilidades de la nueva Constitución para ver si las Leyes Marco y las Leyes Marco Europeas estimulan la propia cooperación entre los Estados para que los avances sean más decididos.

  Los principios que rigen ese método de trabajo no hacen sino confirmar estas argumentaciones. La subsidiariedad y el respeto a las competencias nacionales en materia de educación no dejan, por el momento, otro camino para el diseño y la ejecución de esa política que la cooperación entre los Estados.

7.2. Conclusiones respecto a la política de Educación Superior de la Unión Europea, el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y el programa ERASMUS

Puesto que ya en los capítulos quinto y sexto de esta segunda parte se han presentado algunas ideas conclusivas, no se pretende en este epígrafe resultar repetitivo, sino ofrecer una síntesis de las mismas e incluir aportaciones novedosas en forma de cuadros o figuras que ayuden a sistematizarlas. No obstante, lo más destacado de este epígrafe, es que al hilo de esas conclusiones que ya se ofrecieron, se intentará aquí introducir algunas aportaciones personales, a modo de propuesta, de cara a la implantación en nuestro país de la política europea de Educación Superior y del *Espacio Europeo de Educación Superior* y algunas líneas de mejora para el programa ERASMUS en sus futuras ediciones.

7.2.1. La política de Educación Superior de la Unión Europea y el Espacio Europeo de Educación Superior

1ª) Existe "política "de la Unión Europea en materia de Educación Superior

Al igual que se afirmó en la conclusión primera del epígrafe 7.2 de este capítulo que existía "política"educativa de la Unión Europea, puede afirmarse también

que existe "política" de la Unión Europea en un aspecto de la educación más específico: la Educación Superior. En efecto, en este ámbito concreto de la educación, también la Unión Europea, desde sus respectivas instituciones, ha emanado disposiciones, tanto de carácter normativo como reflexivo o ideológico, que han ido dibujando, desde el consenso, una serie de acciones coordinadas inspiradas en una serie de principios, portadoras de una serie de objetivos y motivadoras de unas determinadas acciones[11]. De esas disposiciones se ha dado cuenta detallada en el capítulo quinto de esta segunda parte de la tesis.

2ª) La política de Educación Superior de la Unión Europea está presente desde los tratados originarios

Ya el *Tratado EURATOM* de 1957 recoge en su artículo 9 referencias a la pertinencia de contar con instituciones universitarias propiamente europeas. Una propuesta que se hace realidad, por ejemplo con la creación en 1972 del *Instituto Universitario Europeo.*

3ª) En esa política pueden establecerse unas etapas con períodos y características bien definidas, que difieren relativamente de las etapas señaladas para la política educativa en sentido global

La evolución de la política de Educación Superior de la Unión Europea se puede describir mediante una serie de etapas atendiendo a las características de su desarrollo. Aunque ese desarrollo se ha visto afectado por los mismos factores que la política educativa en su conjunto, en el caso concreto de la Educación Superior, han influido algunos factores particulares que la han afectado de forma específica y que han contribuido a que la definición de esas etapas sea relativamente diferente.

3ª.1) La primera etapa abarcaría desde los orígenes de la Unión Europea hasta la firma del Acta Única Europea en 1986 y se define por la creación de un marco adecuado para el reconocimiento de titulaciones

Esta primera etapa se caracteriza, fundamentalmente, por la necesidad manifiesta de establecer mecanismos eficaces de reconocimiento de titulaciones, esencial para fomentar la movilidad profesional (libre circulación de trabajadores) que está en los fundamentos de la Unión Europea. Al margen de la creación del *Instituto Universitario Europeo de Florencia* en 1972, algunos hitos de esta etapa son la *Resolución de 1974 sobre reconocimiento mutuo de títulos,*

[11] Así es como se perfiló el concepto de "política" en la introducción a esta segunda parte de la tesis y así es como se argumentó en el caso de la política educativa general.

certificados y diplomas, la mención específica a la Educación Superior en la cuarta de las áreas de actuación del *Programa de Acción de 1976* y, sobre todo, la creación de la *Red de Centros Nacionales de Información para el Reconocimiento Académico* (NARIC) en 1984.

Hay que hacer notar que en esta etapa, la política de Educación Superior no tiene un protagonismo tan destacado como la política de Formación Profesional durante esos años, que es la "política estrella" de la Unión Europea en los comienzos de su política educativa. No obstante, durante estos años se estaba diseñando el marco para que en la etapa siguiente, la política de Educación Superior se materializara en realizaciones muy concretas.

3ª.2) La segunda etapa abarcaría desde el Acta Única Europea en 1986 hasta la Declaración de La Sorbona (1998) y la Declaración de Bolonia (1999) y se define por las realizaciones concretas de reconocimiento de títulos y, sobre todo, por los programas de movilidad

En 1986 aparece el *Acta Única Europea*. Entre sus proyecciones figura la implantación definitiva del *Mercado Único* para 1993, lo que impulsa definitivamente los trabajos en materia de reconocimiento de títulos. Surge la *Directiva de 1988* que dispone el reconocimiento de los títulos que sancionan estudios superiores de más de tres años de duración.

Pero sin duda lo más significativo de esta etapa es la puesta en marcha de los programas de movilidad de estudiantes y profesores de Educación Superior, entre los que figura uno de los hitos más emblemáticos de toda la política educativa de la Unión Europea: El Programa ERASMUS (1987). Diseñado para favorecer la movilidad en el territorio de la Unión, pronto amplía sus fronteras a los países candidatos. A partir de ese momento, se establecen otros programas de movilidad para cubrir distintos ámbitos geopolíticos de interés para la Unión: TEMPUS (1990), para países del Este y antiguas repúblicas soviéticas; ALFA (1992), para Iberoamérica; y MED-CAMPUS (1992), para países de la cuenca mediterránea.

En esta etapa se produce en la Unión Europea un hecho histórico de trascendental importancia: el *Tratado de Maastricht* (1992). Como ya se ha dicho anteriormente, afectó muy notablemente a la política educativa global de la Unión Europea[12]. Sin embargo, en el caso específico de la política de Educación Superior, el impacto no puede considerarse significativo.

[12] Se invita al lector a revisar el capítulo tercero de esta segunda parte de la tesis y el epígrafe 7.2, conclusión 4ª.3, de este capítulo.

Conviene hacer notar que la reagrupación de las acciones de la UE en materia de educación en "Programas Globales Integrados", como aquí se han denominado, a la que dio lugar ese tratado llevó a que la acción ERASMUS se integrara dentro de *SÓCRATES* cuando surge éste en 1995; pero esa es una cuestión más de forma que de fondo, que afecta más a la gestión del programa y a sus mecanismos de financiación y evaluación, que a los objetivos del mismo y a las acciones que dentro de él se desarrollan, y que, aunque sufren variaciones, no son considerables.

No obstante, esa integración obliga a hablar de sub-fases en esta etapa, constituyendo una de ellas el período desde la creación de ERASMUS hasta su integración en *SÓCRATES* (1987-1995) y la segunda el tiempo que aquella acción permanece integrada en este programa (1995-2000).

3ª.3) La tercera etapa abarcaría desde 1998/99 hasta el año 2010, y supone la puesta en marcha del Espacio Europeo de Educación Superior

Actualmente vivimos una tercera etapa, que se caracteriza por la puesta en marcha del *Espacio Europeo de Educación Superior*, surgido desde el denominado "Proceso de Bolonia" que tiene su origen en la *Declaración de la Sorbona* (1998) y la *Declaración de Bolonia* (1999). A partir del Consejo Europeo de Lisboa de 2000, que se marca como objetivo para la UE durante la década 2000-2010 convertirse en la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva del mundo, el proceso recibe un espaldarazo definitivo ya que la política común de Educación Superior se vislumbra como elemento esencial y decisivo. A partir de ese momento declaraciones sucesivas como las de Praga (2001) o Berlín (2003) han establecido un apretado calendario en dos tiempos que permite hablar, dentro de esta etapa, de dos sub-fases: hasta 2005, en la que se diseñarán las estrategias; y de 2005 a 2010, en la que empezarán a implantarse dichas estrategias de manera que a partir de esa fecha el *EEES* sea una realidad en la Unión Europea.

3ª.4) A partir de 2010, el Espacio Europeo de Educación Superior será una realidad y la política de educación superior de la Unión Europea entrará en una nueva etapa que puede proyectar cambios sobre otros niveles de los sistemas educativos

Si todo acontece según lo previsto, a partir de 2010 estarán en pleno funcionamiento las nuevas estructuras de las titulaciones que supone el "Proceso de Bolonia", el nuevo sistema de créditos que las regirá y las titulaciones conjuntas que puedan establecerse. Eso hará que la política educativa de la Unión

Europea en materia de Educación Superior revise sus objetivos, probablemente para ampliarlos en un nuevo escenario de ambiciones.

Es muy posible que esa revisión proyecte también cambios significativos en la política educativa general de la Unión Europea. Si la experiencia del *EEES* tiene éxito, y con el nuevo marco legal que supondrá la Constitución Europea en el caso de que haya sido aprobada en el año 2004, contando con las ampliaciones del 2004 y 2007 ya producidas, la Unión podría afrontar nuevos retos para otros niveles del sistema educativo.

Quizá la puesta en común de la duración de la obligatoriedad escolar, certificaciones compatibles al término de los distintos niveles de enseñanza y una serie de objetivos compartidos para cada uno de ellos, entre los que el dominio de idiomas tendrá, a buen seguro, un protagonismo inapelable, serán algunos de los procesos de los que los ciudadanos europeos podremos ser testigos.

La tabla que se presenta a continuación ofrece un resumen gráfico, como ya se hiciera en el caso de la política educativa en general, de las etapas que aquí se han establecido para la política de Educación Superior de la Unión Europea.

TABLA RESUMEN DE LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA DESDE SUS ORÍGENES A LA ACTUALIDAD

ETAPAS	DESCRIPCIÓN DE REFERENCIA	Sub-fases	CARACTERÍSTICAS	ALGUNOS HITOS REPRESENTATIVOS	HITOS EN LA UE
1957-1986 Creación de un marco para el reconocimiento de títulos	Se reconoce la necesidad de poner en marcha medidas para favorecer el reconocimiento de títulos dada la trascendencia que esto tiene para la efectividad de una libre movilidad de profesionales, una de las bases de la Unión Europea.	1957-1976	Se emiten sobre todo documentos de reflexión	Resolución de 1974	Tratados de París (1951) y Roma (1957) que dan origen a lo que es hoy la Unión Europea 1ª ampliación (1972): Reino Unido, Dinamarca e Irlanda
		1976-1986	A partir del Programa de Acción de 1976 se ponen en marcha medidas de cooperación	Programa de Acción de 1976 Red NARIC (1984)	2ª ampliación (1981): Grecia

ETAPAS	DESCRIPCIÓN DE REFERENCIA	Sub-fases	CARACTERÍSTICAS	ALGUNOS HITOS REPRESENTATIVOS	HITOS EN LA UE
1986-1998/1999 Acciones concretas de reconocimiento de títulos. Programas de movilidad de estudiantes y profesores	Se hacen reales las medidas del reconocimiento de títulos La movilidad se percibe como la mejor estrategia para promover la *Dimensión Europea* en el ámbito de la Educación Superior	1986-1995	El *AUE* (1986) que implica la puesta en marcha en 1993 del Mercado Único impulsa *el reconocimiento de* los títulos. Se dinamiza la movilidad con programas concretos.	Directiva de 1988 sobre reconocimiento de títulos Programa ERASMUS (1987) Otros programas: TEMPUS (1990), ALFA (1992), MED-CAMPUS (1992) Memorándum sobre la Educación Superior (1991)	3ª ampliación (1986): España y Portugal *Acta Única Europea* (1986) *Tratado de Maastricht* (1992)
		1995-2000	Con la aparición de los "Programas Globales Integrados" ERASMUS se integra en *SÓCRATES*	ERASMUS dentro de *SÓCRATES I* (1995	4ª ampliación (1995): Austria, Finlandia y Suecia *Tratado de Amsterdam* (1997)
1998/1999/ 2000-2010 Se pone en marcha el *Espacio Europeo de Educación Superior*	Las declaraciones de la Sorbona y de Bolonia ponen la primera piedra para la creación del *EEES* El objetivo estratégico del Consejo Europeo de Lisboa lo impulsa definitivamente	1998/1999/ 2000-2005	Se inicia el proceso de reflexión para que se establezcan las medidas que hagan posible el *EEES*	**Declaraciones de la Sorbona (1998), de Bolonia (1999), de Praga (2001), de Berlín (2003)** ERASMUS se desarrolla dentro de *SÓCRATES II* (2000-2006)	Consejo Europeo de Lisboa (2000) Tratado de Niza (2001) Entrada en circulación del Euro (2002) 5ª ampliación (2004): 10 países del Centro y Este de Europa ¿Constitución Europea (2004)?
		2005-2010	Se implantan las medidas, que deberán estar totalmente desarrolladas para el año 2010	**Declaración de Bergen (2005)**	6ª ampliación (2007): Rumania y Bulgaria
2010-En adelante El *Espacio Europeo de Educación Superior* tiene que estar totalmente implantado	El alcance de la fecha prevista para la puesta en marcha definitiva del *Espacio Europeo de Educación Superior* llevarán al replanteamiento de una política educativa donde quizá se establezca una Ley Europea o una Ley Marco Europea, siguiendo la nomenclatura de la futurible Constitución			Títulos europeos de Educación Superior ¿Ley marco para la educación en Europa? ¿Certificados y Diplomas "intercambiables" entre los distintos países de la Unión Europea?	

