

La política educativa del Consejo de Europa

Alfonso Diestro Fernández / Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) / España
Miriam García Blanco / Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) / España

1. Introducción.

En la última década han proliferado un gran número de estudios y trabajos de investigación dedicados a la cooperación política supranacional en materia de educación, particularmente en la región europea. No en vano, esta dimensión internacional y política que la educación protagoniza en la historia reciente del viejo continente, vertebra y posibilita nuevos objetos de estudio y también modelos de interpretación que trasciende al tradicional ámbito de la política educativa, habitualmente centrada en los sistemas educativos nacionales, como principal eje de análisis. Puelles (2004: 37-57), en esta misma línea de pensamiento matizaba ya esta idea de que las políticas educativas supranacionales, en concreto las de la Unión Europea (UE), se estaban convirtiendo en otro más de los objetos de estudio, un nuevo campo de conocimiento, de la Política de la Educación, en contraposición a los tradicionales intereses de esta disciplina, que no solían traspasar los límites de la educación nacional.

Por su parte, Valle (2004: 17-18) respondía de manera afirmativa a la pregunta *sobre la existencia o no de una política educativa en el marco de la Unión Europea*. Y no era una cuestión trivial puesto que esta organización supranacional no tenía adquirida una competencia exclusiva sobre los sistemas educativos nacionales de sus miembros. No en vano la educación nunca había sido considerada en el marco de las políticas comunes –donde se han cedido competencias a las instituciones comunes–, sino que se incluyó a mediados de los setenta en el grupo de las políticas de cooperación de la Comunidad Europea –definidas por el principio de subsidiariedad y el respeto exclusivo a las competencias nacionales–. Desde el primer momento en los que se expresó la voluntad de emprender una cooperación política en materia de educación en la Comunidad, los Estados dejaron de manifiesto que mantendrían un férreo control sobre sus sistemas de educación y formación nacional. Sin embargo, tanto Valle como Toribio (2010: 41) matizan que no se puede concebir esta política educativa como un entramado de disposiciones de carácter vinculante diseñadas desde las instituciones europeas, sino como *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*. Diestro (2009: 55), por otra parte, la cataloga como *un ambicioso y peculiar proyecto de cooperación política*, con el que se pretende reconocer a la educación como un pilar clave de la construcción europea. Estos tres autores¹ denominan a este tipo de cooperación educativa supranacional como *políticas educativas de carácter suave (soft, light)*, pero políticas educativas en definitiva.

De las diferentes definiciones del concepto política que podemos encontrar, esta versión *soft* de las políticas educativas supranacionales encontrarían sentido en la definición propuesta por Miller (1989: 518), cuyo carácter más ortodoxo puede, por ello, adaptarse mejor a las peculiaridades y originalidad de este tipo de políticas supranacionales: *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*. Es precisamente este carácter más flexible de grupo o entidad que la ejerce, que no necesita ser investido de una autoridad pública con competencias exclusivas, el que marca la diferencia entre éstas y las definiciones tradicionales de esta ciencia social, generalmente contextualizadas en el ámbito nacional o regional como sujeto de estudio.

Desde la perspectiva de una *visión supranacional*, existiría una determinada política educativa ya que se produce una *negociación* entre los miembros del grupo de estados, fruto de la cual se adoptarán determinadas decisiones de manera conjunta, de forma que éstas sean consideradas legítimas por el *grupo* en cuestión (y por sus instituciones comunes) y que deben traducirse en una serie de *acciones* colectivas que deben emprenderse. Todas ellas, bien sea de manera independiente o colectiva, se encaminan al logro de unos *objetivos* comunes (generales y concretos), que son considerados como beneficiosos de acuerdo al esquema de valores del grupo y que sólo podrían alcanzarse por medio de esas acciones emprendidas de manera convergente y colectiva. En consecuencia, resulta necesario que la *Política Educativa* oriente también sus análisis en función de esta tendencia supranacional y aperturista de la cooperación en materia de educación, cada vez más presente, característica y reconocida del contexto educativo europeo. Si, en la actualidad, la educación en este espacio supera las barreras nacionales, la *política educativa* también debe hacerlo. De lo contrario, puede quedar alejada de la realidad social que la contiene.

¹ Valle, Toribio y Diestro pertenecen al grupo de investigación reconocido de la Universidad Autónoma de Madrid sobre políticas educativas supranacionales en educación (GIPES).

Así pues, pueden reconocerse como principales protagonistas de esta tendencia supranacional a las dos grandes organizaciones políticas de Estados que operan en el continente europeo y que han mostrado un interés manifiesto por desempeñar una determinada cooperación supranacional en materia de educación; la ya mencionada UE (fundada en 1957 y que agrupa a 27 Estados miembros) y el Consejo de Europa (COE) (fundado en 1949 y que agrupa a 47 países miembros). En el caso de la primera, la más reconocida y referenciada en el plano internacional, encontramos dos excelentes trabajos de investigación elaborados por Javier Valle en España (editado por el MEC) y por Luce Pepin en Bélgica (editado por la Comisión Europea), ambos del 2006. En ellos se determina y legitima el proceso histórico-político de la educación en la Unión Europea, apoyados en el análisis de una densa producción normativa y de los hechos político-contextuales, mediante los que se ha desarrollado la original cooperación educativa en la UE, desde su origen hasta nuestros días. A su vez, podemos encontrar numerosos artículos en la bibliografía europea dedicados al análisis y la crítica de la política educativa de Comunidad-UE. En cambio, como destaca Diestro (2008: 15 y 2010: 47), la labor política del COE en educación todavía no ha sido reconocida de la manera que se merece en la literatura específica, a pesar de una notable presencia de la dimensión educativa del COE en la política supranacional. Se le ha prestado muy poca atención a la labor emprendida por esta organización en su intento de motivar y favorecer la necesaria cooperación europea en educación, que había sido estimulada y propiciada casi veinte años antes de que en la Comunidad se pusiera sobre el papel los esbozos del *Programa de Acción en materia de Educación* (1976). En este proceso de reconocimiento ocupa un papel crucial la *Conferencia Permanente de Ministros Europeos de la Educación* (CPMEE), como actor principal y pionero de todo este proceso, en particular, durante el periodo que va de los años sesenta a principios de los noventa.

