LA UNIÓN EUROPEA Y LA EDUCACIÓN DE LOS INMIGRANTES

El tratado de Roma que en 1957 creó la Comunidad Europea, que hoy denominamos Unión Europea, establece la libre circulación de los trabajadores en el ámbito de la Comunidad y el Reglamento de su aplicación (1968) en su artículo 12 deduce de esta libertad que los países miembros deberán asegurar que los hijos de los ciudadanos de otros países de la comunidad que residan en su territorio se incorporen al sistema educativo en igualdad de condiciones con los naturales del país. “Los hijos de un nacional de un Estado miembro que esté o haya 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 nacionales de dicho Estado si estos hijos residen en su territorio. Los Estados miembros fomentarán las iniciativas que les permitan seguir los mencionados cursos en las mejores condiciones.”

Sin embargo ya por aquellos años la presencia en muchos países de la comunidad de inmigrantes procedentes del exterior de la Comunidad empezaba a ser bastante importante como para despertar preocupación. En el “Programa de Acción en materia de educación”, formulado por la comisión en febrero de 1976, se citaba como uno de los puntos importantes la educación de los trabajadores inmigrados, tanto si eran de países de la propia Comunidad como si no. Y un año después el Consejo de Ministros dictó la Directiva de julio de 1977 que se considera desde entonces como el fundamento de lo que la Comunidad, luego Unión, ha hecho en este campo.

La Directiva establece que los ciudadanos de todos los países de la Unión que residen en otro de los países de la Unión tienen derecho a recibir una enseñanza gratuita de acuerdo con los planes de estudios del país de residencia pero teniendo en cuenta sus necesidades específicas, lo que implica recibir enseñanza de la lengua del país de residencia. La Directiva impone también a los Estados miembros la obligación de organizar en colaboración con los estados de origen, la enseñanza de la lengua materna a estos alumnos de otros países. Y, aunque estas disposiciones se refieren específicamente a los países de la Unión Europea, una declaración que acompaña a la Directiva afirma la voluntad política de los países de la Unión de evitar toda discriminación por razón del origen de los trabajadores de otros países, lo que implícitamente puede entenderse como significando que las prescripciones de la Directiva han de aplicarse también a los inmigrados de fuera de la Comunidad.

A partir de entonces la comisión ha patrocinado una gran cantidad de iniciativas, estudios, métodos, experiencias e intercambios de experiencias sobre la enseñanza a hijos de inmigrantes, una parte importante de las cuales tiene como sujetos a inmigrantes extracomunitarios. Pero, al mismo tiempo, muchos Estados siguen reacios a considerar que la Directiva se refiera directamente a estos inmigrantes.

A partir de entonces también las decisiones de los distintos órganos de la Comunidad y muy especialmente del Parlamento Europeo en relación con la educación de los hijos de los inmigrantes han sido frecuentes. A continuación se relacionan las principales.

Disposiciones de la Unión Europea relacionadas con la Educación de los hijos de los Inmigrantes

Organismo	Fecha	Tipo	Objetivo
CEE	X.68	Reglamento	Libre circulación de trabajadores de la CEE
Consejo y Ministros de Educación	II.76	Programa de acción sobre educación	Atención a la Educación de los hijos de los inmigrantes
Consejo	VII.77	Directiva	Evitar discriminaciones basadas en la nacionalidad del alumno
Parlamento	X.81	Resolución	La Directiva del VII77 debe aplicarse también a los inmigrantes de terceros países.
Parlamento	XII.85	Resolución	Insiste en lo mismo
Parlamento	XII.85	Informe Eurigenis	Sobre racismo y xenofobia.
Parlamento	VI.87	Resolución	Insiste sobre lo mismo
Parlamento, Consejo y Comisión	VI.87	Declaración	Promover la dimensión europea de la educación
Comisión	I.89	Informe	Desigual aplicación de la Directiva de julio del 77
Consejo de Ministros de Educación	X.89	Conclusiones	Plurilingüismo en la educación
Parlamento	VII.90	Informe Ford	Sobre Racismo, xenofobia e intolerancia
Comisión	IX.90	Informe	Sobre políticas de inmigración e integración
Comisión	X.91	Comunicación	Políticas de inmigración
Consejo de Ministros de Educación	XII.92	Resolución	Lucha contra el retraso escolar
Parlamento	I.93	Informe y Resolución Duhrkop	Sobre la escolarización de los hijos de inmigrantes
Consejo de Ministros de Justicia y Exteriores	XI.93	Declaración sobre política inmigratoria	Enfoque pluricultural en la educación
Unión Europea		Tratado art.126	

RESOLUCIÓN DURHKOP

Resolución sobre la diversidad cultural y los problemas de la educación escolar de los hijos de los inmigrantes en la Comunidad Europea
(Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 21 enero 1993)

Considerando que la Directiva 77/486/CEE supone un paso importante pero no suficiente hacia la realización del derecho de libre circulación de los ciudadanos de la Comunidad.

