

# LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA ANTE LA EDUCACION DE LOS EMIGRANTES

Gonzalo JUNOY

## 1. EL FENOMENO DE LA INMIGRACION EN EL CONTEXTO COMUNITARIO

Los problemas de los trabajadores emigrantes son objeto hoy de frecuentes debates en los países industrializados de Europa Occidental y en los países de origen de los interesados. La actualidad de esta problemática en buena medida arranca de la recesión económica provocada en el mundo —a raíz de la crisis de la energía—, y en particular en Europa Occidental, durante los años 1974 y 1975. Los efectos de esta crisis sobre la evolución del fenómeno migratorio revisten una especial preocupación para las autoridades gubernamentales, las organizaciones internacionales y la propia opinión pública europea. La consecuencia más evidente de la crisis para la población emigrante ha sido la agravación de las condiciones en las que se encuentran en el interior de los países de la Comunidad Económica Europea y la política restrictiva aplicada por los países occidentales industrializados, tradicionalmente receptores de una abundante mano de obra procedente de Estados de la propia Comunidad Económica Europea y de terceros países en vía de desarrollo. Sin embargo, esta política restrictiva —selectiva y en algunos casos segregacionista— de los gobiernos europeos comenzó a ponerse en práctica unilateralmente antes de la crisis energética cuando se advirtió que la inmigración había llegado a su punto álgido (1970) y que la llegada de nuevos inmigrantes a las regiones industrializadas de Europa provocaba serias tensiones sociales y políticas. Estas decisiones gubernamentales tuvieron lugar precisamente en un momento en que la oferta patronal de empleos para los extranjeros, lejos de reducirse, tendía a aumentar. A pesar de esta política el número de emigrantes hacia los países de la CEE continuó incrementándose debido a la llegada de sus familias y a los hijos nacidos en el nuevo país de residencia. Las informaciones más recientes parecen señalar la tendencia de los gobiernos europeos a proteger y utilizar mejor los stocks de trabajadores extranjeros, mediante la autorización de los reagrupamientos familiares, la construcción de alojamientos y la ayuda al «establecimiento».

En la década de los años 60 las naciones industriales de Europa occidental registraron un aumento considerable de trabajadores procedentes de países de la Comunidad Económica y de terceros países. Todavía en 1959, los trabajadores inmigrantes de la Comunidad Económica de los seis eran en sus tres cuartas partes originarios de los Estados miembros, principalmente de Italia, correspondiendo un cuarto de ellos a terceros países. En 1973, en la Comunidad Económica ampliada esta proporción se había invertido.

El cuadro 1 muestra el número estimado de trabajadores inmigrantes en los países de la Comunidad Económica Europea en 1973. En esa fecha, se estimaba que este número era superior a los seis millones. El cuadro 2 indica el número de trabajadores emigrantes originarios de países de la Comunidad y de terceros países, así como el país en el que se encuentran empleados. Si se tiene en cuenta

en esta estimación las familias de estos trabajadores, el número total de la población emigrante superaría los diez millones. Esta población se concentra fundamentalmente en las zonas industrializadas de los Estados miembros, representando aproximadamente un 4 por 100 de la población total del conjunto de la Comunidad.

CUADRO I

POBLACION EXTRANJERA EN SIETE ESTADOS EUROPEOS

PAISES	Total	Porcentaje del total de la población
Bélgica (1971).....	720.000	8,0
República Federal de Alemania (1973) ..	3.970.000	6,4
Francia (1974).....	4.040.000	7,7
Países Bajos (1974).....	301.000	2,6
Suecia (1974).....	401.000	5,0
Suiza (1974).....	1.070.000	16,7
Reino Unido (1971).....	2.580.000	4,6

*Fuente:* B. KAYSER, «Nouvelles politiques des pays européens d'immigration». Studi Emigrazione (Rome) 12 (1975), n.º 37. Citado por J. WIDGREN, *Recent trends in European migration policies*, en «International Review of Education». XXII-1975, p. 276.

En los años 50 se invocó para acudir a la mano de obra extranjera la necesidad de reconstruir la economía y la demografía de Europa tras las pérdidas de la Segunda Guerra Mundial. El crecimiento acelerado de las economías europeas occidentales incitó a los países industrializados a compensar el coste cada vez más elevado de su mano de trabajo autóctona mediante la utilización de mano de obra barata. Así aparecería un nuevo proletariado, procedente fundamentalmente de los países mediterráneos y africanos, que reemplazaría en determinados sectores —los más penosos, peligrosos, menos cualificados y peor remunerados— a la clase obrera autóctona. La emigración a Europa, durante la década de los sesenta, se desarrolló de forma un tanto anárquica. Incluso la emigración clandestina era tolerada. Fue en 1974 cuando los Estados industrializados pusieron término a este flujo emigratorio, reforzando las decisiones políticas de restricción, salvo para los ciudadanos originarios de países de la Comunidad Económica Europea. Los países de inmigración regulan en detrimento de los trabajadores emigrados, el problema del paro coyuntural y de la recesión económica. El impacto de las medidas restrictivas provocó de inmediato en varios países una agravación de la situación del mercado del trabajo. Es evidente que esta mano de obra extranjera es la más vulnerable en periodos de crisis. Su marco de vida, incluso en una etapa de alta coyuntura, no es envidiable. La adopción de medidas económicas restrictivas trae consigo el que se dé prioridad a los trabajadores nacionales a la hora de ocupar empleos vacantes, y ello debido tanto a su condición de extranjeros como al hecho de que en su mayoría estos trabajadores carecen de cualificación profesional. En una coyuntura económica difícil como es la que afecta a la Comunidad Económica Europea, los trabajadores inmigrantes son sus principales víctimas, después de haber contribuido al enriquecimiento de los Estados miembros.