En gris: Materializaciones concretas y programas específicos.

En azul: Disposiciones normativas oficiales, pero de carácter sólo intencional que no suponen, en sí mismo, materializaciones concretas.

En **letra negrita**: Informes o comunicaciones sin carácter normativo o documentos de trabajo o de grupos de expertos.

4ª) Dentro de la política educativa de la Unión Europea, la política de Educación Superior es actualmente la de mayor relevancia

Si bien la Formación Profesional ha acaparado un protagonismo determinante dentro de la política educativa de la Unión Europea desde el primer momento, la Educación Superior está asumiendo ese protagonismo en los albores del siglo XXI.

La creación del *Espacio Europeo de Educación Superior* que supone el proyecto cumbre de esa política en este ámbito es la materialización más ambiciosa de todos los tiempos emprendida por la Unión Europea en materia de educación.

La naturaleza del proyecto no ha sido practicada hasta ahora, ya que se trata de diseñar desde unos parámetros consensuados y compartidos (que no necesariamente idénticos) todo un nivel de los sistemas educativos: la Educación Superior. Además, el alcance del proyecto no tiene precedentes ya que trasciende a los países de la Unión para integrar a otros países de nuestro continente e incluso servir de emulación para otras realidades geo-políticas como América Latina o los países de la cuenca mediterránea. Por último, el proceso que se está siguiendo para implantar este proyecto, con la participación de todas las esferas implicadas (gobiernos, instituciones de Educación Superior, profesores, estudiantes, instituciones de la Unión Europea, organismos internacionales, etc.) no tiene parangón.

5ª) En esa política pueden percibirse una finalidad, unos principios y unas estrategias claramente definidas

En el marco del modelo global que se estableció para la política educativa general de la Unión Europea en la conclusión 7ª del epígrafe 7.2 de este capítulo, y en consonancia con la meta[13], la visión[14], la misión[15] y el paradigma[16] que allí se plantearon, la política de Educación Superior de la Unión Europea orienta su **finalidad** hacia la conversión de Europa en un espacio único para los estudiantes de Educación Superior, caracterizado por la excelencia, tanto en la docencia como en la investigación, de tal modo que sea atractivo para los estudiantes universitarios de todo el mundo.

[13] Europa como la economía del conocimiento más potente del mundo.

[14] Contexto social globalizado, tecnificado y multicultural.

[15] Crear el espacio Europeo de Educación para una Europa de los ciudadanos inmersos en una sociedad de conocimientos.

[16] Aprendizaje Permanente.

Para lograrlo, se fundamenta en una serie de **pilares fundamentales**, como son la movilidad de los estudiantes, el reconocimiento de títulos, la cooperación entre las instituciones de Educación Superior de distintos países de la Unión, y la excelencia, definida como la máxima calidad docente posible y el más alto nivel de investigación.

Esos pilares se ven concretados en una serie de **estrategias** que pasan por la elaboración de una estructura compartida en las titulaciones de Educación Superior, organizada en dos niveles (Grado y Postgrado), un sistema de créditos común (ECTS), un suplemento al título, y el diseño y desarrollo de titulaciones conjuntas con la participación de distintas instituciones de Educación Superior de diferentes países.

6ª) Esa política asigna un papel determinado a las instituciones de Educación Superior dentro de la Europa del Conocimiento

El papel que juega la Educación Superior en la construcción de Europa como economía del conocimiento tiene **cuatro dimensiones interdependientes**, todas ellas potenciando el establecimiento de una Europa de los ciudadanos en una sociedad cognitiva.

La primera de esas dimensiones es la *producción del conocimiento*, materia prima esencial en esta sociedad cognitiva. De la capacidad para producir conocimiento nuevo y reordenar el conocimiento existente de forma que permita una interpretación correcta de la compleja realidad contemporánea dependerán las posibilidades de éxito en el liderazgo mundial, tanto ideológico como económico.

En esa producción del conocimiento, la investigación científica, tanto de base como aplicada, es la herramienta fundamental. Sin la investigación es imposible generar conocimiento nuevo. Por eso las instituciones de Educación Superior, muy especialmente las universidades, deben enfatizar esta dimensión de sus actividades dotándose de los suficientes recursos materiales, personales y financieros como para afrontar proyectos realmente productivos. La cooperación interinstitucional internacional resultará decisiva para la investigación, por cuanto facilita la orientación de recursos y la especialización en áreas de la investigación determinada por parte de redes concretas de instituciones que generan equipos expertos de investigación. En la consecución de los recursos es ineludible la referencia a la financiación pública, pero el esfuerzo de cooperación entre entidades privadas y las universidades debe ser aún mayor. La gestión de esos recursos debe hacerse con mayor profesionalidad y atendiendo a criterios de eficacia que aún están lejos de instalarse en las prácticas de la gestión universitaria. Para terminar, la evaluación de la investigación debe ser rigurosa y permitir reorientar los proyectos de investigación hacia los campos más

necesarios, sin descuidar tanto el área científica experimental como las áreas sociales o de humanidades que ayudan a dar un sentido antropológico y filosófico a los hallazgos del ámbito experimental.

La segunda de esas dimensiones tiene que ver con la *transmisión del conocimiento*. Es fundamental el papel tradicional de las instituciones de Educación Superior como las instituciones donde los más altos niveles de conocimiento, y las destrezas más cualificadas de los profesionales, son transmitidos de unas generaciones a las siguientes. La educación y la formación juegan aquí un desempeño radicalmente propio, por lo que la docencia debe ser objeto de constantes análisis para evaluar su calidad. La búsqueda de la excelencia docente debe ser un anhelo en el horizonte de las instituciones de Educación Superior de la Unión Europea. La aparición de instancias evaluadoras de la calidad, tanto en el nivel nacional como en el nivel de la Unión, es ya una realidad que deberá ir perfeccionándose con el tiempo para velar por la correcta preparación de los docentes, la adecuación del currículo de las titulaciones a las necesidades profesionales de los ámbitos de desempeño de las mismas, la adecuación de las técnicas didácticas a los contenidos que se ofrecen, la pertinencia de los modos de evaluación, etc.

La tercera de las dimensiones es la *difusión del conocimiento al conjunto de la sociedad*. Las instituciones de Educación Superior no deben ser entidades cerradas a sus tradicionales usuarios (estudiantes, futuros profesionales) sino que deben abrirse a la sociedad en su conjunto, irradiarle sus descubrimientos y hacer que se beneficie de sus hallazgos. Cada vez más la Educación Superior se abre, mediante fórmulas más flexibles, a grupos sin titulación previa, a personas jubiladas, a grupos de profesionales en ejercicio buscando una mayor especialización o una actualización de sus competencias profesionales, etc. En esa apertura, las Tecnologías de la Información y la Comunicación pueden ser herramientas facilitadoras de los procesos de difusión del conocimiento: permiten acceder a la información a un gran número de personas, a una gran velocidad, y sin necesidad de un desplazamiento determinado. Esos factores contribuyen a que se constituyan en un medio de difusión de la información que habrá que potenciar especialmente.

Por último, la cuarta dimensión es la *explotación del conocimiento*. Los resultados de la investigación deben hacerse efectivos en innovación tecnológica. Esa innovación, a su vez, va a permitir a la ciudadanía europea alcanzar mayores niveles de calidad de vida. Y, por otra parte, ser una potencia capaz de exportar infraestructuras tecnológicas de última generación.

El siguiente esquema puede expresar gráficamente esa cuádruple dimensionalidad del papel de la universidad en la construcción de una Europa de los

ciudadanos en la sociedad del conocimiento conforme al modelo de la política educativa de la Unión Europea diseñado en la conclusión séptima del epígrafe 7.2 de este capítulo.

7ª) Análisis crítico de la política educativa de la Unión Europea en materia de Educación Superior

Puesto que la política de Educación Superior coincide en muchos aspectos con el modelo que se presentó para la política general de educación, no se

entrará aquí, de nuevo, en la crítica de los mismos (meta, visión, misión, paradigma) sino que se hará sólo en los aspectos específicos de aquella respecto de ésta.

Así, en cuanto a la **finalidad**, el economicismo sigue presente y la servidumbre al objetivo estratégico de Lisboa es evidente. La creación del *Espacio Europeo de Educación Superior* se ve, ante todo, como la posibilidad para Europa de convertirse en una potencia tecnológica, si no capaz de hacer sombra al domino de los EE.UU. o de Japón, sí al menos de colocarse a su mismo nivel. El desarrollo cognitivo de la masa ciudadana de Europa debe ser el horizonte último, por encima de cuestiones tintadas de mercantilismo.

Por otra parte, no se pueden descuidar las cuestiones de carácter humanístico y social. Se está asistiendo, en el caso de muchos avances científicos, a una desorientación socio-humanística (y en algunos casos jurídica) sobre los mismos. Las posibilidades que se abren con la clonación, los riesgos de una sociedad al pairo de quienes controlen los medios de comunicación social, o los nuevos delitos derivados de las tecnologías de la información deben hacer caer en la cuenta de una imperiosa necesidad de reflexionar sobre la innovación tecnológica desde lo humanístico y lo social, desde lo ético.

Además, el equilibrio sostenible entre el avance científico técnico y el respeto al medio ambiente no puede olvidarse. Europa es, junto a los EE.UU. y Japón, una de las zonas del planeta más industrializadas, más contaminantes y con mayores amenazas para su propio medio ambiente. El avance de las comunicaciones (autopistas, líneas ferroviarias de alta velocidad, crecimiento aeropuertario), las emisiones de gases tóxicos derivados de la industria y de los transportes, la contaminación marítima o el crecimiento urbanístico desmesurado que agrupa a la población en grandes núcleos y despobla grandes áreas rurales, etc. son sólo algunas de las amenazas ante las que las instituciones de Educación Superior debieran ofrecer respuesta desde sus innovaciones. Ya se están comenzando a abordar con seriedad las investigaciones tendentes a buscar nuevas formas de energía limpia (solar, eólica), y se están desarrollando sistemas de comunicaciones menos contaminantes, pero aún debe crecer la investigación en estas áreas.

Es imprescindible, por otra parte, que la investigación no se limite sólo a la industria y a los ámbitos relacionados con la producción de bienes de consumo. Es importante, también, que exista más investigación relacionada con los servicios sociales básicos que pueda redundar en beneficios para toda la ciudadanía. El modelo de bienestar social que presenta Europa, probablemente uno de los más equitativos del mundo, fruto de una concepción del Estado social muy evolucionada, no puede sufrir regresiones. Aspectos como la sani-

dad, la asistencia farmacéutica, la vivienda, la alimentación o la educación, deben ser objeto de una protección especial y la investigación de las instituciones de Educación Superior no debe desatender campos relacionados con esos aspectos. La investigación médica y farmacéutica, por ejemplo, debe dar lugar a un sistema sanitario más equitativo mediante el descubrimiento de técnicas de prevención y diagnóstico más fiables al alcance de todos y la explotación de principios medicinales menos costosos.

Respecto a los **pilares fundamentales** que aquí se han apuntado, es obvio que resultan imprescindibles para construir una Europa del conocimiento, pero son insuficientes. La movilidad o el reconocimiento de títulos, etc. resultan condición *sine qua non*, pero no constituyen, en sí mismas, el entramado de esa nueva Europa que se quiere construir. Es necesario que las experiencias de movilidad impliquen más actividades de carácter europeísta y que el reconocimiento de títulos no sea sólo una mutua validación de los títulos concedidos en uno y otro país. Es preciso que los títulos guarden una coherencia real en los niveles de formación para que la movilidad de profesionales se haga en condiciones de igualdad. Una formación armónica en cuanto a objetivos y en cuanto al perfil profesional que sanciona el título que la reconoce es un paso imprescindible para que el reconocimiento de títulos sirva, además, como instrumento de igualdad de oportunidades profesionales entre los trabajadores de Europa.

Las **estrategias** concretas que se han diseñado (estructura en dos ciclos, sistema de créditos según el ECTS, suplemento al diploma y titulaciones conjuntas) suponen un avance muy arriesgado para hacer de la Educación Superior en Europa un espacio verdaderamente compatible para todos sus ciudadanos con independencia del país del que sean originarios. Los procedimientos para llegar a los acuerdos sobre cómo materializarlos son también símbolo de una forma democrática y plural de acercarse a la solución de los problemas.