Considerando que son necesarios mayores progresos en la realización del derecho de libre circulación y especialmente la extensión del ámbito de aplicación de la Directiva a los hijos de los ciudadanos de países terceros que viven legalmente en la Comunidad, así como una definición más clara de los derechos garantizados en dicha Directiva.

Considerando que diez años después de su entrada en vigor la Directiva aún no se ha transpuesto por completo a la legislación de todos los Estados miembros.

Considerando que todos los Estados miembros de la Comunidad se han convertido en países de inmigración.

Considerando que en el futuro persistirá en la comunidad el fenómeno de la inmigración procedente tanto de la Europa central y oriental como de las regiones del sur.

Considerando que la diversidad cultural y lingüística, cada vez más presente en la vida diaria de los ciudadanos, es una realidad en los Estados miembros de la Comunidad, pero que no se la valora ni se la promueve suficientemente, a pesar de que representa una mayor oportunidad de enriquecimiento de la vida de todos los ciudadanos de la Comunidad.

Considerando que la llegada de inmigrantes a la Comunidad Europea enriquece el pluralismo cultural y la diversidad lingüística de ésta, pero que los Estados miembros han de ofrecer a los inmigrantes oportunidades de integración y que, por esta razón, es prioritaria la enseñanza de la lengua y la cultura del país de acogida.

Considerando que los Estados miembros deben ofrecer a los inmigrantes las posibilidades de expresar sus valores religiosos y de preservar su estilo de vida dentro del ordenamiento jurídico del país de acogida.

Considerando que, dado el aumento del racismo, antisemitismo, nacionalismo y xenofobia, la garantía de la convivencia pacífica armónica de todos los grupos culturales y lingüísticos en la Comunidad y en toda Europa se ha convertido en uno de los retos básicos de la defensa y del desarrollo del Estado de derecho y de la democracia en Europa y que, precisamente por esta razón, es más necesaria que nunca una política cultural y de formación dirigida a la integración.

Considerando que la educación escolar de todos los niños de la Comunidad ha de constituir una contribución indispensable a la solución de estos problemas futuros.

Considerando que una educación, en la comunidad, adecuada a los tiempos actuales tiene que regirse por el principio de igualdad de oportunidades con vistas a posibilitar la participación de todos en la vida política, económica, social y cultural de la Comunidad, independientemente del sexo, de la nacionalidad y la pertenencia a un grupo étnico, religioso o cultural.

Considerando que para ser verdaderamente eficaz, la formación debe integrar en la medida de lo posible el entorno del niño: familia, vivienda, etc.

Considerando que el aumento de la movilidad dentro de la Comunidad y la inmigración a ésta no debe dar lugar al aumento de las diferencias de los sistemas educativos sino que, por el contrario, obliga a los Estados miembros a encontrar, de acuerdo con las condiciones y los ordenamientos jurídicos nacionales, soluciones nuevas y específicamente europeas al problema de la convivencia democrática dentro de la diversidad cultural y lingüística.

Considerando que los padres, las asociaciones de padres y los educadores así como también otras organizaciones sociales como los sindicatos, las asociaciones patronales, las iglesias y otras instituciones han de aportar, como interlocutores de las instituciones educativas, una contribución fundamental a la mejora de la calidad de la educación escolar.

Considerando que los inmigrantes, por razones de principio, tienen el derecho cultural a la enseñanza complementaria en su propia lengua y cultura que por exigencias prácticas están también necesitados de una enseñanza en la lengua o las lenguas oficiales del país de acogida y que la educación intercultural y la formación en más de una lengua de todos los niños de la Comunidad son necesarias para preparar a éstos a enfrentarse a las exigencias y las oportunidades de la vida de las sociedades caracterizadas por la diversidad cultural y lingüística.

Considerando que la educación intercultural plantea exigencias específicas y nuevas a la formación del profesorado.

Considerando que el Tratado de la Unión Europea transfiere a la Comunidad el deber de contribuir al desarrollo de una educación de calidad.