## CUADRO 2

## DATOS ESTIMADOS DE TRABAJADORES EMIGRANTES EN EUROPA, 1974 (en miles)

PAISES DE EMIGRACION	Países de inmigración										Total
	R. F. Alemana	Suiza	Francia	Bélgica	P. Bajos	Luxemburgo	Austria	Suecia	U. K.	Total	
Portugal.....	80	3	380	3	4	9	—	1	3	483	
España.....	160	75	260	30	20	2	—	2	35	584	
Italia.....	410	306	230	85	10	11	2	3	75	1,132	
Yugoslavia.....	495	23	50	3	9	1	166	23	9	779	
Grecia.....	225	5	5	8	2	—	—	8	5	258	
Turquía.....	680	14	25	10	33	—	29	2	3	796	
Finlandia.....	5	1	—	—	—	—	—	105	—	110	
Marruecos.....	15	—	130	30	23	—	—	—	—	198	
Argelia.....	—	—	440	3	—	—	—	—	—	443	
Túnez.....	10	—	70	—	1	—	—	—	—	81	
Otros.....	420 <sup>a</sup>	159	270 <sup>c</sup>	76	57 <sup>d</sup>	19	21	55	1,670 <sup>e</sup>	770	
<b>Total</b> .....	<b>2.500</b>	<b>586<sup>b</sup></b>	<b>1.860</b>	<b>248</b>	<b>159</b>	<b>42</b>	<b>218</b>	<b>199</b>	<b>1.800</b>	<b>7.634</b>	

<sup>a</sup> Incluyendo 100.000 austriacos.

<sup>b</sup> Añadir 152.000 trabajadores temporeros y 98.000 trabajadores fronterizos.

<sup>c</sup> Incluyendo 80.000 africanos; añadir 130.000 trabajadores temporeros.

<sup>d</sup> Añadir 25.000 trabajadores de las Antillas.

<sup>e</sup> Incluyendo 480 irlandeses y 639 trabajadores de la Commonweath.

Fuente: *Ibidem*.

La sensibilización de las instituciones comunitarias ante los problemas de índole social y educativa es bastante reciente. El crecimiento económico de la Comunidad trajo consigo junto a una elevación del nivel de vida general, la aparición de graves tensiones sociales, poniéndose de manifiesto a nivel comunitario la gran desigualdad existente entre regiones ricas y regiones pobres, así como los problemas relativos a la distribución de las rentas y de la riqueza y a la participación de los trabajadores en la vida de la empresa, cuya solución se había dejado a la iniciativa de los Estados miembros.

La crisis económica de los últimos años no ha hecho sino agravar estos problemas: aumento del paro, de la inflación, distribución injusta de las rentas, grupos sociales marginados, etc (1).

Alguien ha dicho que los 10 millones de trabajadores extranjeros que viven en los países de la Comunidad Europea forman el décimo Estado de la Comunidad. Su número es superior incluso a la población de algunos Estados miembros. La desigualdad jurídica y social en que se encuentran no podía —no puede— demorarse por más tiempo si es que la CEE pretende lograr una Europa social. El problema de los trabajadores inmigrantes concierne a la Comunidad en su conjunto. Los trabajadores inmigrantes forman ya parte integrante de las estructuras económicas y sociales actuales de Europa y su presencia constituye un fenómeno permanente en los países industrializados. Por ello los problemas de estos trabajadores deben considerarse a nivel comunitario, a la luz del hecho de la actual situación de desempleo y de inflación que padece la Comunidad.

## 2. PROGRAMA DE ACCION EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES INMIGRANTES Y DE SUS FAMILIAS

Fue en la Conferencia en la cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de los países de la Comunidad celebrada en París en octubre de 1972, cuando por primera vez se afirmó en el comunicado final que la expansión económica no era un fin en sí mismo, sino que debía traducirse en una mejora de la calidad y del nivel de vida. La política social comunitaria debía de recibir la misma importancia que la política económica y monetaria y salir del olvido en que se encontraba. Como resultado de la toma de conciencia de que en el ámbito social debían de adoptarse iniciativas comunes, para cuya realización los tratados de Roma no contienen más que principios jurídicos un tanto vagos, surgió el primer Programa de acción social (1974-76) de la Comunidad Económica Europea (adoptado por el Consejo de ministros de la Comunidad el 24 de enero de 1974), que fijaba como grandes objetivos a alcanzar: la realización de un pleno y mejor empleo a nivel comunitario, nacional y regional; la mejora de las condiciones de vida y de trabajo y la participación creciente de todos los interesados en las decisiones económicas y sociales de la Comunidad.

Formando parte de este Programa de conjunto se expresaba la voluntad prioritaria de «establecer un programa de acción en favor de los trabajadores inmigrantes y de sus familias, que tendiese principalmente:

---

(1) Al término de 1975, las estadísticas de la C.E.E. reflejaban que el paro en la Comunidad era de casi cinco millones y medio de personas, siendo la tasa de inflación media de un 12 por 100 a un 13 por 100. Según datos publicados por la Oficina Federal de Trabajo de Nuremberg el 12 de noviembre de 1975, sólo en Alemania Federal el número de trabajadores extranjeros que perdieron su empleo, como resultado de la crisis económica, hasta el mes de marzo de 1975, fue de 475.000, aproximadamente un 20 por 100 del total. Después de esta época, este número ha aumentado.