Por tanto, el objetivo de este trabajo reside en determinar, reconocer y reivindicar la existencia de una original política educativa del COE, con una enorme capacidad precursora en el espacio europeo de la educación. En este caso, tras la definición del proceso histórico-político, y siguiendo el modelo de interpretación elaborado por Valle (2004) para la Unión Europea, podremos interpretar desde un plano teórico y crítico la citada política educativa del COE.

2. La fundación del Consejo de Europa y la construcción de su marco institucional de cooperación política.

La creación del COE en 1949 mediante el Tratado de Londres suponía la respuesta internacional a las peticiones y preocupaciones expresadas en el Congreso de Europa (1948), celebrado en La Haya, donde se reunieron casi un millar de personalidades de la escena política europea, con la intención de propiciar un escenario de cooperación que permitiera la reconstrucción solidaria y pacífica de una Europa devastada. En concreto, un grupo de países pretendían colaborar políticamente entre ellos mediante la creación de diferentes instituciones comunes, de carácter deliberativo, propositivo y ejecutivo, que garantizaran el buen funcionamiento del proceso político emprendido por todos ellos, tales como el *Comité de Ministros* y la *Asamblea Parlamentaria*. El objetivo global —el fin último de la organización— al que pretenden responder con la fundación del COE perseguía el *establecimiento de una unión más estrecha entre sus miembros, con el fin de salvaguardar y promover las ideas y principios, que son su patrimonio común, y favorecer su progreso económico y social*². En consecuencia, asumieron un marco de objetivos comunes, que derivarían de los diferentes ámbitos políticos de actuación posibles. En la actualidad esos objetivos se mantienen fieles a los definidos en su origen, aunque adaptados a las nuevas necesidades sociales en algunos casos:

- *Proteger los derechos humanos y la primacía del derecho en todos los Estados miembros;*
- *Consolidar la estabilidad democrática de Europa, respaldando la reforma constitucional, política y jurídica en los planos nacional, regional y local;*
- *Hallar soluciones a problemas sociales, los problemas de la discriminación hacia las minorías, de la xenofobia, de la intolerancia, de la bioética y de la clonación, del terrorismo, del tráfico de seres humanos, del crimen organizado y de la corrupción, de la cibercriminalidad y de la violencia contra la infancia;*
- *Promover y desarrollar la identidad cultural europea, prestando particular atención a la educación;*
- *Promover la cohesión social y los derechos sociales.*

Estos objetivos compartidos buscaban hacer frente a los grandes problemas que acuciaban a Europa tras el declive producido por las dos Grandes Guerras, que ponían de manifiesto las importantes carencias existentes —económicas, sociales, estructurales, gubernamentales, políticas, etc.—. El COE pretendía abarcar con sus acciones de cooperación política, a todas las grandes cuestiones que afectaban a la sociedad europea, bien en el momento presente o en el futuro más cercano, a excepción de los asuntos relativos a la defensa nacional, que quedaban fuera de sus objetivos y competencias, como quedó expresado en su *Estatuto fundacional*. Tan sólo dos meses después de su fundación en Londres, y ante una gran expectación internacional, se celebró la sesión inaugural de la primera *Asamblea Parlamen-*

² COE (1949): Tratado de Londres. Estatutos fundacionales. STCE 001. Art. 1. A.

taria en la ciudad de Estrasburgo. En esta primera reunión de la Asamblea se decidió el establecimiento de un primer acuerdo conjunto, que sería firmado a la postre en Roma: *la Convención europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa*³ (1950). Este compromiso internacional, que se inspiraba en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (ONU, 1948), pretendía garantizar un mayor control en la protección de estos derechos en la región europea. Para conseguirlo motivarían en lo sucesivo la creación de un Alto Tribunal Europeo, la *Corte Europea de los Derechos del Hombre de Estrasburgo* (1959).

La preparación y la firma de esta *Convención* coincidía en el tiempo con la presentación de la *Declaración Schuman* (9 de mayo de 1950), la cual había sido propuesta por el Ministro francés de *Asuntos Exteriores* a los demás países miembros al COE en sus primeras reuniones de trabajo. Sin embargo, la proposición sólo fue secundada por cinco de los once miembros de la organización –Francia, Alemania, Italia, Países Bajos y Luxemburgo–. Fue en este momento cuando el proceso de cooperación y construcción europea se diversificó en dos direcciones y, a la postre, en dos organizaciones diferentes: de una parte, la versión que seguía una tendencia más humanista, democrática y cultural, representada por el COE y, de la otra, la *economicista o mercantilista* (centrada en las solidaridades de facto), que derivaría en la firma del *Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero* (1951) y, posteriormente, en el *Tratado de la Comunidad Económica Europea* (1957). En ese mismo año, en el COE se creaba la *Conferencia de Poderes Locales y Regionales*, con la intención de actuar en beneficio de los procesos democráticos desde la base –las entidades menores–, pues entendían que sin la democracia local y regional no podría conseguirse una democracia global. El COE agruparía durante la década de los cincuenta a quince Estados europeos. Los países que decidían incorporarse a la organización debían asumir de manera íntegra los postulados expuestos en los Estatutos fundacionales, lo cual, implicaba el reconocimiento de sus principios y valores comunes, tales como la preeminencia del derecho, de las libertades fundamentales y de los derechos del hombre, así como la colaboración voluntaria, sincera, abierta y efectiva, en la consecución de los objetivos y fines perseguidos por la organización. El incumplimiento de una parte o de la totalidad de esos compromisos implicaría, sin distinciones posibles, la suspensión de la participación en las actividades de la organización y la invitación al abandono.