1. Constata con satisfacción los progresos realizados en la transposición de la Directiva 77/486/CEE pero también que la situación de hecho de los inmigrantes en Europa, en particular su retraso en sectores como la educación y el mercado de trabajo, hacen necesario un examen más riguroso de la política practicada hasta ahora en el marco de dicha Directiva.

2. Pide al consejo y a los Estados miembros que todavía no lo hayan hecho, o no lo hayan terminado de hacer, que tomen las medidas necesarias para llevar a cabo la plena transposición de la Directiva a las legislaciones nacionales.

3. Pide a la Comisión que no reduzca sus esfuerzos para lograr la plena transposición de la Directiva en todos los Estados miembros.

4. Pide a todos los Estados, que todavía no lo hayan hecho, que ratifiquen la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.
5. Pide a la Comisión que examine si el Tratado de la Unión Europea prevé las condiciones para la extensión del ámbito de aplicación de la Directiva a los niños procedentes de terceros países.
6. Pide a la comisión que examine si el Tratado de la Unión Europea crea las condiciones para la introducción del legítimo derecho a la enseñanza en la lengua materna bajo la responsabilidad del Estado de acogida.
7. Pide a la Comisión que presente al Parlamento europeo en el plazo de un año, a partir de la entrada en vigor del Tratado, un informe sobre los resultados del examen precitado.
8. Expresa su deseo de que este informe se pronuncie sobre cuál debe ser la lengua materna de los profesores de lengua materna (del país de origen) de los hijos de los inmigrantes y cuál debe ser la formación específica de dichos enseñantes (formación de los profesores)
9. Considera sin embargo que, por razones de organización no es posible ofrecer a todos los hijos de los ciudadanos de terceros países que viven legalmente en la Comunidad una enseñanza de la lengua materna bajo la responsabilidad de los Estados de acogida.
10. Pide que, en cuanto a los niños procedentes de terceros países, se de prioridad a la enseñanza en la lengua del Estado de acogida, ya que ésta representa la condición indispensable para su integración en el sistema escolar y de formación profesional del Estado de acogida.
11. Pide a los Estados miembros que continúen e intensifiquen sus esfuerzos con vistas a mejorar la integración y el éxito escolar de todos los hijos de inmigrantes.
12. Pide a los Estados miembros que fomenten y apoyen las iniciativas dirigidas a asociar en una misma acción de formación a los hijos de los inmigrantes y a sus padres.
13. Pide a los Estados miembros que ofrezcan una orientación adecuada para que puedan diversificarse las opciones en materia de estudios y de profesión.
14. Pide a los Estados miembros que ofrezcan, con acuerdo a sus circunstancias nacionales y sistemas legales, una formación integrada en los planes de estudios para los hijos de inmigrantes en la lengua del país de acogida, con una enseñanza complementaria en la lengua del país de origen, y que apoyen las iniciativas que emprendan los ciudadanos de terceros países con objeto de fomentar su lengua y su cultura.
15. Estima que los Estados interesados deben colaborar, con vistas a la educación cultural y lingüística de los hijos de inmigrantes, sobre todo en lo que se refiere a la formación de educadores.

16. Pide a la Comisión que presente al Parlamento Europeo, en el plazo de un año, un informe detallado sobre la contribución del Fondo Social Europeo a la enseñanza de la lengua materna (del país de origen) a los hijos de los inmigrantes.

17. Pide a la Comisión y al Consejo que, en el marco de la reforma de los Fondos estructurales, se creen las condiciones para que, tras un período convenido de transición, dicha contribución se canalice a los países de acogida con el fin de que les resulte más fácil asumir la responsabilidad de la enseñanza de la lengua materna de los hijos de los inmigrantes y , especialmente, de la formación y contratación del profesorado.

18. Pide a la Comisión y al Consejo que, con la adopción de la próxima fase del programa LINGUA, se creen las condiciones para que, en el marco de este programa, se fomente también la enseñanza de la lengua materna de los hijos de los inmigrantes procedentes de los Estados miembros de la Comunidad y la formación del profesorado correspondiente.