- A mejorar las condiciones de la *libre circulación de los trabajadores de los Estados miembros en la Comunidad*, comprendiendo la seguridad social, así como la infraestructura social de los Estados miembros indispensable para resolver los problemas específicos de los trabajadores inmigrantes y de sus familias y fundamentalmente los problemas de acogida, de alojamiento, de servicios sociales, de formación y de enseñanza de sus hijos.
- A hacer más humana, mediante una asistencia eficaz en las diferentes fases, la libre circulación de los trabajadores comunitarios y de sus familias, permaneciendo como objetivo principal el de permitir a los trabajadores encontrar un empleo en su propia región.
- A realizar la *igualdad de trato de los trabajadores comunitarios y extracomunitarios así como de sus familias en materia de condiciones de vida y de trabajo*, de salarios y de derechos económicos...» (2). Es fácil de advertir que este último punto es una consecuencia lógica del hecho de que en la actualidad dos tercios de los trabajadores extranjeros que viven en la Comunidad proceden de países extracomunitarios.

El Programa de acción social presentado por la Comisión Europea al Consejo de ministros de la CEE (25 de octubre de 1973) reconocía expresamente la responsabilidad de la Comunidad con respecto a los trabajadores procedentes de otro Estado miembro o de terceros países y la prioridad social que debía otorgarse a la mejora de las condiciones de vida de esta categoría de personas consideradas como un grupo desfavorecido dentro de la Comunidad: *Los instrumentos actuales de la política social comunitaria no son adecuados para resolver el inmenso problema de la migración. Las políticas industriales y regionales, así como la política de inversión extracomunitaria, deben afrontar las causas fundamentales del desequilibrio entre los países y las regiones ricas y pobres. Pero es preciso hacer frente urgentemente, a nivel comunitario, a los problemas sociales que padecen los trabajadores inmigrantes y sus familias... La puesta en marcha de medidas que permitan mejorar las condiciones de vida social de la población inmigrante constituye una prioridad esencial, así como la coordinación entre los Estados miembros, de sus políticas con respecto a los trabajadores de terceros países que entran y salen en la Comunidad... Es necesario que la Comunidad asuma con urgencia todas sus responsabilidades en el plano humano hacia el conjunto de la población inmigrante, cualquiera que sea el país de origen.*

La libre circulación de personas en el interior de la Comunidad constituye uno de los principios consagrados por el Tratado de Roma, al igual que la libre circulación de mercancías, de servicios y de capitales. Esta liberación de los intercambios encuentra su fundamentación en otro principio básico, formulado por los artículos 7 y 48 del Tratado de Roma (A) que prohíben toda discriminación ejercida en razón de la nacionalidad (3). Este artículo prescribe que «los

(2) Commission des Communautés Européennes: Programme d'action social. Bulletin des Communautés Européennes. Supplément 2/1974. Résolution du Conseil des ministres du 21 janvier 1974.

(3) Las implicaciones de la libertad de circulación de las personas abarcan tanto las condiciones de entrada y de permanencia como las condiciones de trabajo. Las condiciones de la libre circulación se encuentran reguladas en textos dictados en aplicación del Tratado. Fundamentalmente, el *reglamento* 1612/68 del 15 de octubre de 1968 relativo a la libre circulación de los trabajadores prevé que el trabajador ciudadano de un Estado miembro empleado en el territorio de otro Estado miembro se

trabajadores *ciudadanos de un Estado miembro* se benefician, con el mismo título y en las mismas condiciones que los trabajadores nacionales, de la enseñanza, de las escuelas profesionales y de los centros de readaptación o de reeducación». En el marco de la política social de la Comunidad Europea, el artículo 12 del reglamento 1612/18 establece que «los hijos de un ciudadano de un Estado miembro, que está o ha estado empleado en el territorio de otro Estado miembro, serán admitidos en los cursos de enseñanza general, de aprendizaje y de formación profesional en las mismas condiciones que los ciudadanos de este Estado, si estos hijos residen en su territorio». El mismo artículo señala que los Estados miembros deberán estimular las iniciativas que permitan a estos niños proseguir los cursos citados en las mejores condiciones posibles.

Por consiguiente, de la reglamentación europea en vigor (esencialmente en aplicación del principio de libre circulación) se deduce que los trabajadores ciudadanos de la CEE que emigran a otro Estado miembro no se encuentran formalmente en la misma situación de precariedad e inseguridad jurídica y material que caracteriza a los procedentes de terceros países. Las discriminaciones de «iure» y de «facto» con respecto a estos trabajadores y a sus familias son un hecho en los países más industrializados de Europa Occidental (4).

Así lo reconocía la Comisión de las Comunidades europeas (1973) al referirse a las condiciones netamente inferiores en que vive y trabaja la totalidad de esta población. «En toda la Comunidad, existe una discriminación bajo diferentes formas con respecto a los trabajadores inmigrantes, ya sea en materia de seguridad social, de alojamiento o de derecho de participación en el proceso de decisión en los diferentes niveles. La discriminación —considerada en el sentido más amplio de ausencia del sentido de la responsabilidad con referencia a una parte de la población residente— está particularmente extendida y se manifiesta por una insuficiencia grave del número de centros de acogida, de servicios sociales de información y de posibilidades de enseñanza ofrecidas al trabajador inmigrante y a sus hijos. Se traduce, por lo demás, en el reclutamiento de trabajadores inmigrantes llamados a efectuar los trabajos penosos rechazados por la mano de obra local» (5). La situación discriminatoria padecida por los trabajadores inmigrantes originarios de países de la Comunidad quedó parcial-