La nueva organización política aparece en la escena internacional de mediados de S. XX como una gran sociedad de países europeos, que pretenden coaligarse en el desarrollo conjunto de acciones políticas en áreas de interés social, cultural, jurídico, administrativo y también educativo, por el beneficio y progreso de sus pueblos, utilizando estrategias legales y actos jurídicos propios del derecho internacional, tales como los tratados, las convenciones o las cartas. Es decir, querían conseguir juntos aquello que de manera individual les resultaría imposible alcanzar, mediante la creación de una estructura institucional sin igual hasta ese momento en el *viejo continente*. Los países miembros no estaban obligados a ceder ninguna de las competencias propias, ni tampoco parte de sus soberanías nacionales, como sucedería en el caso de la Comunidad, aunque estaban decididos a responder ante las instituciones comunes creadas por ellos, con la intención de conseguir los fines y objetivos propuestos por el grupo.

2.1. Los principales órganos políticos de la estructura institucional del Consejo de Europa.

La estructura institucional del COE se fundamenta en un cuadro de cooperación y diálogo entre sus principales instituciones, en las que están representados todos sus países miembros. Dicho marco está compuesto por dos órganos estatutarios: el *Comité de Ministros* y la *Asamblea Parlamentaria*. Además, cuenta con una Secretaría General que se encarga de la aplicación y la gestión del programa de la organización. Todos ellos están asesorados por otras instituciones no previstas en el *Tratado de Londres*, como la *Conferencia de Poderes Locales y Regionales* y el *Tribunal Europeo de Derechos del Hombre*, que se han creado durante el proceso para tener una mayor presencia y representatividad democrática, así como la garantía de la preeminencia del derecho internacional en el seno de la organización.

2.1.1. El Comité de Ministros Europeos⁴. Es la principal instancia ejecutiva y decisoria del COE, constituyendo el órgano de representación de todos sus miembros, al cual se le confieren el poder actuar en nombre de la organización. Está formado por los ministros de asuntos exteriores de los países miembros y por sus representantes permanentes en Estrasburgo (denominados delegados). Si bien, los Jefes de Estado y de Gobierno se han reunido en varias ocasiones desde 1993 para darle un mayor impulso al programa y e incrementar la legitimidad política del proceso.

El Comité es una institución dinámica y flexible, pues prepara regularmente conferencias de ministros especializados en los diversos campos de actividad, donde pueden ejercerse las competencias acordadas en los tratados –educación, cultura, medios de comunicación, sanidad, deporte, juventud, etc.–, con la intención de hacer frente a las necesidades concretas de los ámbitos mencionados en cada momento. Ambos Comités, el global y el de expertos, participan en debates y diálogos políticos en el seno de la organización, con la intención de confrontar los aspectos concretos y técnicos, con la política global emprendida por la organización y obtener así una coherencia de planteamientos comunes antes de pasar a la acción.

³ COE (1950): Convenio europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del COE, de 4 de noviembre de 1950. STCE 005.

⁴ Las funciones y composición del Comité de Ministros están definidas en el Tratado de Londres (COE, 1949): STCE 001. Op. Cit. Cap. 4. Art. 14-21.

Su principal función reside en aprobar anualmente el programa intergubernamental de actividades de acuerdo con las prioridades políticas de la Organización, para lo que debe tener bien presentes las recomendaciones de la *Asamblea Parlamentaria y del Congreso de Poderes Locales y Regionales* (CPLR). Del mismo modo, también tiene la responsabilidad de adoptar y dar viabilidad al presupuesto general⁵, así como procurar una supervisión constante y efectiva de los acuerdos emprendidos por el COE y los países miembros, ejerciendo un determinado control político. Incluso, el Comité de Ministros debe propiciar un diálogo global y la determinación de los principales temas de interés europeos, que le permita alcanzar acuerdos interestatales en los que aportar su experiencia en la cooperación supranacional y motivar una posición común ante los grandes desafíos que afrontan los estados europeos (De Vel, 1994: 26-27).

El Comité de Ministros, en virtud del *artículo 15* (epígrafes a y b) de sus *Estatutos fundacionales*⁶, puede hacerles llegar a los Estados miembros el resultado de sus conclusiones en forma de *Recomendación* –documento habitualmente utilizado por esta institución–, para que éstas sean tenidas en cuenta en el marco nacional. En otras ocasiones, cuando un tema les merece un especial interés, suelen emitir *resoluciones* para llamar la atención de los países y las demás instituciones del COE sobre un tema o asunto concreto, que pueda resultar beneficioso para la organización. Fundamentalmente durante los primeros años, el Comité de Ministros emitió algunas resoluciones y recomendaciones a sus miembros relativas al ámbito de la educación, dedicados a temas de especial interés en cada momento. Una vez que la CPMEE comienza a desarrollar una mayor actividad, las directrices emitidas por el Comité son menores, centrándose desde entonces en llamar la atención en determinados aspectos clave para el COE. Sin embargo, estos documentos no hacen sino reflejar la capacidad prospectiva y precursora de la organización, pues ya se debatía y reflexionaba en común determinados aspectos de la educación a nivel supranacional. Es decir, la educación ya era el foco de atención en el COE años antes de que lo fuera en la Comunidad.