Por último, habría que apuntar unas palabras respecto a la **temporalización** del proceso. Aunque el plazo para culminar la implantación del nuevo sistema de Educación Superior es amplio, se corre el riesgo de improvisar decisiones precipitadas. Laos sistemas nacionales de Educación Superior tienen siglos de tradición en cada país y su configuración actual es el resultado de una lenta evolución a lo largo de todos esos siglos. Además, esos sistemas son muy diferentes entre sí. Varían en cuanto a las estructuras de las titulaciones, la propia denominación de las mismas, los curricula, los sistemas de evaluación, las escalas de calificación, las metodologías para el seguimiento del alumno, etc. Cambiar todos esos sistemas, tan diferentes en algunos casos, en poco más de una década (de 1998 a 2010) puede ser demasiado brusco.

Las decisiones en este terreno no deben ser precipitadas. Lo que está en juego es mucho y de un valor demasiado alto para arriesgarnos a modificaciones a la ligera.

8ª) Algunas propuestas

Sin ánimo pretencioso, se apuntan aquí algunas posibles ideas para facilitar el "Proceso de Bolonia". Dado que el sistema de generación de ideas se está dando desde la interacción de muchísimos actores que participan en foros múltiples de debate, la propuesta de estas ideas por parte de una sola persona puede resultar pobre, en unos tiempos además en que la generación del conocimiento es multidisciplinar y desde equipos de trabajo. No obstante, el desarrollo de la tesis ha permitido alcanzar algunas conclusiones que tal vez pudieran apuntar sugerencias en la dirección adecuada.

- Antes incluso de plantearse cambios en la Educación Superior, o al menos simultáneamente, quizá sería conveniente pensar en modificaciones compartidas en el propio **sistema de acceso** a ese nivel educativo que condujesen a modelos más compatibles. Ya la *Resolución de 1976* que estableció el *Primer Programa de Acción en Materia Educativa*[17] indicaba, en su epígrafe IV, parágrafo 14, que sería útil "la organización de un debate con responsables de enseñanza superior sobre la elaboración de una actitud común para la admisión de estudiantes de otros Estados miembros en la Enseñanza Superior".

- Lo que se ha avanzado en este terreno es poco. Los Estados se reconocen mutuamente los mecanismos de admisión de unos y otros, pero se está lejos de compartir unos criterios comunes de admisión. Se facilitaría la movilidad de estudiantes de Educación Superior y el propio *Espacio Europeo de Educación Superior* si los países implicados en su desarrollo implantasen un sistema compatible de acceso a la Educación Superior que concediese la posibilidad de estudiar en cualquier universidad de la Unión Europea. Cabe pensar, en esa lógica, en el diseño de unas **Pruebas Terminales de Bachillerato o en unas pruebas de acceso a la universidad que tuviesen elementos comunes o al menos compatibles entre sí**. Entre esos elementos, el conocimiento de dos lenguas extranjeras, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea, sería imprescindible. Establecer unos criterios comunes de admisión, por áreas de estudio, por titulaciones, etc. para toda Europa sería un paso decisivo en el planteamiento de una Educación Superior compatible en todo el continente. Cabe pensar, yendo aún más lejos, que se

[17] Se remite al lector al capítulo segundo de esta segunda parte de la tesis.

instaurase un auténtico ***distrito universitario único en Europa*** en consonancia con ese sistema de acceso compatible. Cierto es que ni siquiera algunos Estados de la Unión tienen un distrito único dentro de sus fronteras, pero hablar de movilidad y seguir pensando en términos feudales en lo que a universidades se refiere resulta un tanto incoherente.

- En esa misma línea, eso quizá obligaría a descender al nivel inmediatamente anterior a la Educación Superior, sobre todo a la universitaria: el Bachillerato. Ya existen experiencias exitosas, como el Bachillerato Europeo, que suponen un currículo compartido por grupos de ciudadanos de diferentes nacionalidades, como es el caso de las *Escuelas Europeas*. Sería muy recomendable contar con una ***Educación Secundaria Preuniversitaria Europea***, con criterios curriculares compartidos, para establecer sistemas comunes de acceso a las universidades europeas. A su vez, esos sistemas debieran estar en consonancia con el nuevo sistema de dos grados diseñado para la Educación Superior por el "Proceso de Bolonia". En los curricula del *Bachillerato Europeo*, los **idiomas modernos** y la **Historia de la Unión Europea** debieran tener un espacio adecuado en aras a edificar una verdadera Dimensión Europea en los estudiantes universitarios de las próximas generaciones.

- Una vez ya dentro del propio sistema de Educación Superior que se está construyendo, sería imprescindible la existencia de *unidades de estudio* –por seguir la denominación que establece ese nuevo sistema– que tuvieran carácter de ***Eurotroncales***. Con esas *Eurotroncales* no haría falta el reconocimiento mutuo de los títulos entre unos países y otros, sino que ellas concederían una validez oficial en todo el territorio de la Unión a los títulos otorgados por cualquier institución de Educación Superior de la Unión Europea. La dificultad en este punto estriba en mantener el adecuado equilibrio entre el imperativo curricular que supondrían las *Eurotroncales,* las ansias de los estados de diseñar elementos curriculares propios, los deseos de las regiones de ofrecer su impronta identitaria en los estudios universitarios, y el principio consagrado desde los orígenes de las instituciones universitarias de la *Autonomía de las universidades.* Un equilibrio realmente malabar si se quiere conseguir a la vez el consenso entre todas esas instancias y una validez global en todo el territorio europeo.

- El **diseño del ECTS** debe concretarse aún mucho más. Como se vio en el cuadro que se presentó en el epígrafe 5.7.3 del quinto capítulo de esta segunda parte, su formulación actual dista mucho de ser precisa y ofrece una horquilla de variabilidad que oscila entre las 37, 5 horas de trabajo por semana y las 50 horas, superando con creces en este último caso la media de cualquier horario laboral de los países de la Unión Europea. Por otra parte,

resulta extremadamente complejo estimar las necesidades "medias" de tiempo que un estudiante "medio" precisa para culminar con éxito una determinada *unidad de estudio*.

- Por otra parte, las **calificaciones** propuestas para evaluar la superación de los créditos, según se expuso en el epígrafe 5.7.2, subapartado 2°, parten de

una distribución estadísticamente normal de las calificaciones de un grupo en una *unidad de estudio* para determinar las distintas categorías de evaluación. Se trata, pues, de una evaluación conforme a la norma y no conforme al criterio. Ese tipo de evaluación tiene pedagógicamente muchos riesgos: ¿Qué ocurrirá en el caso de grupos que no sigan esa distribución normal? ¿Hasta qué punto las calificaciones otorgadas en esos grupos reflejan el rendimiento de los alumnos comparativamente con el rendimiento de los alumnos de otros grupos?

No obstante, sí parece positiva la amplitud de categorías nominales que presenta el sistema de calificaciones propuesto. Comparándolo, por ejemplo, con el caso del que actualmente se emplea en España, añade entre el "aprobado" y el "notable" dos categorías, "satisfactorio" y "bien", que ayudan a discriminar mejor el rendimiento del alumno y facilitan la labor evaluadora del profesorado. También distingue, en el caso de los alumnos que no superan la evaluación, aquellos cuya evaluación negativa es fruto de una insuficiencia muy notable y aquellos cuyo rendimiento ha estado cerca de ser suficiente. Son aportaciones enriquecedoras en cuanto a la información que se ofrecerá en los expedientes académicos de los alumnos.

Aún así, sin perder de vista la categorización nominal, para la obtención de medias en concursos competitivos de becas, etc. sería muy adecuado establecer un sistema que, acompañando al nominal, indicara una valoración cuantitativa de cada categoría cualitativa. Una posible propuesta podría ser:

Categoría nominal	Propuesta cuantitativa
Categoría nominal	Propuesta cuantitativa
Sobresaliente	5
Notable	4
Bien	3
Satisfactorio	2
Suficiente	1

En el caso de la equivalencia con el sistema español actualmente en vigor, la traslación sería sencilla:

Categoría nominal	Propuesta cuantitativa	Equivalencia en el sistema actual español	
Sobresaliente	5	9-10	Sobresaliente y Matrícula de Honor
Notable	4	8-8,99	Notable
Bien	3	7-7,99	
Satisfactorio	2	6-6,99	Aprobado
Suficiente	1	5-5,99	

- En un escenario de *Espacio Europeo de Educación Superior* sería adecuado retomar con más fuerza la propuesta, como ya se hiciera desde el *Tratado EURATOM* de 1959 (artículo 9), de **crear instituciones de Educación Superior netamente europeas**, al estilo del *Instituto Universitario de Florencia*. Ese instituto es una experiencia ejemplar y son loables sus resultados en lo que se refiere a la creación de un espíritu europeísta y un sentido de la investigación internacional conjunta. Esas instituciones netamente europeas podrían especializarse en determinadas áreas de conocimiento y resultar punteras en sus respectivos ámbitos de investigación, contando con equipos multidisciplinares de investigadores procedentes de diversos países.

  Además, sería muy indicado pensar en una institución universitaria europea con implantación en todos los países de la Unión, con un estatuto europeo, dependiente financieramente de los presupuestos comunitarios, pero con plena autonomía como el resto de las instituciones de Educación Superior, con órganos de gobierno transnacionales y con la posibilidad de acoger a estudiantes de todo el mundo.

  Las TIC favorecen la posibilidad de pensar en que ese tipo de institución se crease en una modalidad más flexible que las tradicionales, quizá con metodología semi presencial o completamente abierta, siguiendo el modelo de universidades como la UNED de España o la *Open University* del Reino Unido. Tal vez una *EurOpen University* (Universidad Abierta Europea) pudiera erigirse en una "institución insignia" de las posibilidades de Europa como espacio de docencia e investigación realmente internacionalista en un mundo globalizado.

- Al hilo de la existencia de esas instituciones netamente europeas, que transcienden los fueros nacionales, cabría pensar en una ***corporación europea de profesionales docentes***. Para hacer de Europa un verdadero espacio sin fronteras en lo que se refiere al conocimiento, la movilidad profesional de los docentes tiene que estar aún muchísimo más facilitada. No es suficiente que cualquier funcionario de cualquier país de la unión o cualquiera de sus ciudadanos pueda trabajar libremente en otro país de la Unión. Sería muy conveniente contar con estatutos docentes que rompiesen fronteras de tal modo que se flexibilizara la contratación docente entre los distintos países de la Unión y se hiciese más real la posibilidad de ejercer en distintas universidades de Europa a lo largo de una trayectoria profesional docente. Ese flujo de profesorado e investigadores enriquecería, sin duda, la circulación de conocimientos y el intercambio de innovación tecnológica entre unas instituciones y otras y entre unos países y otros. Hay aún muchas trabas a la movilidad derivadas de los recelos de los Estados y de un excesivo proteccionismo laboral para los trabajadores nacionales.

- En el **caso concreto de España**, los Reales Decretos que se han venido emitiendo (sobre el Suplemento al Diploma y sobre el ECTS) están en la dirección correcta según las disposiciones del "Proceso de Bolonia" pero, teniendo en cuenta que todavía desde la Unión Europea no está todo cerrado, habrá que esperar mayor grado de concreción para proponer realizaciones más específicas.

Mientras tanto, cabe ir planteando algunas ideas. Respecto a las calificaciones, por ejemplo, es posible que haya que modificarlas más adelante, puesto que como se vio en el epígrafe 5.7.3. el modelo propuesto por el Real Decreto correspondiente dista todavía de seguir el modelo de siete categorías en el que se está trabajando desde la Comisión Europea para el ECTS y se ratifica en el modelo español vigente de cuatro categorías.

Por otra parte, las actuales diplomaturas de tres años tendrán, probablemente, que adaptarse a la estructura europea de *Grado*. Aún está por ver si esa estructura implicará tres años ($60 \times 3 = 180$ créditos europeos) o cuatro años ($60 \times 4 = 240$ créditos europeos). Si la estructura final es de tres años, no supondrá grandes complicaciones. Sin embargo, si la estructura final es de cuatro años, ello requerirá un replanteamiento estructural y curricular al alza y sería muy útil que, por ejemplo, ese replanteamiento redundara en el *practicum*, uno de los aspectos más deficitarios actualmente y cuya mejora es constantemente demandada por empleadores y alumnos.

En el supuesto de un grado de tres años, las licenciaturas actuales de cinco años tendrán que reorganizarse en ese Grado de tres años (con una formación

generalista y básica) al que seguiría un postgrado de dos años (con una formación especializada). Pero si el planteamiento del grado es de cuatro años, cabe pensar en una reestructuración que obligue a reducir sus curricula o a reorganizarlos en un ciclo único de cuatro años.