---

beneficia de la igualdad de trato en materia de afiliación a las organizaciones sindicales y al ejercicio de los derechos sindicales, comprendido el derecho de voto. Distintas *directivas* del Consejo de Ministros de la CEE prevén las condiciones de entrada, salida y permanencia en el territorio de los Estados miembros, a fin de armonizar las reglamentaciones nacionales. Los artículos 52 y siguientes establecen el principio de la libertad de establecimiento que incluye el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, sin otras restricciones que las justificadas por razones de orden público, de seguridad pública y de salud pública. Siendo la libertad de circulación de las personas la regla, las autoridades estatales nacionales solo pueden imponer restricciones por razones de orden o de seguridad pública. Sin embargo, no pueden interpretar libremente el contenido o el alcance de la noción de orden público como lo confirma la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades. Véase ALAIN FRESIA: «La libre circulation des personnes et le principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés», en *Révue du Marché Commun*, n.º 191. Déc. 1975, pp. 550-564; y DANIELE LOSCHAK: «Les ressortissants de la Communauté européenne», en *Droit Social*, n.º 5 Mai 1976, pp. 83-88.

(4) Véase, por ejemplo, D. LOSCHAK: «Observations sur un infra-droit», en *Droit Social*, n.º 5, 1976, pp. 43-49. «Gracias a los reglamentos comunitarios, los trabajadores ciudadanos de la Comunidad no pierden el beneficio de los derechos adquiridos en cada Estado miembro en el campo de la seguridad social. Este no es el caso de los trabajadores originarios de terceros países, que representan más del 75 por 100 del conjunto de trabajadores inmigrantes» (Programme d'action social p. 24).

(5) Programme d'action social, p. 24. En el caso de trabajadores originarios de países extracomunitarios el derecho a las prestaciones de la seguridad social, cuando lo tienen, está subordinado al cumplimiento de periodos de empleo de larga duración; las prestaciones familiares a menudo no se conceden más que a los hijos que residen en el país receptor; los periodos de empleo cumplidos en los países de origen y en diferentes Estados miembros no se totalizan para el cálculo del derecho a las prestaciones.

mente resuelta con la adopción de reglamento 1612 (1968) que eliminaba las discriminaciones fundadas en la nacionalidad en el ámbito del empleo, de la remuneración y de otras condiciones de trabajo (6).

En ejecución de la lista de prioridades prevista en el Programa general de acción social adoptado por el Consejo de ministros de la Comunidad (Resolución del 21 de enero de 1974), la Comisión europea elaboró en el transcurso de 1974 un *Programa de acción en favor de los trabajadores inmigrantes y de sus familias*. Este Programa constituye más un inventario de problemas y la exposición de las líneas generales de actuación que deberían adoptarse para paliarlos, que un conjunto de medidas legislativas concretas, *reglamentos, directivas y decisiones*, susceptibles de imponer obligaciones a los Estados miembros, tal y como hubiera sido el deseo de otro de los órganos comunitarios: el Parlamento Europeo (7). Esta circunstancia, a juicio del Parlamento, no hacía sino aplazar la introducción de propuestas concretas ante la urgente necesidad de resolver los problemas de los inmigrantes. El hecho de que el Consejo de ministros de la CEE haya adoptado este Programa (18 de diciembre de 1975), por medio de una *Resolución* y no a través de un acto jurídico obligatorio (decisión, directiva, reglamento), convierte al Programa en un conjunto de principios que no comportan un compromiso real para los Estados miembros.

En el Programa de la Comisión, la Comunidad Económica Europea define por primera vez un conjunto de principios aplicables a los trabajadores inmigrantes y a sus familias. Por primera vez también se tiene en cuenta en un documento comunitario la situación de los trabajadores originarios de terceros países: *«trabajadores cuyo número va aumentando y cuyos problemas generalmente son más graves y más urgentes que los de los trabajadores originarios de la Comunidad»* (8). Sin olvidar que los problemas surgidos con el flujo de la emigración (excesiva concentración en zonas industrializadas, deterioración del medio ambiente, aumento de la desigualdad ya existente entre regiones ricas y regiones pobres, etc.), no podrán tener una solución permanente «sin una política regional comunitaria capaz de corregir los desequilibrios existentes», el Programa se refiere preferentemente a los aspectos sociales y educativos que pueden contribuir a mejorar las condiciones de vida de los inmigrantes.

Al abordar el tema de la formación profesional de los trabajadores inmigrantes la Comisión europea *no distingue* entre trabajadores originarios de los Estados miembros de la Comunidad y trabajadores procedentes de terceros países. De ello se infiere que el acceso a la formación profesional debe hacerse exten-

---

(6) Si bien, como afirmaba la Comisión europea, «la experiencia ha demostrado que este reglamento debe completarse si se quiere llegar a una completa igualdad de trato en materia de condiciones de vida y de trabajo». Bulletin des Communautés Européennes. Programme d'action en faveur des travailleurs migrants et de leurs familles, p. 13.

(7) Véase Parlement européen. Documents de séance 1975-76. Document 160/75. Rapport sur la communication de la Commission des Communautés Européennes au Conseil concernant un programme d'action en faveur des travailleurs migrants et des leurs familles. 7 juillet, 1975. También J.O. Débats du Parlement européen. N.º 194 Sep. 1975, p. 179 y ss.