2.1.2. La Asamblea Parlamentaria⁷. Es el órgano de deliberación que representa a las fuerzas políticas parlamentarias nacionales y, en consecuencia, a la ciudadanía en general. Está formada por 318 parlamentarios y sus sustitutos; cada Estado puede disponer de 2 a 18 parlamentarios, dependiendo el número de representantes de su peso poblacional. Todos ellos representan a las fuerzas políticas de los parlamentos de los 47 miembros –que aglutinarían a más de 800 millones de ciudadanos– y actúan como el elemento motor de la expansión de la cooperación europea en sus respectivos países. Las deliberaciones de la Asamblea juegan un papel muy importante en la orientación de las actividades del Comité de Ministros y de los sectores intergubernamentales de la organización. Es habitual que se cuente con el apoyo y asesoramiento de ilustres personalidades políticas a escala mundial, por lo que la Asamblea se convierte en un foro de reflexión abierto y pluralista, que no duda en colaborar con otras organizaciones internacionales como la UNESCO, la OCDE, entre otros. Así pues, representa el motor de la cooperación y la conciencia democrática del COE y su consulta en todos los asuntos relativos a los grandes convenios internacionales adoptados por la organización es obligada. Del mismo modo, la Asamblea es la responsable de facilitar y ayudar a los países miembros la asunción de los compromisos estatutarios, pudiendo sancionar a los que incumplen con ellos, o emprender procesos de asesoramiento e integración en la organización.

2.1.3. El Congreso de poderes locales y regionales (CPLR)⁸. Se creó en 1957 para dar una verdadera representatividad a las entidades locales y regionales en el proceso de democratización europea emprendido por el COE. Se compone de dos cámaras diferentes, una de las municipalidades y otra de las regiones. Entendían que la autonomía local debía responder a las necesidades de los individuos en su contexto más cercano y próximo, es decir, en los pueblos, comarcas y regiones de Europa. Una de sus misiones principales será la de ayudar a los nuevos Estados miembros en el empleo de las prácticas adecuadas, en el desarrollo de una verdadera autonomía democrática local y regional. El CPLR ejerce funciones de carácter consultivo y asesor del Comité y de la Asamblea y se erige como portavoz de las entidades menores ante el COE, ofreciéndoles un lugar privilegiado para el diálogo, donde se motiva la cooperación transfronteriza a favor de la paz, la tolerancia, la estabilidad democrática y el desarrollo sostenible en el territorio.

2.1.4. La Secretaría General del Consejo de Europa⁹. Su principal responsabilidad reside en trabajar de manera decidida en la consecución de los fines y objetivos fundamentales del Consejo, por lo que se encarga de la orientación estratégica del programa de trabajo asumido por el COE, a la vez que controla la gestión interna y burocrática de la organización. De la Secretaría General y, en particular, de su máximo representante, el Secretario General, dependen las nueve direcciones generales –entre ellas la de educación y cultura–, los servicios administrativos del COE, los diferentes secretarios de las demás instituciones el Secretario General adjunto. Representa al centro neurálgico de la vida política y administrativa del COE.

5 El presupuesto del año 2009 fue de 205.002.000 euros. Éste se financia con la aportación de los Estados miembros y la contribución se basa en virtud de la población y la riqueza de cada Estado (Fuente: COE).

6 COE (1949): STCE 001. Op. Cit.

7 Las funciones y composición de la Asamblea Parlamentaria están definidas en el Cap. 5. Art. 22-35, del STCE 001. COE (1949): Op. Cit. Ver también: COE (2002): *Guide de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*.

8 Para más información del CPLR se recomienda la lectura de COE (2008): *50 ans de démocratie locale et régionale en Europe* (1957-2007).

9 Las funciones de la Secretaría General del COE están definidas en el capítulo VI, Art. 36-37 del *Tratado de Londres*. STCE 001. COE (1949): Op. Cit.

2.1.5. El Tribunal Europeo de los Derechos del Hombre (TEDH). Se ha dicho ya con anterioridad, que el TEDH¹⁰ se creó en 1959 para velar por la promoción y el cumplimiento del *Convenio Europeo de Derechos Humanos* (1953) y su función principal se centra en la mejora constante en la defensa de los derechos y las libertades de las personas. La Corte funciona de manera permanente en su sede del Palacio de los Derechos del Hombre de Estrasburgo. Es accesible a todos los individuos que soliciten su intervención y su jurisprudencia sienta un carácter obligatorio en todos los países miembros.

2.2. Las principales áreas de acción política del Consejo de Europa en educación.

La creación de las grandes estructuras institucionales del COE y su correspondiente desarrollo mostraron una organización que se erigía como un espacio europeo abierto para el diálogo y la cooperación internacional, que asumía la responsabilidad de restañar las heridas y levantar a Europa actuando en tres ámbitos concretos. Estos pretendían la protección, promoción y prevención de los derechos del hombre y el *Estado de Derecho*; la democracia como modelo de gobierno; de la identidad cultural y los valores comunes, como fruto de la herencia compartida del devenir histórico de Europa; del patrimonio histórico, cultural y natural; de la cohesión y la protección social; y de la educación para la ciudadanía democrática. Estos aspectos representan los principales ejes de actuación de la política de cooperación del COE desde sus inicios, sirviendo principalmente como un foro político paneuropeo en la resolución de los conflictos, capaz de organizar a los Estados en la puesta en común de sus perspectivas nacionales e investigar y experimentar soluciones conjuntas, lo que les permitiría el cumplimiento de los acuerdos internacionales que propicien un mayor acercamiento y una mejor comprensión entre los pueblos europeos, bajo la divisa de la *unidad en la diversidad*.