Cabe la posibilidad también de un Grado de cuatro años centrado en cuestiones básicas que ofrezcan los fundamentos profesionales y uno o dos años posteriores, de post-grado, donde se ejercite la especialización profesional.

Ese será el escenario ineludible para las titulaciones profesionales que actualmente ocupan seis años, como son las de medicina, arquitectura o determinadas ingenierías superiores. En ese caso el Grado sería una aproximación a los niveles técnicos de la profesión y el ejercicio en los niveles superiores requeriría la culminación de un segundo ciclo de dos años. La tabla siguiente lo refleja de forma sintética.

Situación actual en España y escenarios posibles en el *Espacio Europeo de Educación Superior*		
Situación actual en España	**Escenario europeo A: Grado = 4 años**	**Escenario Europeo B: Grado = 3 años**
Diplomaturas e Ingenierías técnicas 3 años	Grado exclusivamente ampliando currículo	Grado exclusivamente sin cambios curriculares
Licenciaturas 5 años	Grado exclusivamente reduciendo currículo ó Grado + 1 año de post-grado	Grado + postgrado de 2 años
Medicina, Arquitectura e Ingenierías superiores: 6 años	Grado + 2 años de post-grado	Grado + 2 años de postgrado reduciendo currículo

A la vista de la tabla anterior parece más sencillo, dada la estructura actual española, que el Grado europeo se decantara por una duración de tres años, en cuyo caso sólo sufrirían modificaciones las titulaciones de seis años. Sin embargo, si el grado es de cuatro años, obligaría a modificar tanto las actuales diplomaturas de tres años como las licenciaturas de cinco años. Por otra parte, la reducción de una titulación de seis años a un esquema de 3 + 2 (reducción curricular del 17%) es siempre una reducción menor que la reducción de una titulación de cinco años a una de 4 años (reducción del 20%). En cualquier caso, todo esto son hipótesis, porque también cabe la posibilidad de que se permitieran titulaciones de Grado de duración variable (algunas de tres años y otras de cuatro años).

Para terminar, y centrando la cuestión en la formación docente, podría decirse que la nueva estructura europea sería conveniente ya que el Grado de una titulación determinada podría verse complementado por un post-grado específico de docencia para aquellos profesionales de esa titulación que quisieran dedicarse a la enseñanza.

7.2.2. El programa ERASMUS

La experiencia de este estudio, aunque de objetivos muy limitados, ha permitido obtener una serie de conclusiones sobre el programa ERASMUS y, aun a riesgo de incurrir en un atrevimiento, proponer algunas ideas para ser tomadas en consideración en el futuro de dicho programa.

1ª) El programa ERASMUS ha potenciado la movilidad de estudiantes de Educación Superior en Europa de forma notable

Es incontestable el hecho de que desde los orígenes de ERASMUS el número absoluto de estudiantes europeos de Educación Superior que ha realizado parte de sus estudios en una institución de Educación Superior extranjera se ha multiplicado por 33. Sólo en el seno de los países de la Unión Europea, entre el curso 1987/88 y 1999/2000, es decir en poco más de una década, se ha pasado de 3.244 alumnos ERASMUS a 107.270. Eso supone un aumento del 3.307%.

No obstante, los valores siguen siendo escasos respecto a lo que sería deseable, ya que, si tenemos en cuenta los valores de matrícula en Educación Superior, esos datos no representaron, en cada uno de los países, más del 1,5% de los estudiantes matriculados[18].

2ª) El crecimiento de la movilidad gracias al programa ERASMUS es muy desigual según los países y ha sufrido una evolución en el tiempo distinta en cada uno de ellos

Si bien es cierto que todos los países han sufrido aumentos considerables en el número de estudiantes participantes en el programa desde su primer año hasta ahora, ese aumento no ha sido igual para todos los países, existiendo grandes diferencias entre ellos. Destacan los aumentos de España y Portugal, con un factor de multiplicación mayor de 170 puntos en el caso de España y cercano a 120 en el caso de Portugal. Otros países, como por ejemplo Reino Unido, tienen un factor de multiplicación en lo que respecta a su crecimiento de 11 puntos, muy por debajo de la media de la Unión Europea (que lo tiene de 33 puntos).

[18] Datos del año 1995/96. Ver tablas 5.1 a 5.3 y mapa 5.4.

La evolución en el tiempo de ese crecimiento ha sido dispar. Algunos países presentan una curva de crecimiento sostenida, con una pendiente lineal (España) mientras que otros presentan mayores altibajos (Reino Unido, Países Bajos o Francia).

3ª) El volumen de participación en el programa no depende exclusivamente del peso demográfico de cada país, sino que existen países "sobre-dimensionados" e "infra-representados" en el programa

El volumen de estudiantes que cada país pone "en circulación" cada año dentro del programa ERASMUS es muy variable y, aunque fuertemente relacionado con la demografía, esta variable por sí sola no permite explicar esas diferencias de volumen. Países con peso demográfico mayor que otros envían menor número de alumnos a estudiar al extranjero. Se hace necesario un análisis profundo de ese volumen de alumnos que unos países y otros "ponen en circulación", examinando si variables geográficas como la ubicación centro-periferia o económicas como el poder adquisitivo están detrás de estas diferencias de volumen no sea que se esté atentando contra el principio de igualdad de oportunidades al existir más posibilidades de ser un estudiante ERASMUS en unos países que en otros.

España o Bélgica, por poner ejemplos, son países sobre-dimensionados mientras que Alemania o Italia están infra-representados.

4ª) Los flujos de movilidad de los estudiantes presentan países "importadores" y países "exportadores"

El análisis de los flujos de intercambio entre estudiantes que aquí se ha presentado ha puesto de manifiesto la existencia de países como Reino Unido, Irlanda o Francia, y, en menor medida, Países Bajos, que son claramente "importadores" de alumnos ERASMUS por cuanto están permanentemente acogiendo muchos más alumnos de los que envían.

Por su parte, existen países como Italia o Alemania, cuyos flujos de envío son muy superiores a los de entrada, lo que los convierte en países "exportadores".

5ª) Existen áreas de estudio muy fuertemente preferidas por los estudiantes ERASMUS y otras claramente olvidadas

Dejando al margen los datos sobre las Lenguas Modernas[19], el área de Empresariales ejerce una poderosa atracción sobre los estudiantes ERASMUS a

[19] La razón, relativa a la inconsistencia de los datos en este área, se argumentó ya en el epígrafe 6.4.

tenor de los altos porcentajes que representa en sus elecciones frente a los porcentajes de otras áreas.

Entre las áreas menos elegidas destacan las de Educación Física, Ciencias de la Información, Geografía, Educación y Matemáticas.

6ª) No se han podido determinar las razones que explican los flujos de países o las preferencias de área

Al margen de constatar los flujos entre los países o de señalar las preferencias de área no se ha podido llegar más lejos con los datos que se disponían en esta investigación. Las razones que explican tales flujos o tales elecciones son complejas y atañen a factores de índole cultural, geográfica, económica, histórica, sociológica, etc. como se trató de apuntar, de forma intuitiva, en el epígrafe 6.4 del capítulo sexto.

Entre todos esos factores quizá parece claro que en las elecciones de los países, a tenor de cuáles son los mayormente "importadores", prevalece el criterio de la lengua que en ellos se hable. El atractivo del inglés y del francés, y crecientemente del español, marcan de forma significativa las elecciones de los estudiantes.

7ª) Se hace necesario, pues, una recogida exhaustiva de información sobre las motivaciones de los estudiantes ERASMUS, accesible a los investigadores, para indagar en las razones de esos flujos

La simple elaboración de un cuestionario para todos los estudiantes ERASMUS que permita obtener información por un lado sobre su perfil (social, económico, etc.) y por otro sobre las motivaciones de su elección podrían esclarecer las razones reales de los flujos entre estudiantes. Ello permitiría reorientar esos flujos, con políticas correctoras, para que no estuviesen demasiado desequilibrados hacia determinados países como lo están ahora.

8ª) Algunas propuestas

- En el epígrafe 6.5 del capítulo sexto se presentó el **"Índice de Elegibilidad"** como un posible indicador, calculado a partir de un modelo matemático simple, que puede ayudar a entender cómo son esos flujos (aunque no permite adivinar por qué son así) y, sobre todo, cuantificar la capacidad de captación de estudiantes ERASMUS por parte de cada país a lo largo del tiempo. Las posibilidades que la aplicación de este indicador puede aportar al análisis del programa ERASMUS son muy diversas y ofrece un marco nuevo de comparación. Esas posibilidades son además, extrapolables a cualquier programa educativo de la Unión Europea que suponga movilidad de alumnos.

- Aunque la movilidad de estudiantes en el nivel de Educación Superior haya crecido de forma notable, al ser aún escasa, obliga a la Unión Europea a plantear aún más medidas que la faciliten y a trabajar en la desaparición de los obstáculos que aún la frenan. La solución de los problemas económicos que supone para los estudiantes su movilidad o la mejora de las destrezas lingüísticas en la edad escolar siguen siendo todavía asignaturas pendientes a las que hay que dedicar mayor atención.

- En esa dirección, podría pensarse, por ejemplo, en **créditos a bajo interés, especiales para los estudiantes ERASMUS**, sostenidos por el Banco Central Europeo que, sin gravar aún más el gasto de la Unión Europea en el programa ERASMUS facilitara la participación en él de más alumnos. Estos créditos ayudarían a que el factor económico no fuese tan originario de desigualdad de oportunidades en el caso de la movilidad de estudiantes.

- En la misma dirección, podría pensarse, por ejemplo, en la creación de una fundación de carácter netamente europeo que otorgue más **becas a los mejores expedientes** de los estudiantes universitarios del último curso **con el objetivo exclusivo de fomentar la movilidad** entre los mejores estudiantes.

- La creación de **residencias ERASMUS**, siguiendo el modelo de los Colegios Mayores, pero especialmente destinadas para estos alumnos, sostenidas con el apoyo presupuestario de la Unión Europea, lo que permitiría unas tarifas adaptadas a la media de la Unión Europea, podría ayudar a evitar los problemas de los costes de alojamiento derivados de las diferencias económicas entre unos países y otros.

- Las diferencias puestas aquí de manifiesto entre los flujos de países-origen y países-destino, que ha identificado una serie de países "importadores" y otros "exportadores", debería promover la reflexión sobre la **necesidad de potenciar la movilidad hacia los países menos demandados**. Del principio de la Unión Europea del respeto a las minorías culturales, es heredero el de potenciar el aprendizaje de las lenguas menos extendidas. Para hacerlo real hay que potenciar que los flujos de estudiantes se dirijan a países cuyas lenguas nativas no son las más extendidas, porque los datos que aquí se han presentado ponen de manifiesto que está ocurriendo exactamente lo contrario.

- Igualmente, **los alumnos que solicitaran intercambios en áreas menos elegidas deberían contar con algún tipo de "discriminación positiva"**, a fin de que las distintas áreas tuvieran una presencia, si no igual, sí al menos más equilibrada.

- Es difícil valorar la influencia del programa en el sentimiento europeísta de sus participantes. Y, sin embargo, es uno de sus objetivos. Sería necesario elaborar una encuesta inicial y final para los participantes ERASMUS sobre conocimientos de Europa, actitudes europeístas, prejuicios sobre el país de destino, etc. que permitiera valorar la "evolución de su europeísmo" tras su paso por el programa.

- Por último, aunque quizá lo más importante, el seguimiento de los estudiantes ERASMUS durante su estancia en el país de destino debe hacerse conforme a unos criterios que realcen aún más el carácter formativo y académico de la experiencia. Sin dejar de valorar el enriquecimiento que en lo personal supone una "experiencia ERASMUS" no puede olvidarse que el objetivo fundamental de la misma debe ser el protagonizar una experiencia académica motivante en un país extranjero. Si los aspectos académicos de la experiencia se relegan demasiado se corre el riesgo de convertir ERASMUS no en un programa educativo sino en un programa socio-cultural.

7.3. Líneas abiertas para investigaciones futuras

Este trabajo, como toda investigación, debe servir también para abrir horizontes investigadores futuros. Existen numerosos aspectos que sobre los temas que aquí se han abordado quedan pendientes.

7.3.1. Sobre europeísmo y educación

- La lectura de los textos de Jean Monnet y Robert Schuman despierta la curiosidad de investigar el acervo pedagógico de estos dos "padres" de la Unión Europea. El examen detenido de todas sus obras y discursos tratando de descubrir qué visión tenían de la educación y de su papel en la construcción europea puede aportar ideas para ser tenidas en cuenta en la política educativa futura de la Unión.

- Igual que se puede estudiar las ideas pedagógicas de estos dos europeístas, se podrían estudiar las ideas europeístas de pedagogos representativos. En la primera parte se citaron estudios sobre el europeísmo de Krause, por ejemplo. Hacer estudios semejantes de pedagogos españoles podría ser interesante, sobre todo si se encuentran rasgos comunes y pudiera hablarse de un "europeísmo pedagógico español".