(8) Ya quedó señalado anteriormente cómo el Consejo de la C.E.E. llegó al convencimiento de la necesidad de regular la situación de los trabajadores inmigrantes originarios de países extracomunitarios para «realizar la igualdad de trato de los trabajadores comunitarios y extracomunitarios, así como de los miembros de su familia, en materia de condiciones de vida y de trabajo, de salarios y de derechos económicos». (Resolución del 21 de enero de 1974.) «Después de haberse beneficiado durante más de un decenio del trabajo proporcionado por los trabajadores inmigrantes, la Comunidad se encuentra con un grupo muy importante de trabajadores extranjeros no integrados que *comparten casi todas las obligaciones de la sociedad en la que viven y trabajan, pero que con frecuencia no se benefician análogamente de sus ventajas y de sus derechos. A largo plazo, esta situación es intolerable, humillante para los trabajadores inmigrantes y peligrosa para la Comunidad*» (Bulletin des Communautés Européennes. Supplement 3/76. Programme d'action en faveur des travailleurs migrants et des leurs familles. Commission des Communautés Européennes, p. 13).

sible a *todos* los trabajadores sin discriminación de nacionalidad. La Comisión afirma que corresponde a los Estados miembros de la Comunidad y a los empleadores la responsabilidad primordial en materia de formación profesional. Después de indicar que los datos disponibles demuestran que la gran mayoría de los trabajadores inmigrantes no cualificados no adquieren una cualificación durante el tiempo de permanencia en el país receptor, la Comisión propone diferentes acciones para ayudar a los trabajadores inmigrantes a acceder a empleos cualificados, acciones que tienden a dar a la vez una formación profesional y una formación lingüística (el conocimiento de la lengua condiciona la inserción en el nuevo medio social y en el propio trabajo). Así, por ejemplo, la introducción en todos los Estados miembros de un sistema de «créditos de horas» (remuneradas) que permitan a los trabajadores adquirir una formación profesional; el desarrollo de programas destinados a proporcionar a los trabajadores inmigrantes una formación que les prepare a ocupar un empleo a su retorno al país de origen, etc. (la formación profesional debe asegurar las necesidades de mano de obra cualificada del país receptor y las del país de origen) (9). Esta formación debería dispersarse durante la jornada laboral.

La educación de los hijos de los trabajadores inmigrantes plantea numerosos problemas que deben resolverse paulatinamente. La Comisión europea destaca como fundamentales el desconocimiento de la lengua del país receptor y la ruptura con la cultura de origen. Es evidente que los Estados miembros tienen obligaciones con respecto a los trabajadores extranjeros y a sus familias en razón de la contribución que aportan a la economía nacional y por su contribución al mantenimiento de empleos cualificados que no podrían ser ocupados sin la llegada de una mano de obra no cualificada o semicualificada. Sin embargo, en materia de educación de los hijos de los inmigrantes, los Estados miembros han hecho muy poco por responder a sus necesidades educativas, por lograr su escolarización y por facilitar su inserción social y cultural. *No se han hecho esfuerzos suficientes por parte de los Estados miembros para reclutar profesores procedentes de los países de origen de los inmigrantes, ni para fomentar los intercambios de profesores y de información. De este hecho se infiere que la proporción de niños de trabajadores extranjeros que frecuentan las escuelas secundarias o las universidades es extremadamente débil en relación a los niños de edad equivalente de la población local* (10). La Comisión propone una serie de medidas:

- El aumento, en los Estados miembros, del número de clases de acogida y de formación acelerada con el fin de ayudar a los hijos de los trabajadores extranjeros a integrarse en su nuevo medio lingüístico y pedagógico.
- La integración en los horarios escolares normales, de cursos que permitan a estos niños conservar su cultura de origen y su lengua maternal.
- El reclutamiento de profesores de los países de origen, asegurando una formación apropiada al personal docente responsable de la educación de estos niños.

---

(9) A la financiación de estos programas de formación de los trabajadores inmigrantes, así como a la educación de sus hijos, la Comunidad puede contribuir con los créditos del Fondo social europeo (Decisión del Consejo de la CEE del 24 de junio 1974).

(10) Programme d'action en faveur des travailleurs migrants et des leurs familles, p. 21.

- El intercambio de informaciones y de material pedagógico y la organización de estudios y de programas pilotos relativos a los métodos de enseñanza.
- El desarrollo de actividades de asistencia aseguradas por asistentes sociales.
- La igualdad de trato de los hijos de los trabajadores extranjeros y de los nacionales, en lo que respecta a las becas de estudio y a otras formas de ayuda similares.

### 3. LA ESCOLARIZACIÓN DE LOS HIJOS DE LOS TRABAJADORES INMIGRANTES

Partiendo del *Programa de acción social* y del *Programa de acción en favor de los trabajadores inmigrantes* la Comisión europea dió un paso importante presentando al Consejo de la CEE (28 de julio de 1975) una propuesta de *directiva* (instrumento jurídico obligatorio para los Estados miembros) tendente a la escolarización de los hijos de los inmigrantes (11).

El fin esencial de la directiva es el de realizar la igualdad de oportunidades en materia educativa entre los hijos de los trabajadores inmigrantes, y los hijos de los nacionales teniendo los Estados miembros la responsabilidad de ponerla en práctica. Expresamente la Comisión proclama el principio de la no-discriminación entre los niños originarios de países de la Comunidad y los originarios de terceros países: «Por niños inmigrantes en el sentido de la presente *directiva* se entiende los niños a cargo de todo ciudadano de otro Estado miembro o de un tercer Estado que residen en el territorio del Estado miembro en donde dicho ciudadano ocupa un empleo o ejerce una actividad profesional» (art. 1).