Evidentemente, estos ámbitos de acción se diferencian de los que han motivado el desarrollo político de la Comunidad Europea desde sus inicios, pero en el caso del COE ha prevalecido siempre esa visión de la construcción europea basada en las raíces y los valores comunes, en los que la educación sí que resultaba un pilar clave de su desarrollo. Su tradicional función política ha sido especialmente de asesoramiento político, motivador de las asociaciones bilaterales y multilaterales en estos dominios y en las grandes cuestiones de Estado. En cambio, sus realizaciones y desarrollos sucesivos no vienen condicionados por los grandes tratados o las adhesiones, como sucede en la Comunidad, sino que varían en virtud de la situación política internacional en Europa. Los ejemplos más claros de ello se centran en dos hitos fundamentales: la caída del muro de Berlín (1989) y la desmembración del bloque soviético, con lo que se produce una reorientación política centrada en la integración democrática de los Países de Europa Central y Oriental (PECOS); y la firma del *Tratado de Maastricht* (TUE, Unión Europea, 1992), mediante el cual, los 12 Estados de la UE, que a su vez también eran miembros del COE, deciden emprender una unión política no federalizada y ampliada, sin precedentes hasta el momento en Europa, que reconocía e integraba por primera vez en los tratados fundacionales a la educación y la formación en su articulado (126 y 127 del TUE).

3. La Convención Cultural Europea (1954). El marco jurídico de la cooperación política educativa del Consejo de Europa.

Los grandes acuerdos normativos se fueron fraguando en las diferentes reuniones periódicas que mantenía el Comité de Ministros, en las cuales los Altos representantes emitían resoluciones conjuntas con las que emprender procesos de reflexión, que servirían para preparar el terreno previo a la adopción de los grandes acuerdos y convenciones. De ellos, el más importante para lo que aquí nos ocupa fue la *Convención Cultural Europea*¹¹, donde se prestaba una atención especial y un singular interés por los aspectos educativos en la *nueva Europa*. Preveían que en la dimensión educativa y cultural se encontraban las herramientas para una mejor comprensión entre los pueblos europeos, asentados en el principio de *invertir en la educación para asegurar el futuro de Europa*. El COE no renunció nunca a la posibilidad de establecer una determinada colaboración en educación entre sus ámbitos de acción, aunque ésta debiera entenderse como una cooperación abierta, voluntaria y flexible. Entendían que era positivo emprender este proceso en materia de educación, porque facilitaba la consecución de los fines comunes de la organización, aunque sin ánimo de entrometerse en las políticas educativas nacionales, ni tampoco de coartar o limitar sus competencias propias en este sentido.

La *Convención* fue asumida con la finalidad de establecer un marco normativo, que permitiera la elaboración de una política coherente y el emprendimiento de algunos programas de acción compartidos, con los que salvaguardar y promover los ideales y principios, que son el patrimonio común de los pueblos de Europa y que, a su vez, les permitiera progresar hacia su fin último —*establecer una unión más estrecha entre sus miembros*—. La Convención fue ratificada sucesivamente por los Estados miembros que se iban adhiriendo al COE y, por algunos otros que, sin pertenecer aún al organismo interestatal europeo, pudieron acceder a su ratificación. Es importante destacar el significado y la capacidad prospectiva que tiene la declaración de intenciones expresadas en la *Convención*, pues, ya en 1954, el

¹⁰ Para más información sobre el TEDH se recomienda la lectura de COE (2009): *La Cour européenne des droits de l'homme en faits et chiffres (1959-2009)*.

¹¹ La *Convención Cultural Europea* del COE fue firmada el 19 de diciembre de 1954 y entró en vigor el 5 de mayo de 1955. COE (1954). STCE 018. En lo sucesivo nos referiremos a ella como la *Convención*.

COE concedía una importancia destacada al estudio de las lenguas, la historia, el civismo y la cultura de los pueblos europeos, así como la necesidad de adaptar los sistemas educativos para facilitar la movilidad, el intercambio y la permeabilidad entre ellos.

Art. 2. a. Fomentará en sus nacionales el estudio de las lenguas, de la historia y de la civilización de las otras partes firmantes de la Convención, y ofrecerá a estos últimos facilidades para desarrollar sus estudios de manera similar en los territorios propios y

Art. 2. b. Se esforzará por desarrollar el estudio de su lengua (o lenguas), de su historia y de la civilización en los territorios de las otras partes firmantes de la Convención y ofrecer a los nacionales de estos últimos la posibilidad de continuar estudios similares en el país de acogida¹².

El ámbito específico de cooperación fijado por la Convención hacía referencia a cinco dimensiones concretas: *la educación, la cultura, el patrimonio, la juventud y el deporte*. Los grandes objetivos, que derivarán de la promulgación de este *Convenio*¹³, se centran en aspectos esenciales del europeísmo y claves en el proceso de consolidación de la idea de Europa (COE, 2005a: 9-19):

- *Conseguir el reconocimiento por parte de los europeos de su patrimonio cultural común.*
- *Favorecer la movilidad y los intercambios para una mejor comprensión mutua.*
- *Establecer una tendencia general en la cooperación cultural paneuropea.*
- *Crear las condiciones adecuadas para una plena participación en la vida democrática.*
- *Conseguir una dimensión europea de las normas, las políticas y las buenas prácticas.*
- *Fomentar el respeto de la diversidad cultural y el desarrollo de los valores compartidos.*