- El europeísmo de ilustres hombres de las letras como Ortega, Unamuno o Madariaga ha sido objeto de interesantes estudios, también mencionados en la primera parte. Sin embargo, no es frecuente encontrar referencias al euro-

peísmo en autores españoles anteriores al siglo XX. La investigación en esa dirección posiblemente daría frutos interesantes.

- La idea de Europa y el europeísmo como tal han sido también muy investigadas. Sin embargo, no parece fácil encontrar un estudio que permita hacer una categorización de "tipos de europeísmo" en función de las ideas de diversos autores entre los que pudieran encontrarse rasgos comunes. Eso podría aportar luz sobre cómo son las diversas formas en las que se ha entendido la construcción europea a lo largo de los siglos. Las posibilidades de análisis aquí son variadas. Por autores, según épocas o países; o por "modelos", según épocas o países. El estudio sobre los modelos de entender la construcción europea quizá nos aportara ideas sobre si el futuro de Europa debe ser confederal o federal o si debe seguir siendo "sólo" supranacional. En un momento tan decisivo como el que vive Europa, con una propuesta Constitución pendiente de consenso y aprobación, todas estas investigaciones sobre las formas que ya han existido de entender la idea y realidad de Europa podrían ser muy útiles.

7.3.2. Sobre política educativa de la Unión Europea

- Revisando la literatura sobre algunas instituciones pedagógicas netamente europeístas, surgidas desde las raíces de la *Comunidad Económica Europea*, como son las *Escuelas Europeas* o el *Instituto Universitario Europeo* de Florencia, y de otras no tan ligadas a la Unión Europea, pero que comparten con éstas su espíritu europeísta, como es el caso del Colegio Europeo de Brujas, se percibe que casi toda esa literatura se refiere a aspectos históricos o a aspectos pedagógicos. Podría ofrecer una rica fuente de información investigar sobre el impacto de esos centros en las actitudes europeístas de los alumnos. Cuando se pretende construir la Europa de los ciudadanos y la Dimensión Europea de la Enseñanza es una de las estrategias, puede ser útil *examinar todos los casos que puedan representar "buenas prácticas"*; y estos centros pueden ser buen ejemplo.

- Resultaría igualmente interesante profundizar en la distinción que aquí se ha hecho entre política real y política intencional. Sería preciso un análisis más exhaustivo para delimitar los documentos que pertenecen a uno u otro plano y realizar una investigación en profundidad sobre sus contenidos y sus diferencias. Distinguir bien los documentos primarios, según su naturaleza jurídica, su fuerza normativa y su institución emisora es el primer paso. A partir de aquí pueden hacerse estudios parciales por instituciones o por épocas para ver los matices de esta política educativa que aquí se ha tratado de presentar aunando el plano real y el plano intencional.

- El examen detallado, por ejemplo, de los aspectos educativos en las Conclusiones de todos los Consejos Europeos desde su instauración permitiría seguir las huellas del camino de la política dejadas exclusivamente según el Consejo. Comparar esas huellas con los pasos intermedios dados por los documentos de la Comisión durante ese camino permitiría conocer la cara y la cruz de unos posicionamientos institucionales que a veces convergen y a veces se distancian considerablemente.

- No sólo conforman esta política educativa los documentos del Consejo y de la Comisión. Otras instancias como el Parlamento, el Comité de las Regiones o el Comité Económico y Social han ayudado, con sus dictámenes consultivos, a orientarla. El examen de los posicionamientos de esas instituciones ha quedado aquí sin tratar. Igualmente, no se ha podido hacer evidente la in-fluencia de esas instituciones en la redacción final de las disposiciones que a la postre se aprobaban. Cómo han influido esas instituciones es algo que requeriría una investigación de documentación primaria de Parlamento Europeo o de esos dos Comités a la que no se ha tenido acceso y que, por otra parte, desbordaba las expectativas de esta investigación.

- También se pueden seguir tramos temáticos concretos de esta política (escolarización de inmigrantes, TIC, igualdad de oportunidades, política de integración, política sobre aprendizaje de lenguas) y desbrozar con detalle los documentos de política intencional y los de política real para ver la evolución de esos tramos concretos y ver los posicionamientos de distintas instituciones ante ellos. Igualmente se podría observar con más detalle la relación entre los temas y el rango normativo (mayor o menor) de las disposiciones que los van abordando.

- Un modo posible de abordar ese estudio por tramos temáticos es a la luz de las áreas específicas que se marcó el *Primer Programa de Acción de 1976*. El seguimiento de las actuaciones de la Unión Europea en cada una de esas áreas concretas permitiría valorar qué se ha hecho en cada una de ellas y cómo se ha hecho, qué áreas se han atendido más y por qué, cuáles han sido los objetivos que se han logrado y cuáles quedan pendientes, etc.

- Se pueden abordar también análisis específicos de la aplicación de la política educativa comunitaria, materializada en sus diversas acciones, en los distintos Estados miembros. Ver cómo cada país sigue las recomendaciones de esa política, o ver cómo se aplican los distintos programas de acción abre toda una línea interminable de investigaciones comparadas.

- La financiación de esa política es una cuestión a la que no se ha hecho tampoco referencia. Sería preceptivo un análisis global de la financiación desde

el punto de vista comparativo que pudiese dar respuesta a preguntas tales como qué porcentaje de su presupuesto dedica la UE a educación y formación, cómo se distribuye, cómo es esa distribución por países, cómo es ese porcentaje de gasto del presupuesto de la Unión respecto al de los propios países, etc.

7.3.3. Sobre la política de Educación Superior de la Unión Europea, el Espacio Europeo de Educación Superior y el programa ERASMUS

Lo que aquí se ha presentado en los capítulos quinto y sexto de esta segunda parte es una muestra ínfima de lo que podría hacerse en estos terrenos.

- Un estudio centrado exclusivamente en las disposiciones relativas a Educación Superior permitiría mayor profundidad de análisis y la obtención de conclusiones exclusivamente relativas a ese nivel.
- La próxima implantación del *Espacio Europeo de Educación Superior* obliga a una reflexión comparativa de las estructuras de este nivel educativo en los diferentes países de Europa. El proceso de diseño de las nuevas titulaciones debe hacerse sin precipitación y precedido de una reflexión verdaderamente especializada si no se quiere correr el riesgo de implantar un marco para todos los países que no pueda ser asumido por ninguno.
- Descendiendo al programa ERASMUS, en primer lugar, habría que contar con datos más actualizados, y más desagregados, para poder ver si los flujos y las áreas de estudio aquí mostradas se mantienen con el tiempo en los últimos años o han cambiado y, sobre todo, posibles variables explicativas de esos flujos y de esas preferencias de áreas.
- La aplicación del "*Índice de Elegibilidad*" que se ha propuesto, a lo largo de todo el programa ERASMUS y a todos los países participantes permitiría ver la evolución de los destinos de los estudiantes que participan en el programa. Sería muy interesante, puesto que es un parámetro cuantitativo y comparable, ver cómo va modificándose para los distintos países a medida que los nuevos Estados miembros se van integrando en la Unión.
- Algunas de las posibles razones de explicación de los flujos de movilidad que se indicaron como pendientes de análisis en el epígrafe 6.4 del capítulo sexto pueden ser traducidas a expresiones cuantitativas. Es el caso, por ejemplo, de aquellas que tienen que ver con cuestiones económicas (*Producto Interior Bruto*, *Renta per Capita*) o el de otras, como el grado de europeísmo de los países, que puede cuantificarse a partir, por ejemplo, de los datos del *Eurobarómetro*. Si traducimos esos valores para cada país en rangos y cal-

culamos los *"Índices de Elegibilidad"*, que también pueden traducirse a rangos, sencillos estadígrafos nos podrían indicar la existencia o no de correlaciones estadísticamente significativas entre esas variables y la capacidad de atracción de cada uno de los países. Al tratarse de valores que pueden traducirse en rangos podría ser aplicable el *Coeficiente de correlación por rangos-ordenados de Spearman* (ρ) o el *Coeficiente de correlación entre rangos de Kendall,* (τ)[20].

- El análisis pormenorizado de los países que se van incorporando al programa una vez que éste ya está en funcionamiento depararía interesantes conclusiones sobre las preferencias de los estudiantes a la hora de optar por unos u otros países.
- Un análisis exhaustivo y cronológico del caso español, en cuanto a sus flujos de origen-acogida y en cuanto a las elecciones de áreas de estudio sería también factible con los instrumentos aquí ofrecidos y permitiría a nuestras autoridades políticas y académicas orientar mejor la selección de los alumnos ERASMUS, tanto de los que enviamos a estudiar fuera como de los que acogemos de fuera para que estudien aquí.
- Igualmente, el estudio de la variable género, que aquí no se ha tenido en cuenta podría deparar interesantes conclusiones sobre un posible comportamiento diferenciado en función del género en cuanto a los destinos elegidos o las carreras preferidas.
- Por su parte, la variable referida a la duración de las estancias ERASMUS, en relación con países de destino, con el área de estudio elegida o con el género de los participantes ofrecería jugosos análisis.
- La cuestión presupuestaria aquí no ha sido abordada en absoluto. Sería muy necesario conocer el estado de cuentas del programa, no sólo en términos globales, sino en términos comparativos de diferentes países. La investigación propuesta no es nada trivial. Es decisivo en el modelo de la política educativa comunitaria el principio de igualdad de oportunidades. Se mencionó como un principio rector de la orientación relativa a "Integración y cohesión social" de la finalidad de esa política (ver conclusión 7ª del epígrafe 7.2 de este mismo capítulo séptimo). Si la financiación del programa presenta diferencias significativas entre los países, ese principio puede quedar vulnerado.

[20] Los coeficientes de correlación no establecen relación directa entre dos variables, sino que indican, solamente, la "variación concomitante de series de datos". Aún así, su cálculo resulta sencillo y ofrece una información útil para establecer hasta qué punto una variable se modifica en el mismo sentido o en sentido contrario que otra que aparece sobre un fenómeno y si esa variación es significativa o no como para determinar si es debida al azar o no. [FERNÁNDEZ DÍAZ, M. J. y otros (1992): *Estadística aplicada a las ciencias sociales* (Madrid, Síntesis), pp. 58; DOWNIE, N. M. y HEAT, R. W. (1983): *Métodos estadísticos aplicados* (Madrid, Castillo), pp. 136-139].

- Sería interesante analizar una muestra de estudiantes ERASMUS de toda Europa y valorar si la experiencia ha resultado ser realmente "europeizante". Se hacen muchos estudios de encuestas, pero valoran muchos aspectos y lo hacen de forma global. Habría que abordar alguno que sólo tratara la cuestión del fomento del europeísmo, para ver en qué medida estos programas ayudan a crear conciencia de ciudadanía europea, de esa Europa que parece que, con la futura constitución, vuelve a nacer.

Referencias bibliográfica

Referencias Bibliográficas[1]

AA.VV. (1927): *Enciclopedia Universal Ilustrada europeo-americana* (Barcelona, Espasa)[2].

AA.VV. (1930-1933): *Enciclopedia Universal Ilustrada europeo-americana* (apéndices) (Barcelona, Espasa).

AA.VV. (1972): *Gran Enciclopedia Rialp* (Madrid, Rialp)[3].

AA.VV. (1989): *Enciclopedia Hispánica* (Barcelona, Encyclopaedia Britannica Publishers)[4].

AA.VV. (1989): *Nueva Enciclopedia del Mundo* (Bilbao, Durvan)[5].

AA.VV. (1989): *Geografía e Historia* (Madrid, Artel).

AA. VV. (1992): *Enciclopedia del Siglo XXI* (Barcelona, El Mundo).

AA.VV. (1998): *The New Encyclopaedia Britannica* (Chicago, Encyclopaedia Britannica Publisher)[6].

[1] Con el objeto de evitar la reiteración, aquí no se mencionan las disposicones jurídicas y normativas que están reflejadas en el Anexo A.II.1, correspondiente a la segunda parte.

Los criterios de citación empleados para mostrar las presentes referencias bibliográficas son los propuestos por la *Revista Española de Educación Comparada*, editada por la UNED y la Sociedad Española de Educación Comparada, por ser la que, en España, representa ser el órgano de expresión científica para los profesores e investigadores de esta disciplina.

Salvo excepciones, las referencias electrónicas se mencionan, en cada caso, a pie de página.

[2] En el texto, las referencias a esta obra se harán utilizando las abreviaturas del título, esto es, EUI, seguidas de la fecha de edición (1927) e indicando el tomo y las páginas concretas que se emplean en cada momento.

[3] En el texto, las referencias a esta obra se harán utilizando las abreviaturas del título, esto es, GER, seguidas de la fecha de edición (1972) e indicando el tomo y las páginas concretas que se citan en cada momento.