En todos los países de la Comunidad, la escolaridad es obligatoria tanto para los hijos de los trabajadores inmigrantes como para los hijos de los nacionales. La asiduidad de los niños a la escuela es, también, una obligación para todos los niños (12). Sin embargo, parece que el porcentaje de niños extranjeros que cursan la enseñanza básica no es muy elevado, siendo todavía menor en las escuelas secundarias y en la enseñanza superior, en relación con los niños de edad equivalente de la población autóctona. El hecho de que los Estados miembros hayan abierto las escuelas locales a los niños extranjeros ha contribuido muy poco a la escolarización total. No basta con admitir el derecho de acceso de los hijos de los trabajadores inmigrantes a las escuelas estatales. El medio cultural y social del país receptor constituye el otro gran obstáculo para la inserción en el sistema escolar y social. La transición de una cultura a otra, de un medio nuevo a otro desconocido, provoca a menudo un «choque cul-

(11) «La directiva vincula a todo Estado miembro destinatario en cuanto al resultado a alcanzar, dejando a las instancias nacionales la competencia en cuanto a la forma y a los medios» (art. 189 del Tratado de la C.E.E.). El reglamento es «obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en todo Estado miembro» (art. 189).

(12) La Oficina Estadística de las Comunidades no dispone todavía de datos completos sobre el número de niños extranjeros comprendidos entre 0 y 18 años de edad, aunque se admite que esta cifra alcanza los dos millones. Sólo un 30 por 100 de niños en edad escolar seguirían una enseñanza de base completa. La mayoría de los hijos de los trabajadores inmigrantes no frecuentan las escuelas maternas, abandonan la escuela muy pronto sin haber recibido una formación escolar completa, y, carentes de una formación profesional, se emplean como obreros no cualificados en las empresas. Véase Communautés Européennes. Parlement européen. Documents de séance 1975-76. Rapport sur la proposition de la Commission des Communautés Européennes au Conseil relative à une directive visant à la scolarisation des enfants migrants.

tural» que hace de la adaptación un proceso más difícil. El retraso escolar con respecto a sus condiscipulos autóctonos es una de las consecuencias más manifiestas de este punto de partida desigual. Esta situación desfavorable ha sido analizada por expertos de diversas organizaciones internacionales e investigadores (13). En los últimos años las autoridades educativas de los Estados miembros adoptaron diversas medidas e iniciaron experiencias pilotos para facilitar este proceso de adaptación (14). Si bien se reconoce la ausencia de un verdadero sistema organizado que permita a la vez a estos niños adaptarse a las condiciones nuevas del país receptor y de guardar el contacto con la cultura de origen: «a fin de asegurar, de una parte, el pleno desarrollo de la personalidad de los niños situados entre dos culturas y de mantener, de otra, la posibilidad de una integración en el sistema escolar y en la vida social y económica del país de origen» (15). De esta forma se pretende reservar a los niños inmigrantes la posibilidad de decidir más tarde el retorno a su país de origen, facilitándoles una educación bicultural, evitando así su marginación en el caso de su eventual reinserción en su país de origen y la preservación de su identidad cultural.

El proyecto de *directiva* de la Comisión tiene como objetivo lograr que los Estados miembros —destinatarios de aquélla— faciliten la adaptación progresiva de los niños inmigrantes al sistema escolar y a la vida social del Estado receptor, asegurando también el mantenimiento de lazos lingüísticos y culturales entre estos niños y su país de origen (art. 1).

Para lograr esta rápida adaptación, la Comisión prevé dos tipos de medidas consideradas como prioritarias: 1) la generalización de *clases de acogida* o de preparación para que el niño pueda aprender la lengua del país receptor, y ayudarle a cursar en el plazo más breve la enseñanza dispensada a los niños autóctonos de su edad; 2) la inclusión de la enseñanza de la lengua y de la cultura de origen en el programa escolar normal (art. 3) (16). Con ambas medidas, la Comisión trata de dar respuesta a las dos eventualidades: que el joven permanezca en el país receptor o que regrese al de origen.

En íntima conexión con estas acciones, la Comisión prevé que los Estados miembros aseguren una formación especial de los profesores que serán responsables de la enseñanza acelerada de la lengua del Estado receptor y de la enseñanza de la lengua materna y de la cultura del país de origen durante el tiempo de escolaridad obligatoria. Se prevé, igualmente, que los Estados miembros recluten profesores extranjeros para la enseñanza de la lengua materna y de la cultura del país de origen (art. 4). Ningún Estado miembro dispone actualmente de un número suficiente de maestros capaces de enseñar

---

(13) Véase, por ejemplo, YVES CHARBIT: «Les enfants de migrants en Europe», en *Les Carnets de l'enfance*; n.º 32, octubre-décembre, 1975, pp. 74-94.

(14) Véase, BÉTOULE LANBIOTTE: «Réflexions sur la vie des enfants immigrés en France», en *Droit social* op. cit., pp. 110-116; INGEBORG WILKE: «Schooling of immigrant children in West Germany, and England», en *International Review of Education*. XXI/1973/3, pp. 357-382; Conseil de l'Europe: «Conférence ad hoc sur l'éducation des migrants. Strasbourg 5-8, novembre 1974, rapports par pays». Centre de documentation pour l'éducation en Europe. CME/HF-M(74)V.

(15) *Journal Officiel des Communautés Européennes*, op. cit., p. 2.

(16) La *directiva* no especifica si la creación de las clases de acogida debe hacerse desde la etapa preescolar, ni establece nada en cuanto al tiempo en que los niños permanecerán en aquellas. Para las comisiones de asuntos culturales y de la juventud, y de asuntos sociales, del Parlamento Europeo, se trata en ambos casos de una grave laguna, puesto que la escuela materna tiene un papel decisivo en el proceso educativo del niño y condiciona su formación ulterior; la permanencia de los niños durante varios años en estas clases sin acceder a la enseñanza normal hace muy difícil la posterior inserción en el sistema educativo normal. Véase *Communautés Européennes. Parlement européen*. Op. cit., p. 14.

la lengua y la cultura de origen de todos los niños inmigrantes, que también tendrán que ser iniciados en la lengua y en el sistema educativo del país receptor.