Inicialmente, la *Convención* no fijaba un marco de objetivos específicos, ni definía una política preestablecida para conseguirlos, sino que se establecía un marco general y éstos se elaborarían de manera progresiva en función de las necesidades globales y estratégicas del COE en cada periodo. Si bien se adaptaron a la dinámica política de la Convención de una manera mucho más concreta y funcional, tras la creación en 1962 de un comité técnico para la realización y el seguimiento de sus postulados, denominado *Consejo Director de la Cooperación Cultural* (CDCC)¹⁴. Este organismo sería el encargado de adoptar y gestionar la política cultural del COE a partir de ese momento. En el plano teórico se habían sentado las bases jurídicas de la cooperación en estos cinco ámbitos; en el práctico, se daba pie a la creación de una estructura, cuya función principal se centraba en la consecución de determinados objetivos operativos, así como en la puesta en marcha de programas de trabajo bilaterales, multilaterales y de proyectos de colaboración, generalmente establecidos para un periodo de acción a medio plazo –de cinco a siete años–. Los objetivos del CDCC en el marco de la organización eran los siguientes¹⁵:

- *Coordinar, orientar y estimular la cooperación entre los Estados miembros, en aras de reforzar su solidaridad y promover los aspectos comunes de la identidad europea.*
- *Trazar el marco general de actividades y emprender en el ámbito de la educación, la cultura y la protección del patrimonio.*
- *Establecer, a partir de las proposiciones del Secretario General del Consejo de Europa, y en coordinación con el Comité de Ministros, el proyecto del Programa de Actividades de educación, cultura y patrimonio, a prepararlo y asegurar su ejecución, teniendo en cuenta los medios puestos a su disposición.*
- *Supervisar la preparación de las Conferencias de Ministros especializados responsables de la educación, la cultura y el patrimonio, cuya realización compete a los comités especializados.*

La vigencia y preeminencia de la Convención sigue teniendo una gran relevancia en el marco de la cooperación del COE. Durante los días 9 y 10 de diciembre de 2004, en la ciudad polaca de Wrocław, tuvo lugar la reunión de los ministros responsables de la cultura, la educación, la juventud y el deporte, para la revisión y la consecuente ratificación de la *Convención Cultural Europea en su 50ª aniversario*. El balance de los principales logros obtenidos durante este medio siglo de cooperación expresaba un marco de cooperación pacífica y constante, que había pasado en este tiempo

¹² COE (1954): STC 018. *Op. Cit.*, pp. 2-3.

¹³ Estos objetivos no estaban fijados ni preestablecidos con antelación en el documento original, que constaba sólo de once artículos, sino que se fueron incluyendo de manera progresiva. En 2004, con motivo del 50º aniversario de la *Convención Cultural Europea*, se revisaron y evaluaron los objetivos generales, para adecuarlos a las necesidades sociales, culturales y educativas de los Estados miembros a principios de S. XXI.

¹⁴ El *Comité de Ministros del COE*, de acuerdo con el artículo 17 de sus Estatutos, decidía crear un comité de carácter técnico encargado de impulsar una política cultural y educativa en el CE, denominado CDCC. Véase Conseil de l'Europe (1961): Résolution du Comité de Ministres, le 12 décembre 1960, *sur la création du Conseil de la coopération culturelle – convocation d'un comité ad hoc*, R (61) 39, que entrará en vigor a partir del 1 de enero de 1962 y la Résolution du Comité des Ministres R (63) 14, le 16 septembre 1963, sobre este mismo tema. A partir de 1978 toma la denominación de Comité Director, bajo la autoridad directa del Comité de Ministros del COE.

¹⁵ *Ibid.*

de 14 a 48 países firmantes. Además, estaban en disposición de asegurar que la Convención había resultado esencial para la promoción de los principios y valores fundamentales del COE, así como para la realización de una Europa más próxima entre sí, capaz de superar las evidentes fracturas que acuciaban a Europa en el momento de la firma de la *Convención*. Los ministros procedieron al establecimiento de las líneas directrices como estrategia global en el marco de los futuros programas del CDCC, que debía ser aplicada en todos sus sectores de acción y que debía recoger el espíritu y los avances de los programas anteriores. En esta ocasión, destacaron que el objetivo en el futuro debería ser la capacidad de respuesta a las necesidades de los pueblos de Europa y, en particular, de los jóvenes, en cuanto a su visión de Europa, además de promover el diálogo y la armonía entre los europeos. Para conseguirlo, se recomendaba emprender acciones en los siguientes dominios (COE, 2005b: 41-48):

- *Identidad europea y ciudadanía democrática.*
- *Diversidad cultural y cohesión social.*
- *Diálogo intercultural e interreligioso.*
- *Participación en la sociedad del conocimiento y de la información.*
- *Movilidad.*
- *Desarrollo sostenible.*
- *Asociacionismo.*

En Wroclaw también se procedió a la renovación de los compromisos y metas de la *Convención* en el marco de la Organización, así como el establecimiento de nuevos objetivos concretos y perspectivas a medio plazo en materia educativa, que reafirman la tendencia a favor de la dimensión europea y la educación para la ciudadanía democrática en el marco global del COE. En esta perspectiva, en el ámbito de la cooperación educativa, se presentan como prioritarios los siguientes objetivos (COE, 2005a: 22-24):

- *Conseguir una educación para los valores fundamentales, con nuevas sinergias y métodos mejorados.*
- *Impulsar una educación a favor de la ciudadanía democrática y de la cohesión social.*
- *Gestionar la diversidad con la educación como medio esencial.*
- *Favorecer la dimensión europea de la educación en los sistemas educativos.*

Además, se indicaron algunos aspectos y ámbitos temáticos que eran necesarios tener en cuenta como núcleo común de la cooperación política en educación para el nuevo periodo, así como el empleo de las estrategias tradicionales del COE en la cooperación y la asistencia a los países miembros.