19. Pide a la Comisión que, tras la ratificación del Tratado de la Unión Europea, proponga al Consejo la aprobación de un programa de acción relativo al fomento de la educación intercultural, con objeto de lograrla integración de los hijos de inmigrantes en los sistemas de educación y de formación profesional de los Estados de acogida así como la ampliación del aprendizaje de todos los niños con el fin de:

- mejorar la calidad de la educación escolar de todos los hijos de inmigrantes, mediante el fomento de la cooperación y el intercambio de información y de experiencias en todos los ámbitos del sistema educativo y entre todos los interlocutores de los organismos de formación, en colaboración con la red EURYDICE;
- contribuir a la modernización y flexibilización del sistema educativo en los estados miembros mediante el ensayo, la evaluación y la difusión de iniciativas innovadoras en dos lenguas principales (educación bilingüe);
- mejorar las condiciones para la comprensión y la tolerancia entre los distintos grupos étnicos y culturales, así como aumentar la aportación de la educación escolar a la lucha contra el racismo y la xenofobia mediante el fomento de la educación intercultural;
- hacer posible el desarrollo y la aplicación de nuevos enfoques metodológicos y didácticos de educación intercultural mediante el fomento de la cooperación del intercambio de experiencias en el ámbito de formación de profesores.

20. Encarga a su Presidente que transmita la presente resolución al Consejo, a la Comisión, los Parlamentos de los Estados miembros y a los Parlamentos de las regiones de los Estados miembros que tengan competencias en materias de Educación. (...)

La resolución Duhrkop fue aprobada en 1993. En 1994 la Comisión de las Comunidades Europeas publicó un Informe sobre la educación de los hijos de los inmigrantes en la Unión Europea como respuesta a las preocupaciones expresadas por el Parlamento Europeo en la resolución. El informe describe, con abundancia de datos, la situación de los distintos países y las medidas adoptadas y deja claro tanto la importancia de los problemas planteados como la dificultad que tiene resolverlos. Y no puede decirse que desde entonces se hayan producido novedades en este sentido.

MODELOS EUROPEOS DE ACOGIDA

1. Modelo francés

Francia tiene una tradición de acogida al inmigrante cuya raíz remonta a la ideología de la revolución francesa y que puede simbolizarse con el artículo de la Constitución republicana que dice que es francés “todo el que residiendo en el territorio de Francia está dispuesto a trabajar por el bien de la humanidad”. O sea que cualquiera que resida en el territorio francés, sea cual sea el lugar en el que ha nacido, puede aspirar a convertirse en francés con tal de que cumpla determinadas condiciones que son las que definen la nación francesa. Y la primera condición es que todos los ciudadanos franceses son iguales y para merecer esta igualdad el extranjero debe renunciar a cualquier privilegio y a cualquier caracterización que le haga distinto. Deberá por tanto hacerse capaz de expresarse en francés como cualquier ciudadano francés y deberá recibir la educación que recibe cualquier ciudadano francés en la escuela y servir a la patria francesa en el cuartel con el mismo patriotismo que cualquier ciudadano francés.

Es evidente que esta política abre las puertas de Francia a cualquier posible inmigrado. (...) Aunque también se puede recordar que el programa que se ofrece a los inmigrados de uniformidad en nombre de la igualdad es el mismo que ha aplicado Francia para negar sus diferencias internas en cualquier sentido. (...) Francia se ha negado a firmar la declaración a favor de las minorías lingüísticas y culturales propuesta por el Consejo de Europa (...) Desde esta perspectiva cualquier pretensión de los grupos inmigrados de mantener una identidad cultural propia queda así descalificada por principio. (...) Pero en la actualidad muchos emigrados instalados en Francia no tienen ninguna esperanza de incorporarse en igualdad de derechos a la sociedad francesa y, porque no lo esperan, se esfuerzan en mantener y defender su identidad.

2. Modelo alemán

La tradición alemana es totalmente distinta. (...) La nacionalidad es algo que se recibe del pasado, de una herencia cultural ancestral. No puede señalarse en Alemania una tradición de inmigrantes integrados en la patria alemana, como hemos visto en Francia (...) Así en la tradición alemana la nacionalidad está más ligada a la sangre que al suelo y la adquisición de la nacionalidad alemana por el extranjero se considera excepcional.

De acuerdo con esta tradición cuando la posguerra se produjo la gran oleada migratoria la administración alemana prefería hablar de *gast-arbeiter*, “trabajadores huéspedes”, sobreentendiendo que su estancia en suelo alemán era temporal.

Y en la misma dirección admitía e impulsaba que los países de procedencia de los emigrados: Italia, España, Grecia... organizaran cursos de lengua y de cultura para que los hijos de los inmigrados no perdiesen lazos con su país de procedencia. (...) En cuanto al modelo alemán hace tiempo que la ficción de que los inmigrados son huéspedes transitorios ha dejado de cumplirse. (...) las expectativas de regreso de los turcos o de la Europa oriental, y no digamos de procedencias más lejanas, son muy pequeñas.