El proyecto de *directiva* pretende dar unas orientaciones flexibles, cuyas modalidades de aplicación se dejan al arbitrio de los Estados miembros. Se establece la enseñanza de la lengua materna y la del país receptor, la formación de maestros, pero corresponde a los Estados determinar el número de horas de estas enseñanzas, el estatuto jurídico de los profesores extranjeros y, en general, la organización del programa de enseñanza.

Queda por señalar que, conforme a los términos de la *directiva*, la Comisión será informada de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas que adopten los Estados miembros para su aplicación y que igualmente será informada de todas las disposiciones similares que adopten en el campo al que se refiere dicha *directiva* (art. 5). Compete a la Comisión sobre la base de los datos que le serán proporcionados por los Estados miembros, al término de un plazo de cuatro años a contar desde la notificación de la *directiva*, informar al Consejo de la CEE sobre su cumplimiento (art. 6) (17).

#### 4. LAS ESCUELAS EUROPEAS: UNA SOLUCION INSUFICIENTE

Una de las soluciones propuestas en el ámbito de la *Comunidad Económica Europea* para facilitar la educación de los hijos de los trabajadores inmigrantes es el sistema de las *escuelas europeas*. Las escuelas europeas surgieron a raíz de crearse las Comunidades europeas, con la finalidad de dispensar la enseñanza preescolar, primaria y secundaria a los hijos de los funcionarios que estuvieran temporalmente al servicio de las instituciones comunitarias. El programa de las escuelas está concebido en función del objetivo, que es el de permitir a los niños incorporarse al sistema educativo de su país de origen sin encontrarse en una situación desfavorable con respecto a sus compatriotas. Como regla general sólo son admitidos en ellas los hijos cuyos padres son miembros del personal de una institución de las comunidades o que pertenecen a un organismo o institución que en virtud de un tratado especial se le ha asegurado un cierto número de plazas en alguna de estas escuelas. También pueden ser admitidos niños cuyos padres no cumplen ninguno de estos requisitos, pero en este caso los alumnos admitidos lo son con carácter excepcional y en función de unos criterios concretos (por ejemplo: cualidades intelectuales de los candidatos, conocimiento lingüístico necesario para seguir las enseñanzas, etc.).

La movilidad entre los trabajadores de la Comunidad Económica Europea, que pueden franquear libremente las fronteras nacionales, si han encontrado un empleo, y establecerse en otro país de la Comunidad, ha contribuido a cambiar la situación en la que surgieron las *escuelas europeas*. Sin embargo, éstas han permanecido por lo general ajenas a este cambio. Por su concepción son escuelas elitistas, reservadas a los hijos de funcionarios pertenecientes a la burguesía de las instituciones europeas, reproduciendo en su seno una estratificación social clasista.

---

(17) Por lo demás, la Comisión llevará a cabo estudios e investigaciones sobre los problemas que plantea la educación de los niños inmigrantes. Organizará reuniones de expertos, para examinar los métodos y el material pedagógico más adecuado para estos niños. La Oficina Estadística de la C.E.E. se ocupará de elaborar las estadísticas escolares de niños extranjeros por nacionalidad y por nivel de enseñanza.

Teniendo en cuenta esta circunstancia, el 22 de septiembre de 1975 el Parlamento europeo adoptó una *Resolución* pidiendo una modificación de la orientación de estas escuelas, revisando los criterios de admisión para facilitar el acceso de los hijos de los trabajadores inmigrantes *originarios de países de la Comunidad*, garantizando a la vez el ingreso a los hijos de los miembros del personal de las comunidades europeas (18).

Esta política de admisión más liberal requiere un aumento considerable del número de estas escuelas.

Entre los puntos de la *Resolución* figuraba la democratización del proceso de adopción de decisiones, la descentralización y simplificación de las estructuras administrativas, mayor participación de los padres, profesores y alumnos, la reforma del programa de enseñanza de estas escuelas y la adaptación de sus enseñanzas a los métodos didácticos más avanzados (19).

Naturalmente que el hecho de abrir las escuelas europeas a los hijos de los trabajadores inmigrantes no resuelve satisfactoriamente el problema de la instauración de clases destinadas a los hijos de trabajadores extranjeros. En la actualidad existen en la Comunidad seis escuelas europeas que acogen a unos 9.000 alumnos. Es fácil advertir que estas instituciones, cuya capacidad de acogida está limitada por razones pedagógicas y de organización, no pueden resolver el problema de centenares de miles de niños. El problema de los trabajadores inmigrantes en realidad se examina sobre una base bilateral, entre el país de origen y el país receptor. La responsabilidad principal en materia de educación de los hijos de los inmigrantes corresponde al país receptor, que es quien se beneficia de la mano de obra de los trabajadores extranjeros. Aun conociendo esta limitación, el Parlamento europeo entendía que debía operarse esta apertura suprimiendo una discriminación que no es concebible entre ciudadanos que tienen los mismos derechos. Y, sobre todo, que esta apertura quedase asegurada en las nuevas escuelas europeas, reflejando de este modo una imagen más fiel de la sociedad europea.

## 5. PROGRAMA DE ACCION EN EL CAMPO DE LA EDUCACION

El Programa de acción de la Comunidad en materia de *educación* refleja también el interés comunitario por el tema de la educación de los hijos de los trabajadores inmigrantes. Ya se señaló que la atención de la Comunidad por los problemas educativos comenzó a hacerse patente hace muy poco tiempo, cuando se tuvo la convicción de que la política educativa era un elemento esencial para el desarrollo completo de la Comunidad Europea.