Las políticas, las normas y las buenas prácticas para la calidad y la equidad en la educación continuarán siendo una parte fundamental del Programa educativo, que mantendrá una fuerte dimensión social y de los términos de la ciudadanía democrática y los derechos del hombre. La calidad de los profesionales de la enseñanza tiene un fuerte impacto sobre la enseñanza; en consecuencia, la formación del profesorado será común a todos los elementos del Programa (...) La cooperación coordinada y las actividades de asistencia, concretamente las relativas a las políticas, a las reformas educativas y al apoyo a los programas escolares, además de la difusión de los resultados, deben constituirse como una característica de todos los proyectos (COE, 2005a: 25).

4. La Conferencia Permanente de Ministros Europeos de la Educación del Consejo de Europa¹⁶.

Tal y como se ha mencionado más arriba, el Comité de Ministros puede organizar reuniones sectoriales mediante conferencias de ministros de un ramo concreto, en virtud de lo expuesto en sus estatutos. En este caso, los ministros de educación del COE se reúnen habitualmente desde 1959, en reuniones periódicas, generalmente bianuales. La primera de ellas se celebró en La Haya y fue la primera Conferencia de Ministros especializados que se convocó en el marco del COE, poco después de la puesta en marcha de la Convención y, todavía hoy, se siguen manteniendo estas reuniones (la última de ellas, la 23ª sesión se ha celebrado en Liubliana, 2010). Su finalidad original reside en la reflexión, debate y análisis de los temas educativos concretos que suscitaban un interés común a los países firmantes de la *Convención*. En consecuencia, pretendieron ofrecer un marco de debate y reflexión donde pudieran definir y aprobar los principios y medidas que les permitieran realizar recomendaciones a los gobiernos europeos en materia de educación.

Durante estos cincuenta años encontramos diferentes momentos, que podrían categorizarse en diferentes etapas de desarrollo:

¹⁶ Puede encontrarse un estudio pormenorizado del trabajo y el rol desempeñado por la Conferencia Permanente de Ministros Europeos de la Educación en Diestro Fernández, A. (2010).

- 1959-1971. Preparación del contexto y primeros acuerdos políticos.
- 1971-1989. Dualidad política intraorganizaciones europeas.
- 1989-2010. Reorientación de las funciones y el rol político.

4.1. Preparación del contexto y primeros acuerdos políticos (1959-1971).

Las primeras reuniones de la CPMEE sirvieron para organizar su estructura interna y definir con claridad los ámbitos de actuación, las modalidades y términos de la cooperación política, la representación por parte de los Estados miembros, los procedimientos a seguir, o la posible creación de grupos de expertos y técnicos, encargados de estos temas concretos. Si la primera reunión fue de carácter informal a la que sólo acudieron algunos ministros, en la 2ª sesión de la CPMEE (Hamburgo, 1961), mediante la *resolución (Nº 1) sobre las modalidades de la cooperación permanente*¹⁷, recogían con agrado la invitación expresada de la 1ª sesión para participar de esta determinada cooperación política en la educación general, científica y cultural del COE. Consideraban que el programa político del COE podría inspirarse inicialmente en lo expresado en las resoluciones emitidas por la CPMEE, pero quisieron matizar que no sería posible acometerlo sin la aportación de los medios necesarios y los recursos suficientes por parte de la organización. También emitieron una segunda resolución, con la que expresaban *su convencimiento de la necesidad en Europa de expandir un modelo de educación, que diera a los jóvenes mejores y mayores oportunidades en un mundo en el que la competitividad era cada vez más intensa y la cooperación internacional más necesaria*¹⁸.

En el marco de la Conferencia habían detectado que sus países se enfrentaban a problemas comunes y, ante esta situación, resultaba necesario una revisión y un análisis pormenorizado de los problemas esenciales de la educación en Europa. La celeridad del proceso y el interés suscitado provocó de inmediato una nueva reunión de la CPMEE (Roma, 1962). En ella, los ministros solicitaron que se elaborara un *Informe sobre los problemas comunes de los países europeos en educación*, que debía disponer de la mayor difusión posible y emitirse con carácter periódico, con la intención de establecer un análisis pormenorizado de este tema en sucesivas reuniones de la Conferencia. Además, solicitaron que se elaborase un glosario de términos específicos empleados en los diferentes países, que facilitase su comprensión en el plano supranacional y su posible comparación en el marco de posibles estudios prospectivos¹⁹. Asimismo, decidieron impulsar las primeras realizaciones, en concreto, referidas al estudio de las lenguas vivas europeas, recomendando a los miembros su extensión en los sistemas educativos nacionales y su inclusión en la formación inicial del profesorado, para que los europeos pudieran verse beneficiados por el conocimiento de una segunda lengua. Pidieron también que se estableciera una mayor intensidad en la cooperación entre los países, que motivase nuevas investigaciones y métodos de enseñanza en este ámbito concreto²⁰. A principios de los sesenta, en el marco del COE ya se referían a las primeras experiencias de aprendizaje bilingüe en la formación de los jóvenes y de los profesores europeos.

Desde el inicio dejaron constancia de un manifiesto interés por seguir reuniéndose periódicamente en el futuro y solicitaron al Comité de Ministros mantener una cierta autonomía en el marco del COE, que les permitiera un cumplimiento de los objetivos de esta Conferencia, a saber²¹:

- *Mantenerse mutuamente informados de los problemas comunes relativos a sus competencias alcanzadas en el respeto de los intereses nacionales.*
- *Prestarse una ayuda mutua en la realización de sus planes y reformas de educación.*
- *Deliberar entre ellos para proponer, en el dominio de la educación, actividades conjuntas en el marco europeo, en colaboración con las organizaciones con intereses en la educación.*
- *Debatir sobre las políticas generales a seguir, o las actividades a emprender en el plano nacional e internacional, en lo concerniente a los programas de actividades educativas, científicas y culturales, emprendidas por el COE y por otras organizaciones internacionales.*
- *Coordinar la explotación de sus recursos y aplicar su autoridad concertada en vías de la realización de los programas emprendidos por las diferentes organizaciones en el dominio de la cooperación educativa, científica y cultura europea.*

¹⁷ Résolution (nº 1) sur les modalités de la coopération permanente, de la 2^{ème} session de la CPMEE (1961, Hambourg).