3. Modelo inglés

Gran Bretaña ofrece todavía un tercer modelo. (...) los ingleses en sus colonias con tal que no interfiriesen con sus planes dejaron que se mantuviesen las culturas locales limitándose a dejar clara la superioridad del “hombre blanco” y de la civilización británica.

(...) en la actualidad la mayoría de los inmigrantes en Gran Bretaña proceden de antiguas posesiones coloniales en Asia, en África y en el Caribe. Y Gran Bretaña mantiene el principio de respetar las diferencias culturales mientras no pongan en peligro su seguridad.

(...) en cuanto al modelo inglés de aceptación de la pluriculturalidad en la práctica resulta no menos difícil de aplicar, ya que una cosa es predicar la convivencia y el respeto mutuo entre dos culturas y otra es que las culturas en presencia sean muchas y contradictorias entre sí, como ocurre cuando en un mismo barrio y en una misma escuela coexisten treinta o cuarenta lenguas y procedencias étnicas distintas. Y la predicación del respeto mutuo se contradice además con el hecho de que una de las culturas en presencia es la cultura dominante y sus miembros ocupan todos los puestos en la sociedad ambiental mientras que los miembros de las otras culturas viven en condiciones de marginación social.

La escuela, los inmigrados y la Unión Europea

La situación para el conjunto de los países de la Unión podría resumirse diciendo que si en todos los países o en muchos de ellos, los inmigrados encuentran dificultades para acceder a determinados servicios sociales, estas restricciones no existen, o son mucho menores, cuando se trata de admitir a sus hijos en la escuela.

Esta buena disposición para ofrecer enseñanza a los niños inmigrados puede entenderse como un acto de justicia y solidaridad, pero es evidente también que los países receptores son los primeros interesados en que los niños inmigrados, que mañana serán ciudadanos, a través del sistema educativo se pongan en condiciones de integrarse en la sociedad a la que se han incorporado, sea cual sea la manera en que se entienda esta integración. Y los propios inmigrados están igualmente interesados en que sus hijos reciban una educación escolar que les permita integrarse en las mejores condiciones posibles. Y ya se ha recordado que la suerte de la emigración como fenómeno social se juega en la generación siguiente.

Las estadísticas disponibles muestran que en el conjunto de la Unión Europea, y en cada uno de los países miembros la proporción de los extranjeros en el sistema escolar es aproximadamente igual que la proporción de extranjeros en el conjunto del país. Y así observamos un 30% de alumnos extranjeros en la población escolar de Luxemburgo, un 10% aproximadamente en las escuelas de Alemania, Francia o Gran Bretaña y menos del 3% en las escuelas de los países del sur del continente: Italia, España, Portugal y Grecia.

FRAGMENTOS

De los inmigrantes de nivel alto, muchos consideran su estancia en el nuevo país como transitoria aunque otros la contemplan como definitiva e incluso algunos que imaginaron su estancia como temporal acaban por establecerse definitivamente. Más difícil, como acabamos de señalar, es el regreso para los de bajo nivel económico y social incluso cuando emprendieron la emigración como una solución temporal a sus dificultades. En todo caso y cualquiera que sea su intención es evidente que el que se instala en una sociedad distinta de la que conoce sabe que encontrará dificultades y que tendrá que hacer un gran esfuerzo de adaptación porque la nueva sociedad tiene unas normas y hábitos que él desconoce, empezando por la lengua. Y sospecha que tendrá que enfrentarse con algún tipo de incomprensión y recelo.

Cada inmigrante resuelve de alguna manera estas dificultades y estos conflictos que necesariamente se le presentan, pero sólo en casos aislados podrá decirse que alcanza una plena integración. Caso distinto será el de sus hijos que desde el comienzo se encuentran ya residiendo en el nuevo país y en la situación de inmigrantes y tienen un acceso directo tanto a las formas de vida del grupo inmigrado como a las de la sociedad en la que se ha instalado. Hablando en términos colectivos, se puede decir que el futuro de la inmigración se juega en esta segunda generación. Futuro que quedará sellado con la tercera generación, bien en el sentido de la plena integración, bien en el de minoría tolerada o en el de minoría marginada y en conflicto. Y dado el papel de la escuela en el proceso de socialización y de descubrimiento de la propia personalidad, puede afirmarse que la escuela juega un papel decisivo en la configuración de este destino.

Siguan, Miquel: La escuela y los inmigrantes. Colección Paidós educador nº 136. Ed. Paidós. 1998. Barcelona.