[4] En el texto, las referencias a esta obra se harán utilizando las abreviaturas del título, esto es, EH, seguidas de la fecha de edición (1989) e indicando el tomo y las páginas concretas que se citan en cada momento.

[5] En el texto, las referencias a esta obra se harán utilizando las abreviaturas del título, esto es, NEM, seguidas de la fecha de edición (1989) e indicando el tomo y las páginas concretas que se citan en cada momento.

[6] En el texto, las referencias a esta obra se harán utilizando las abreviaturas del título, esto es, NEB, seguidas de la fecha de edición (1998) e indicando el tomo y las páginas concretas que se citan en cada momento.

ABRISQUETA, J. (1995): *La Construcción Europea. Antecedentes, actualidad y futuro de la Unión Europea* (Madrid, Colex).

AGUILERA, C. (Coord.) (1988): *Historia del pensamiento.* 6 tomos (Madrid, Sarpe).

ALDECOA LUZURRAGA, F. (2002): *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II: Génesis y desarrollo de la Unión Europea* (1979-2002) (Madrid, Tecnos).

ANTONOURIS, G. (1990): *The European Dimension in Teacher Training: Activity Book* (2 vols.) (Nottingham, Nottingham Polytechnic).

AVILÉS, J. (1995) (Dir.): *Atlas Histórico Universal* (Madrid, El País-Aguilar).

BAINBRIDGE, S. Y MURRAY, J. (2000): Las disposiciones políticas y legales que han desarrollado la política de formación en la Unión Europea. *Formación Profesional,* nº 20 (mayo-agosto) y nº 21 (septiembre-diciembre) (Tesalónica, CEDEFOP).

BALLARINI, A. M.; DEL BAÑO, A.; FERNÁNDEZ, A.y ROSSELL, M. (1989): *Trabajos prácticos de historia* (Madrid, Akal).

BALODINOS, A. y BEKEMANS, L. (1992): *Modificaciones introducidas por el Tratado de la Unión Europea en los ámbitos de la educación, la formación profesional y la cultura.* Serie: la Europa de los ciudadanos (Parlamento Europeo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

BARRACLOUGH, G. (Dir.) (1985): *El mundo. Gran Atlas de Historia* (Barcelona, Ebrisa). Edición española de la obra *The Times Atlas of World History,* editada en 1984 por Times Books en Londres.

BAYÓN, A.B. y VALLE, J.M. (2001): El programa Sócrates a examen. Un informe de la Comisión Europea evalúa los resultados del programa. *Revista FERE,* nº 431 (mayo-junio), p. 74 (Madrid, FERE).

BAYONA, B. (1989): Las políticas educativas en la Europa de los ciudadanos. En AA.VV., *Los socialistas españoles y la Comunidad Europea.* (Madrid, Grupo Parlamentario Socialista).

BEERNAERT, Y., VAN DIJK, H. y SANDER TH. (1993): *The European Dimension in Teacher Education* (Brussels, Association for Teacher education in Europe).

BENNER, D. y LENZEN, D. (Eds.) (1996): *Education for the New Europe* (Providence/Oxford, Berghahn Books).

BENEYTO, J.M. (1999): *Tragedia y razón. Europa en el pensamiento español del siglo XX* (Madrid, Taurus).

BERGUA, J. B. (1979): *Mitología universal,* 3ª ed. 2 tomos (Madrid, Bergua)

BESNÉ MAÑERO, R.; CANEDO ARRILLAGA, J. R.y PÉREZ de las HERAS, B. (1998): *La Unión Europea. Historia, instituciones y sistema jurídico* (Bilbao, Universidad de Deusto).

BIKKAL, Dionisio (1955): *Los Estados Unidos de Europa. Precursores y programa* (Madrid, Nebrija).

BLANCO RÁMILA, M. y VALLE LÓPEZ, J.M. (2000): Winston Churchil. Un británico a favor de la unidad de Europa, *Revista FERE,* nº 423 (febrero), p. 40 (Madrid, FERE).

BOAS, Franz (1930): Anthropology. *Encyclopedia of the Social Sciences,* vol. 2 (New York, Mac Millan).

BONIFACE, P. (2003): Política exterior y de defensa. Hacia el fin de la ambigüedad. *La Vanguardia Dossier*, nº 6 (abril/junio), pp. 55-61 (Barcelona, La Vanguardia).

BORCHARDT, K.-D. (1995): *La unificación europea. nacimiento y desarrollo de la Unión Europea* (40 ed.) (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

BROCK, C. y TULASIEWICZ, W. (Eds.) (1994): *Education in a single Europe* (New York, Routledge).

BRUGGER, W. (1989): *Diccionario de Filosofía* (Barcelona, Herder).

BRUGMANS, H. (1972): *La idea Europea.* 1920-1970 (Madrid, Moneda y crédito).

BRULEY, E. y DANCE, E.H. (1960): *¿Una Historia de Europa?* (Netherlands, Sythoff-Leyde). La versión española corre a cargo de José PÉREZ-BUSTAMANTE.

BRUNET, F. (1999): *Curso de integración europea* (Madrid, Alianza).

CALZADA, T. E. y GUTIÉRREZ, B. (Eds.) (1989): *Guía de la Educación en la Comunidad Europea* (Madrid, CIDE – Ministerio de Educación y Ciencia / Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona).

CAMILLERI, C. (1985): *Antropología cultural y educación* (Paris, UNESCO).

CARPENTIER, J. y LEBRUN, F. (Dirs.) (1994): *Breve historia de Europa* (Barcelona, Altaya).

CARRIER, H. (1992): *Lexique de la culture pour l'analyse culturelle et l'inculturation.* (Louvain, Desclée: Tournai-Louvain-La-Neuve).

CLANET, C. (1990): *L'interculturel* (Toulouse, Presses Universitaires du Mirail).

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (de 1951 a 2003 a): *Boletín de las Comunidades Europeas (BO)*. Mensual (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas)[7].

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (de 1951 a 2003 b): *Informe General sobre las actividades de las Comunidades Europeas (INFG)*. Anual (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas)[8].

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990): *La enseñanza superior en la Comunidad Europea. Guía del Estudiante* (6ª ed.) (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993 a): *Guía de los programas y acciones comunitarios en los campos de la educación, la formación y la juventud* (20 ed.) (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993 b): *¿Qué futuro para la educación superior en la Comunidad Europea?* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (1995): *La cooperación en educación en la Unión Europea: 1976-1994* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (1997 a): *Amsterdam, 17 de junio de 1997: Un nuevo tratado para Europa. Guía del ciudadano* (2ª ed.) (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (1997 b): *Guía de los programas* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (1997 c): *Aprender en la sociedad de la información. Plan de acción para una iniciativa europea de educación* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (1998): *Sistema Europeo de Transferencia de Créditos. ECTS: Guía del usuario* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

[7] Las referencias que en el texto de esta tesis se hacen al *Boletín* utilizan la abreviatura *BO*, seguida del número correspondiente y el año de referencia.

[8] Las referencias que en el texto de esta tesis se hacen al *Informe General* utilizan la abreviatura *INFG*, seguida del año al que se refiera.

COMISIÓN EUROPEA (1999 a): *Sócrates. Guía del candidato. Suplemento 1999* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (1999 b): *Tratado de Amsterdan: lo que ha cambiado en Europa* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (2000): *La "Agenda 2000". Fortalecer y ampliar la Unión Europea* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (2001 a): *Vivir en un espacio de libertad, seguridad y justicia. Justicia y asuntos de interior en la Unión Europea* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (2001 b): *Programa Sócrates. Programa de acción comunitaria en el ámbito de la educación (2000-2006). Guía del candidato* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (2001 c): *La Unión Europea sigue creciendo.* Serie "europa en movimiento" (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (2002): *Educación y formación en Europa: Sistemas diversos, objetivos compartidos para 2010. Programa de trabajo sobre los futuros objetivos de los sistemas de educación y formación* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA (2003): *Hacia la Europa basada en el conocimiento. La Unión Europea y la sociedad de la información* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COMISIÓN EUROPEA - MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES – MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (1995): *Leonardo da Vinci; Programa europeo de Formación Profesional: 1995-1999* (Madrid, MEC).

COMUNIDAD DE MADRID (2000): *Guía práctica sobre las políticas de la Unión Europea* (Madrid, Comunidad de Madrid, Consejería de Presidencia y Hacienda).

CONCILIO VATICANO II (1965): *Constitución Pastoral "Gaudium et Spes" sobre la Iglesia en el mundo actual* (San Pedro, Roma).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (de 1951 a 2003): *Diario Oficial de la Unión Europea (DO).* Series L, C y S (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas)[9].

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1988): *Textos sobre la Política Educativa Europea* (3ª. Ed.) (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990): *Textos relativos a la Política Europea de Educación (1987-1989)* (suplemento a la 3ª. Ed.) (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): *Tratado de la Unión Europea* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas).

CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, (1993): *Textos sobre la Política Educativa Europea (1990-1992)* (suplemento nº 2 de la 3ª. ed.) (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1998): *Textos relativos a la educación, la formación y la juventud (1993-1997)* (suplemento nº 3 a la 3ª. ed.) (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2002): *Textos relativos a la educación, la formación y la juventud (1998-2001)* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

COOK, Ch. y STEVENSON, J. (1994): *Guía de historia contemporánea de Europa* (Madrid, Alianza).

DE LA TORRE (1977): *La Sociedad de Naciones* (Barcelona, Planeta).

DELORS, J. (Coord.) (1997): *La educación encierra un tesoro.* Informe a la UNESCO de la Comisión para la educación del siglo XX (Madrid, UNESCO / Santillana).

DEVEREUX, G. (1977): *Essais d'ethnolopsychiatrie générale* (Paris, Gallimard).

DÍAZ MUÑIZ, C. (1998): Hacia una Dimensión Europea de la Educación. *Revista FERE,* nº 413 (febrero-marzo), pp. 28-29 (Madrid, FERE).

DOU, A. (Ed.) (1994): *Europa: Raíces y horizontes* (Madrid, Universidad Pontificia Comillas / Asociación Interdisciplinar "José de Acosta").

[9] Las referencias que en el texto de esta tesis se hacen al *Diario Oficial* utilizan la abreviatura DO, seguida de la letra de la serie, el número correspondiente, y la fecha de emisión.

DUQUE, F. (2003): *Los buenos europeos. Hacia una filosofía de la Europa contemporánea* (Oviedo, Nobel).

DUROSELLE, J. B. (1990): *Historia de los europeos* (Madrid, Aguilar).

EGIDO GÁLVEZ, I. y VALLE LÓPEZ, J.M. (1994): Política comunitaria en materia de educación de inmigrantes. En SOCIEDAD ESPAÑOLA DE PEDAGOGÍA (Ed.), *Educación intercultural en la perspectiva de la Europa unida,* actas del X Congreso Nacional de Pedagogía, celebrado en Salamanca en octubre de 1992, Vol. III, pp, 1085-1093.

ESTEVE ZARAGOZA, J.M. (1983): El concepto de educación y su red nomológica. En VV.AA., *Teoría de la educación I (El problema de la educación),* pp. 9-25 (Murcia, Límite).

ETXEBERRÍA, F. (1996): *Política educativa de la Unión Europea: Evolución reciente y perspectivas de futuro. Revista Española de Pedagogía,* nº 204 (mayo-agosto), pp. 231-247.

ETXEBERRÍA, F. (2000): *Política educativa en la Unión Europea* (Barcelona, Ariel).

EUROPEAN COMMISSION (1993): *Green Paper on the European Dimension of Education* (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities).

EUROPEAN COMMISSION (1997): *Accomplishing Europe through education and training.* Report from the study group on education and training. (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities).

EUROPEAN COMMISSION (2003a): *Towards an Enlarged European Union. Key Indicators on Members States and Candidate Countries* (Luxembourg, Eurostat Unit). Documento electrónico: http://europa.eu.int/comm/eurostat.

EUROPEAN COMMISSION (2003 b): *Statistical Yearbook on Candidate countries* (Luxembourg, Eurostat Unit).

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE (2002): *European University Institute, XXV th.* Anniversary (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities).

EURYDICE (1987): *La dimension européenne dans l'enseignement: repertoire du matériel pédagogique* (Bruselas: Unidad Europea de EURYDICE).

EURYDICE (1996): *The European Dimension in Education. Thematic Bibliography* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

EURYDICE (2000): *Lifelong Learning: The Contribution of the Education Systems in the Member States of the European Union* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas)

EURYDICE (2001 a): *Lifelong Learning. Thematic Bibliography* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

EURYDICE (2001 b): *Basic Indicators on the Incorporation of ICT into European Education Systems. Facts and figures. 2000/01 Annual Report* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

EURYDICE (2001 c): *ICT@Europe.edu* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

EURYDICE (2001 d): *La enseñanza de las Lenguas Extranjeras en el Contexto escolar Europeo* (Luxemburgo – Madrid, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas – Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).