---

(18) Journal Officiel des Communautés européennes. N.º C239, du 20 octobre 1975.

(19) Las *escuelas europeas* siempre estuvieron en la vanguardia en materia de enseñanza de lenguas y de una enseñanza común concebida en función de programas armonizados para los alumnos originarios de diversos países. Sin embargo, estos programas con frecuencia se mantuvieron anticuados en determinadas materias (ciencias políticas y sociales) en relación a las escuelas de los Estados miembros, y en muchos casos, se ha comprobado que los alumnos que habían finalizado con éxito sus estudios en una Escuela europea poseían un nivel de conocimientos inferior al de sus condiscípulos de otras escuelas del Estado miembro. El inmovilismo que ha prevalecido en materia de reformas pedagógicas también se manifestó en las estructuras internas de las escuelas europeas. Se ha atribuido este inmovilismo al hecho de que las escuelas europeas dependen de la competencia de los representantes de los Nueve países de la Comunidad en el Consejo Superior, órgano decisorio supremo del que dependen las escuelas europeas, y al que a menudo le ha faltado una misma voluntad política para proceder a las reformas fundamentales realizadas en los sistemas de enseñanzas nacionales. La Resolución citada propugna como solución la transformación de las escuelas europeas en instituciones comunitarias, dependientes de los órganos de la Comunidad. En la actualidad son instituciones intergubernamentales, aunque financiadas en parte con fondos comunitarios.

La primera Conferencia de los ministros de educación de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de Ministros tuvo lugar el 16 de noviembre de 1971. En aquella ocasión los ministros reconocieron la necesidad de una cooperación europea en el campo de la educación. En marzo de 1974 la Comisión Europea presentaba al Consejo de Ministros un documento cuyo objeto era desarrollar las propuestas de acción en materia de educación, sin pretender una uniformación de los sistemas educativos nacionales o una política educativa comunitaria análoga a las de los restantes sectores, sino más bien delimitar una estrategia de cooperación en materia de educación, ayudada por un intercambio sistemático de informaciones y de experiencias. Para ello la Comisión estableció unas prioridades a corto plazo en este campo y trató de definir las primeras acciones que debían ponerse en marcha (20).

Unos meses más tarde se reunía la segunda Conferencia de ministros de educación, adoptando una *resolución* sobre la cooperación en el campo de la educación. Esta cooperación se llevaba sobre siete sectores de acción prioritarios: *mejores posibilidades de formación cultural y profesional de los ciudadanos de los Estados miembros y de sus hijos, así como de los ciudadanos de terceros países y de sus hijos*; mejora de los intercambios entre los sistemas educativos europeos; recogida de documentación y de estadísticas actuales en el campo educativo; intensificación de la cooperación entre los centros de enseñanza superior; mejora de las posibilidades de reconocimiento de títulos académicos; fomento de la libertad de circulación y de la movilidad de profesores, de estudiantes y de investigadores; realización de la igualdad de oportunidades para lograr el pleno acceso a todas las formas de enseñanza.

La Conferencia decidió crear un Comité provisional de educación, al que se encomendó la elaboración de un informe sobre las acciones prioritarias a proponer en los siete sectores. La presentación de este informe llevó a los ministros de educación a reunirse una vez más un año y medio después, el 10 de diciembre de 1975, y a adoptar en calidad tanto de Consejo de Ministros como de Conferencia de ministros de educación un *Programa de acción en el campo de la educación* sobre la base de las sugerencias contenidas en el informe, y a conferir un carácter permanente al Comité provisional de educación (21).

Aun cuando este Programa de acción se considera en el seno de los órganos comunitarios más como un programa de estudios que como un verdadero programa de acción que prevea acciones concretas, su importancia radica en que puede ser el punto de partida de la voluntad política del Consejo de la CEE de lograr una cooperación comunitaria en el campo de la educación. Uno de los puntos del programa propone ofrecer mejores posibilidades de formación cultural y profesional a los ciudadanos de los demás Estados miembros de la Comunidad y *de los países no miembros, así como a sus hijos*. Esencialmente, la iniciativa de una mejora de las oportunidades educativas

---

(20) Las propuestas de la Comisión estaban íntimamente conectadas con los problemas que plantean, en el campo educativo, los principios enunciados en el Tratado de Roma. Tres grandes sectores eran objeto de análisis en el documento de la Comisión: el primero se refería a la necesidad de mejorar y de ampliar las posibilidades ofrecidas a los profesores, investigadores y estudiantes para moverse libremente entre los países miembros; el segundo se dedicaba a *la educación de los hijos de los trabajadores inmigrantes*; el tercero abordaba los aspectos relativos a la introducción de una dimensión europea en la educación.

(21) Résolution du Conseil et des Ministres de l'éducation réunis au sein du Conseil du 9 février 1976. R/263/76 (EN 4).

para los hijos de los inmigrantes se deja a los gobiernos nacionales, aunque a nivel comunitario se emprenderán experiencias sobre la enseñanza de los niños inmigrantes y estudios e investigaciones sobre diversos aspectos de su educación.

La Comunidad Europea no puede actuar como si existiese un Ministerio europeo de educación; tampoco puede descargarse de sus responsabilidades frente a los problemas de la educación de los hijos de los trabajadores inmigrantes. La *directiva* proponiendo la escolarización de los hijos de los trabajadores extranjeros es por el momento el resultado más significativo de la acción de la Comunidad. Es un comienzo esperanzador de que la Comunidad se preocupará más por proteger los derechos y los intereses de los ciudadanos que en ella viven y trabajan.