EURYDICE (2002): *Information and Communication Technologies in education. Thematic Bibliography* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

EURYDICE / CEDEFOP (2001): *Iniciativas nacionales para promover el aprendizaje a lo largo de la vida en Europa* (Madrid, Ministerio de Educación Cultura y Deporte).

EVERETT – HEATH, J. (2000): *Place names of the world. Europe. Historical context, meanings and changes* (London, MacMillan).

FERNÁNDEZ, A.; BARNECHEA, E. y HARO, J. (1996): *Historia del Arte* (Madrid, Vicens Vivens).

FERNÁNDEZ, J. A. (1993): Europa: La hora de la educación y de la cultura, *Cuadernos de pedagogía,* 211 (febrero de 1993), pp.8-15.

FERNÁNDEZ, J.M. (1991): El gran mercado europeo y la educación: La perspectiva española. *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias,* nº 29, p.17 (Madrid, Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias).

FERRATER MORA, J. (1979): *Diccionario de filosofía.* (Madrid, Alianza).

FIGUERO, J. (1997): *La España de la rabia y de la idea. Conversación política exclusiva con la generación del 98* (Barcelona, Plaza y Janés).

FONTAINE, P. (1990): *Una idea nueva para Europa. La declaración Schuman (1950-1990)* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

FONTAN, A. (2003): Europa y cristianismo. *ABC,* de 2 de octubre de 2003 (Madrid, Prensa Española).

FULLAT, O. ; SARRAMONA, J.; MARTÍNEZ, M.; y PUYOL, A. (2001): *Cap a una llei europea d'educació* (Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona)[10].

GARCÍA DE CORTÁZAR, F. y LORENZO ESPINOSA, J.M. (1991): *Historia del mundo actual. 1945-1992* (3ª ed.) (Madrid, Alianza Universidad).

GARCÍA DE PABLO, S. y GIL, A. (1991): *Cristianos en Iglesia* (Madrid, Bruño).

GARCÍA GARRIDO, J.L. (Coord.), EGIDO GÁLVEZ, I., GARCÍA, M.J. y VALLE, J.M. (en prensa): *Formar Europeos* (Madrid, Academia Europea de Ciencias y Artes).

GARCÍA SUÁREZ, J. A. (1991): *Política educativa comunitaria. Educación e integración europea* (Barcelona, Boixareu).

GARTON ASH, T. (2005): El primer líder mundial. *El país,* 4 de abril de 2005, p.21.

GISCARD d'ESTAING, V. (2003): *Declaración de Roma,* de 18 de julio de 2003 (documento electrónico:

http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv 00850.es03.pdf.

GOMIS DÍAZ, P.L. (1994 a): *Cuadernos sobre la integración europea. nº11: De Zurich a La Haya (1946-1969).* Serie: Proceso de integración (Madrid, Grupo Español de Estudios Europeos).

GOMIS DÍAZ, P.L. (1994 b): *Cuadernos sobre la integración europea. nº12: De La Haya a Estrasburgo (1969-1979).* Serie: Proceso de integración (Madrid, Grupo Español de Estudios Europeos).

GOMIS DÍAZ, P.L. (1994 c): *Cuadernos sobre la integración europea. nº13: Del europeísmo de los 80 al Acta Única Europea (1980-1987).* Serie: Proceso de integración (Madrid, Grupo Español de Estudios Europeos).

GOMIS DÍAZ, P.L. (1994 d): *Cuadernos sobre la integración europea. nº14: Los grandes desafíos entre Madrid y Roma (1988-1990).* Serie: Proceso de integración (Madrid, Grupo Español de Estudios Europeos).

GOMIS DÍAZ, P.L. (1994 e): *Cuadernos sobre la integración europea. nº15:De Berlín a Maastricht (1989-1991). Primera parte.* Serie: Proceso de integración (Madrid, Grupo Español de Estudios Europeos).

GOMIS DÍAZ, P.L. (1994 f): *Cuadernos sobre la integración europea. nº16: De Berlín a Maastricht (1989-1993). Segunda parte.* Serie: Proceso de integración (Madrid, Grupo Español de Estudios Europeos).

[10] Se ha localizado también una versión en inglés, publicada en el año 2002 en Barcelona con el título *Towards an European Education Act.*

GRIMAL, P. (1993): *Diccionario de mitología griega y romana* (Barcelona, Paidós).

GUI, F. (2000): European Society, Culture and Mass-media. The EEC Comisioner Altiero Spinelli's Memorandum (December 1973). *Memoria e Ricerca. Rivisa di storia contemporánea*, nº 6, pp. 29-58.

GUTIÉRREZ CONTRERAS, F. (1987): *Europa: Historia de una idea* (Pamplona, Salvat).

HESIODO (1990): *Obras y fragmentos* (Madrid, Gredos). Traducción, Introducción y notas de Aurelio Pérez Jiménez y Alfonso Martínez Díez. 2ª reimpresión de la primera edición, publicada en 1978.

HOPKINS, M. (1981): *Policy formation in the European Communities. A bibliographical guide to community documentation (1958-1978)* (London, Mansell).

HOWARD, J. (s/f): World Order Visions since Early Modern Europe. En *Chapters in the History of Religiously Rooted NonViolence: A Series of Working Papers of the Joan B. Broc Institute for International Peace Studies.*

Extracto en versión electrónica en la página digital:

http://www. univie.ac.at /igl. geschichte/ss2002/grad/grad_ss2002_peace.htm

HUGHES, K. (2003): ¿Qué constitución para la UE ampliada? *La Vanguardia Dossier,* nº 6 (abril/junio), pp. 20-27 (Barcelona, La Vanguardia).

JANNE, H. (1973): *Pour une politique communnautaire de l'education.* Informe presentado a la Comisión Europea el 27 de febrero de 1973 (Comisión Europea, Boletín de las Comunidades Europeas, S 10 /1973).

JÁUREGUI, J. A. (2000): *Europa: tema y variaciones. La identidad y variedad cultural europea* (Madrid, Maeva).

de JONGE, J.F.M. y DILLO, I:G: (1992): *Student Mobility in Higher Education in the European Community* (Brussels/Leiden, Commission of the European Communities/Institute for policy research).

JOVER, G. J. (1997): Los significados de la subsidiariedad como principio de la política educativa de la Unión Europea. En M. A. SANTOS REGO, *Política educativa en la Unión Europea después de Maastricht,* pp. 95 – 121 (A Coruña, Escola Galela de Administración Pública).

KANH, J. S. (1975): *El concepto de cultura* (Barcelona, Anagrama).

KAZAMIAS, A. M. y SPILLANE, M. (Eds.) (1998): *Educaion and the structuring of the European Space* (Atenas, Seirios).

KING, A. y SCHNEIDER, B. (1991): *La primera revolución global.* Informe del Club de Roma. Traducción del inglés de Adolfo Martín (Barcelona, Plaza & Janés / Círculo de Lectores).

KROEBER, A. L. y KLUCKHOHN, C. (1952). *Culture: a critical review of concepts and definitions* (Cambridge, Peabody Museum of Archeology and Ethnology).

LAGUNA, J. M. (1991): *Historia de la Comunidad Europea* (Bilbao, Mensajero).

LENARDUZZI, D. (1991): El programa educativo en la Comunidad Europea. *Educadores,* nº 1 157 (enero-marzo), pp. 44 y ss. (Madrid, FERE).

LÓPEZ BARAJAS, E. (Coord.) (2000): *La educación y la construcción de la Unión Europea* (Madrid, UNED).

LÓPEZ MEDEL, J. (1995): *Hacia un nuevo derecho a la educación: principios filosófico-jurídicos y comunitarios en la política educativa de la Unión Europea.* Discurso de ingreso leído en la Real Academia de Doctores (Madrid, Real Academia de Doctores).

LOWE, J. (1992): Education and European Integration. *International Review of Education,* vol 38, nº 6 (November), pp. 579-590.

MADARIAGA , S. de (1980): *Carácter y destino en Europa* (Madrid, Espasa-Calpe).

MAIWORM, F., STEUBE, W. y TEICHLER, U. (1991): *Learning in Europe. The Erasmus Experience. A survey of the 1988-89 ERASMUS Students* (London, Jessica Kingsley).

MALINOWSKI, B. (1931): *La cultura.*

MAMMARELLA, G. (1996): *Historia de Europa contemporánea desde 1945 hasta hoy* (Barcelona, Ariel).

MARTÍN VALIENTE, M. y VALLE, J.M. (2000): La Comisión Europea propone 16 indicadores de calidad educativa. *Revista FERE,* nº 427 (octubre-noviembre), pp. 46-48 (Madrid, FERE).

MENCÍA, E. (1996): *Educación cívica del ciudadano europeo. Conocimiento de Europa y actitudes europeístas en el currículo* (Madrid, Narcea).

MENÉNDEZ UREÑA, E. (1991): *Krause, educador de la Humanidad. Una biografía* (Madrid, U.P.Co.)

MENÉNDEZ UREÑA, E. (1999): El Krausismo como fenómeno europeo. En E. MENÉNDEZ UREÑA y P. A. LÁZARO MARTÍNEZ (Eds.), *La actualidad del Krausismo en su contexto europeo,* pp. 15-35 (Madrid, U.P.Co. / Fundación Duques de Soria/Parteluz).

MERCIER, P. (1961): Remarques sur le signifie du tribalisme actuelle. *Cahiers internationaux de Sociologie,* vol. 36, nº 65.

MILLER, D. (Dir.) (1989): *Enciclopedia del pensamiento político* (Madrid, Alianza Editorial).

MICHNIK, A. (2003): El Papa revolucionario conservador. *El País,* 17 de octubre de 2003, p. 35.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (s/f): *Tratado de Amsterdam* (Madrid, Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores).

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2003): *La integración del sistema universitario español en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior* (Madrid, MECD, documento de trabajo).

MONNET, J. (1963): *A ferment of change. The Common Market Progress and Controversy* (New Yersey).

MONNET, J. (1985): *Memorias* (Madrid, Siglo XXI / Banco Hispano Americano / Asociación de Periodistas Europeos). Traducción española de José M. García, sobre el original francés, publicado en París, en 1976 por la editorial Libraire Artheme Fayard.

MORÁN, F. (1996): *Carta abierta a un joven sobre la Europa que viene* (Barcelona, Península).

MORATINOS, M.A. (2005): La política exterior de Juan Pablo II. *El País,* 4 de abril de 2005, p. 18.

MORIN, E. (1987): *Pensar Europa* (Barcelona, Gedisa). Traducción del original francés de Beatriz E. Anastasi de Lonné.

MUÑOZ SEDANO, A. (1997): *Educación Intercultural* (Madrid, Escuela Española).

MUÑOZ-REPISO, M. y VALLE J.M. (1997): Las redes EURUDICE y QUIPU: Potencial para la Educación Comparada. *Revista Española de Educación Comparada,* nº 3, pp. 247-276 (Madrid, UNED-SEEC).

MUOSSIS, N. (2000): *Guide to European Policies,* 6th. Ed. (Rixensart, Belgium, European Study Service).

NEAVE, G. (1987): *La comunidad europea y la educación* (Madrid, Forum Universidad-Empresa).

NEAVE, G.: *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea* (Gedisa).

NEILA, J. L. (1997): La Sociedad de Naciones. *Cuadernos de Historia,* nº 41 (Madrid, Arco Libros).

NÖEL, J.F.M. (1991): *Diccionario de mitología universal* (Barcelona, Edicomunicación). Supervisado, ampliado y corregido por Francesc-Lluís Cardona.

NOVOA, A. y LAWN, M. (2002): *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space* (Dordrecht, Kluwer Academic Publishers).

NUÑEZ, D. y RIBAS, P. (1992): *Unamuno. Política y filosofía. Artículos recuperados (1886-1924)* (Madrid, Fundación Banco Exterior).

OCAÑA, J.C. (2002): *La Unión Europea: el proceso de integración y la ciudadanía europea.* Documento electrónico: http://www.iespana.es/ jocana59/europa/intro.htm

OREJA AGUIRRE, M. (1996): *Europa mañana. Reflexiones sobre la construcción europea* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

ORTEGA Y GASSET, J. (1960): *Meditación de Europa* (Madrid, Revista de Occidente).

ORTEGA Y GASSET, J. (1981 a): Prólogo para franceses, en AUTOR, *La rebelión de las masas* (40 ed.; 10 ed. de 1976) (Madrid, Espasa-Calpe), pp. 33-63.

ORTEGA Y GASSET, J. (1981 b): Epílogo para ingleses, en AUTOR, *La rebelión de las masas* (40 ed.; 10 ed. de 1976) (Madrid, Espasa-Calpe), pp. 207-212.

O´SULLIVAN, D. (2001): *Síntesis del Tratado de Niza. Nota a la atención de los miembros de la Comisión.* Documento interno SEC (2001) 99. En http://europa.eu.int/igc2000.

PAGANI, R. (2002): *El crédito europeo y el sistema educativo español. Informe técnico* (Madrid, documento de trabajo elaborado para el MECD).

PALAYRET, J.M. y SCHREURS, R. (Eds.) (1996): *A University for Europe. Prehistory of the European University Institute in Florence* (10848-1976) (Roma, Gobierno Italiano-Presidencia italiana del Consejo).

PARLAMENTO EUROPEO (2000): *Carta de los derechos Fundamentales de la Unión Europea* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

PASTOR, L. (1910): *Historia de los Papas desde fines de la Edad Media* (tomo II: desde la ascensión al trono de Pio II hasta la muerte de Sixto IV) (Barcelona, Gustavo Gili).

PEDRAZA. B.: La formación profesional en el entorno de la Unión Europea. *Revista Iberoamericana de Educación,* (Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos).

PÉREZ- BUSTAMANTE, R. (1995): *Historia política de la Unión Europea.* 1940-1995 (Madrid, Dykinson).

PÉREZ- BUSTAMANTE, R. (1997): *Historia de la Unión Europea* (Madrid, Dykinson).

PÉREZ-BUSTAMANTE, R. y CONDE, E. (1999): *La Unión Política Europea: 1969-1999* (Madrid, Dykinson).

PIRENNE, H. (1981): *Historia de Europa: desde las invasiones hasta el siglo XVI* (México, Fondo de Cultura Económica).

POUPARD, P. (Ed.) (1992): *Cristianismo y cultura en Europa* (Madrid, Rialp).

PUEYO, J. y LIROLA, I. (1997): Los significados de la subsidiariedad como principio de la política educativa de la Unión Europea. En M. A. SANTOS REGO, *Política educativa en la Unión Europea después de Maastricht,* pp. 123-170 (A Coruña, Escola Galela de Administración Pública).

PUIG, L. M. de (Dir.) (1994): *Historia de la Unidad Europea* (Madrid, Anaya).

QUEROL FERNÁNDEZ, F. (2000): *La filosofía del derecho de K.CH.F. Krause. Con un apéndice sobre su proyecto europeísta* (Madrid, U.P.Co.)

RELINQUE, S. y VALLE, J. M. (1999 a): Robert Schuman (1886-1963). *Revista Fere,* nº 419 (marzo-abril), p. 43 (Madrid, FERE).

RELINQUE, S. y VALLE, J. M. (1999 b): Jean Monnet (1888-1979). *Revista Fere,* nº 419 (marzo-abril), p. 43 (Madrid, FERE).

ROBERTS, J.M. (1997): *A History of Europe* (New York, Allan Laves).

ROBLES EGEA, A. (1995): La idea de Europa y europeísmo en España (1898-1939). *Historia 16,* nº 228, pp. 27-32 (Madrid, Historia 16).

RODRÍGUEZ, V. M. (1993): De Roma a Maastricht: 35 años de cooperación comunitaria en educación. *Revista de Educación,* nº 301 (mayo-agosto), pp. 7-24 (Madrid, MEC).

RODRÍGUEZ ADRAD, F. (2002): ¿Qué es Europa?, *ABC,* 12 de marzo de 2002, p. 3 (Madrid, Prensa Española).

RODRÍGUEZ CARRAJO, M. (1996): *Política Educativa de la Unión Europea* (Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca).

ROSELLÓ, P. (1966): La educación Comparada como instrumento de planificación. *Perspectivas Pedagógicas,* nº 18, pp. 227-242.

ROUGEMONT, D. de (1965): The History of the ideal for a United Europe. En *The meaning of Europe* (Londres, Sidgwick & Jackson). Extracto en versión electrónica en la página digital http://www.proeuropa.gr/library/rougemont1.html

ROUGEMONT, D. de (1966): *On several Centuries of "European" silence* (New York, Mc Millan). Extracto en versión electrónica en la página digital http://www.proeuropa.gr/library/rougemont.html

RUBIO, H. (Dir.) (2000): *Atlas Histórico.* (Madrid, Grupo Libro).

RUIZ PÉREZ, J. F. (1998): *Sencillamente, la Unión Europea* (Zaragoza, Alcaraván).

SAHAGUN, F. (2005): El azote del comunismo. *El Mundo,* documentos: Juan Pablo II (1978-2005), suplemento especial del 3 de abril de 2005, p. 4.

SÁNCHEZ CAÑADAS, Antonio (2000): Educación y unidad europea (1957-1992). Apuntes históricos. En E. LÓPEZ BARAJAS (Coord.), *La educación y la construcción de la Unión Europea,* pp. 259-271 (Madrid, UNED).

SÁNCHEZ-GIJÓN, A. (1975): *Europa, una tarea inacabada* (Barcelona, Planeta).

SANTOS REGO M. A. (1997): *Política educativa en la Unión Europea después de Maastricht* (A Coruña, Escola Galela de Administración Pública).

SCHENEIDER, F. (1963): *Educación Europea.* Versión castellana de José Luis Sánchez (Barcelona, Herder).

SCHMIDT, H. (2002): Integración, no admisión. *La Vanguardia,* 13 de diciembre de 2002, p.21. Traducción de Robert Falcó Miramontes.

SEBASTIÁN LORENTE, J.J. (1994): La idea de Europa en el pensamiento político de Ortega y Gasset. *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), nº 83, pp. 221-245.

SEVILLA, J.M. (2001): Ortega y Gasset y la idea de Europa. *Revista de Estudios Orteguianos,* nº 3 (Madrid, Centro de Estudios Orteguianos / Fundación Ortega y Gasset), pp. 79-111.

SIMARD, J.J. (1988): La revolution pluraliste. En F. OUVELLET (Edit.), *Pluralisme et école* (Quebec, Institut Québecois de recherche sur la culture).

TAMAMES, R. y LÓPEZ, M. (1999): *La Unión Europea* (Madrid, Alianza).

TAURUS EDICIONES (1960): *Instituciones y Textos Europeos* (Madrid, Autor).

TEICHLER, U. (2002): *ERASMUS in the SOCRATES programme. Findings of an Evaluation Study* (Bonn, Lemmens-Verñag).

TEICHLER, U. y MAIWORM, F. (1994): *Trasition to work. The experiences of Former ERASMUS Students* (London, Jessica Kingsley).

TEICHLER, U. y MAIWORM, F. / EUROPEAN COMMISSION (1997): *The Erasmus experience. Major findings of the Erasmus evaluation research project* (Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities).

TOURIÑÁN LÓPEZ, J.M. (1996): Análisis conceptual de los procesos educativos "formales", no "formales" e "informales". *Teoría de la Educación,* vol. 8, pp. 55-80 (Salamanca, Universidad de Salamanca).

TRUYOL Y SERRA, A. (1999): *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Volumen I: Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea* (1951-1979) (Madrid, Tecnos).

TRUYOL Y SERRA, A. (2002): La filosofía del derecho y del Estado de Krause y su escuela. En R. MORODO y P. de VEGA (Dirs.), *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú,* pp. 545-554 (Madrid / México D.F., Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México).

UNAMUNO, M. de (1945): *Ensayos I* (Madrid, Aguilar).

UNAMUNO, M. de (1986): *Del sentimiento trágico de la vida en los hombres y en los pueblos.* (Madrid, Alianza).

UNESCO (1982): *Declaración de México sobre las políticas culturales.* Adoptada por la Conferencia General de la UNESCO sobre las políticas culturales. En http://www.unesco.org/culture/laws/mexico/html_eng/page1.shtml

UNESCO (1991): *La UNESCO en síntesis* (Madrid, Comisión Española de Cooperación con la UNESCO).

VACA, C. (1960): *¿Qué es Europa?* (Madrid/Barcelona, PPC)

VALENZUELA, J. (2003): ¿Somos europeos los turcos? *El País Semanal,* nº 1.373 (19 de enero), pp. 30-43 (Madrid, Prisa).

VALLE, J.M. (1998): Por qué la Dimensión Europea en la enseñanza, *Revista FERE,* nº 414 (abril-mayo), pp. 63-65 (Madrid, FERE).

VALLE, J.M. (1999 a): El contexto europeo de la escuela de hoy. *Educadores,* nº 190-191, pp. 111-159 (Madrid, FERE).

VALLE, J.M. (1999 b): Programas europeos de educación: un marasmo burocrático. *Revista FERE,* nº 419 (marzo-abril), pp. 44 (Madrid, FERE).

VALLE, J.M. (1999 c): Richard Nikolaus Coudenhove Kalergi (1894-1972), un aristócrata con proyección europeísta, *Revista FERE,* nº 418 (enero-febrero), p. 35 (Madrid, FERE).

VALLE, J.M. (2000 a): 2001: Año europeo de las lenguas. *Revista FERE,* nº 428 (diciembre), p. 39-40 (Madrid, FERE).

VALLE, J.M. (2000 b): Libre movilidad de profesionales en la Unión Europea: Un reto de armonización para las políticas educativas nacionales. *Revista ICADE,* nº 49 (enero-abril), pp. 197-218 (Madrid, UPCo/ICADE).

VALLE, J.M. (2000 d): Jacques Delors. *Revista FERE,* nº 425 (mayo-junio), p. 60 (Madrid, FERE).

VALLE, J. M. (2000 e): Jacques Santer: "nuestro éxito será el de toda Europa" (discurso de Jacques Santer ante el Parlamento Europeo en la presentación de la Agenda 2000). *Revista FERE,* nº 428 (diciembre), p. 38 (Madrid, FERE).

VALLE, J.M. (2002): Dimensión internacionalista de la Educación Superior: Una propuesta para abordar la calidad y la equidad en el contexto universitario católico. En J.C. TORRE PUENTE (Ed.), *Calidad y equidad en la educación universitaria católica* (Madrid, UPCo / ACISE-FIUC), pp. 151-167.

VALLE, J.M. (2003 a): La Dimensión Europea de la enseñanza: El reto educativo de la Europa Unida. En AA.VV., *Perspectivas teóricas y metodológicas: lengua de acogida, educación intercultural y contextos inclusivos* (Madrid, Dirección General de Promoción Educativa de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid).

VALLE, J.M. (2003 b): La Europa de los ciudadanos. En J.M. VALLE y otros, *Presente y futuro de la Unión Europea.* Actas de las I Jornadas del "Día de Europa", celebradas entre los días 8 y 9 de mayo de 2002 en Madrid y organizadas por el Grupo "Jean Monnet" de la Universidad pontificia Comillas de Madrid.

VALLE, J.M. (en prensa), La Dimensión Europea en la enseñanza obligatoria. En C. GARCÍA CRESPO y L. VEGA GIL (Coords.), *Educación Obligatoria en Europa e Iberoamérica.* Actas del VII Congreso Nacional de Educación Comparada, celebrado en Salamanca en noviembre de 2002 y organizado por la Sociedad Española de Educación Comparada (SEEC) y el departamento de Teoría e Historia y Pedagogía Social de la Universidad de Salamanca.

VALLE, J.M. y otros (Eds.) (2003): *Presente y futuro de la Unión Europea.* Actas de las I Jornadas del "Día de Europa". Organizadas por el Grupo "Jean Monnet" de la Universidad pontificia Comillas de Madrid, y celebradas entre los días 8 y 9 de mayo de 2002 en Madrid.

VALLE, J.M. y VILLALAÍN, J.L. (1993): Acciones y programas de la Comunidad Europea. *Cuadernos de Pedagogía,* nº 211, pp. 16-23 (Barcelona, Fontalba).

VILLALAÍN, J.L. y VALLE, J.M. (1996): Política educativa de la Unión Europea en materia de Formación Profesional. En AA.VV., *Educación, empleo y formación Profesional;* actas del V Congreso Nacional de Educación Comparada, celebrado en Valencia los días 27, 28 y 29 de noviembre de 1995, organizado por la Sociedad Española de Educación Comparada en colaboración con el Departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación de la Universidad de Valencia, pp 555-575.

VANER, S. (2003): La Unión Europea y Turquía: ambiguedades y omisiones. *Vanguardia Dossier,* nº 6 (abril-junio), pp. 78-80 (Barcelona, La Vanguardia).

VIESCA, J. (1999): *La Unión Europea en Internet* (Madrid, Anaya).

VIÑAS, A. (1985): España y la CEE, *Cuadernos Historia 16,* nº 37, pp. 20-29 (Madrid, Historia 16).

VOYENNE, B. (1970): *Historia de la idea europea* (3ª. Ed), (Barcelona, Labor).

WACHTER, B. (2002): *The virtual Chanllenge to International Cooperation in Higher Education* (Bonn, Lemmens-Verlag).

WALTERS, F. P.(1971): *Historia de la Sociedad de Naciones* (Madrid, Tecnos).

WEIDENFELD, W. y WESSELS, W. (1997): *Europa de la A a la Z. Guía de integración europea.* Serie: Documentación Europea (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).

ISBN 84-369-4194-2