¹⁸ Résolution (nº 2) relatif aux problèmes de l'éducation qui demandent une coopération intergouvernementale européenne, de la 2^{ème} session de la CPMEE (1961, Hambourg), en COE (1991a).

¹⁹ Résolution (nº 1) relatif aux problèmes communes aux États européennes, de la 3^{ème} session de la CPMEE (1962, Rome). Años más tarde, con la creación de EURYDICE (Red Europea de Documentación e Información sobre Educación) (1980) en la UE, proliferarían los glosarios de términos educativos en el ámbito europeo para facilitar la comprensión de las políticas y la realidades educativas en los diferentes Estados miembros de la UE.

²⁰ Résolution (nº 2) relatif à l'enseignement de les langues vives, de la 3^{ème} session de la CPMEE (1962, Rome), en COE (1991a).

²¹ Résolution (nº 7) sur les modalités d'une coopération permanente entre les Ministres responsables des problèmes de l'éducation, de la 3^{ème} session de la CPMEE (1962, Rome), en COE (1991a).

Hasta 1971, momento en el que se produce la primera reunión de ministros de educación en la Comunidad, la CPME se reúne en seis ocasiones de manera formal y otra más ad hoc celebrada en Estrasburgo (1967). En este periodo se emitieron informes y resoluciones sobre los grandes temas que acuciaban a los sistemas educativos europeos (expansión y democratización de la educación, la educación secundaria, el aprendizaje de las lenguas y sus metodologías, la construcción de centros escolares, la educación para todos, la escolarización de los hijos de los inmigrantes, etc.). Sin embargo, el inicio de una posible cooperación educativa en el marco de la Comunidad provocó que se prestase una especial atención a las formas y modalidades de colaboración política supranacional en educación. Los ministros de educación tomaban conciencia de las convulsiones sufridas por los sistemas educativos en los últimos años de la década de los sesenta, que habían afectado al conjunto de los países europeos y que respondían, en general, a problemas de orden común y que podría encontrar una respuesta coordinada a nivel europeo. Según Titz (1995: 46) *los sucesos de 1968 constituyeron la expresión, a pesar de la diferente forma que adoptaron en cada país, de unos desequilibrios muy profundos entre los sistemas educativos y una demanda social en transformación y cuyos contenidos no estaban establecidos de manera precisa dada la imprevisibilidad típica de la época*. Por tanto, en Versalles (1969) los ministros de la CPME consideraron que era necesario revisar sus métodos de trabajo para coordinar una acción más efectiva, en particular, en el examen de las tendencias comunes y los puntos de evolución principales de la educación en Europa, en visos de establecer con éxito una tendencia más armonizadora y convergente²².

4.2. La dualidad política de las dos organizaciones europeas (1971-1989).

Las cuestiones referidas a una mejor y más efectiva coordinación política deberían analizarse en las siguientes sesiones de la CPME, por lo que, a partir de la sesión de 1971 (Bruselas), emitirían una o varias resoluciones dedicadas a las necesidades de una cooperación ampliada, en lo que a posteriori se denominaría el *Informe de la cooperación europea en materia de educación*²³. Este documento tenía como finalidad recoger las modalidades y analizar la colaboración internacional e interinstitucional entre estos organismos en materia de educación, ya que se reconocían desde hace tiempo tendencias convergentes en la forma de actuar ante ellos. Esta situación es más relevante si cabe, después de que la Comunidad mostrase su intención de ampliar sus dominios políticos a la dimensión educativa y proyectar un programa de acción. Por tanto, en la sesión de Estocolmo (1975) se presentaron las siguientes conclusiones conjuntas:

- *Que cada organización aporte su contribución original para el concierto de la cooperación multilateral, de conformidad con sus objetivos, estatutos y métodos de trabajo específicos;*
- *Que se adopten medidas apropiadas para que los programas de educación de las organizaciones sean realmente complementarios;*
- *Que la plena coordinación de las políticas relacionadas con las actividades internacionales en materia de educación sean establecidas en el seno de las administraciones nacionales*²⁴.

Tal fue la importancia adquirida por estas conferencias y el impacto político que había supuesto la decisión tomada por la Comunidad Europea, que el Comité de Ministros del COE tuvo que emitir la Resolución (71) 44 *sur les Conférences de Ministres Spécialisés*, con la intención de ofrecer una mejor gestión organizativa y política de estas conferencias, sin que se produjeran interferencias entre las dos grandes organizaciones de la región europea (COE-UE). La CPME había sido durante años el fórum paneuropeo por excelencia, donde se trataban a nivel supranacional los asuntos clave de la educación en la región europea. Había resultado el caldo de cultivo adecuado en la experimentación de nuevas formas de colaboración política a los problemas comunes. Pero la irrupción de la Comunidad Europea en estos asuntos pudo desestabilizar ese marco de cooperación, por la evidente dualidad de algunos países europeos, que cooperaban en el marco del COE y también en el de la Comunidad. Sin embargo, los ministros de educación de la Comunidad encontraron en los acuerdos y realizaciones de la CPME las materias primas fundamentales que les podrían orientar a una cooperación mayor en el marco del *Consejo de Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo de la Comunidad*. Fruto de ello, fue la definición del *Programa de Acción en materia de Educación* de 1976, que correría a cargo de los presupuestos generales de la organización. Pero la falta de convicción de algunos países en la Comunidad a una cooperación ampliada y reforzada en materia de educación provocó un periodo de bloqueo interno (1976-1982) donde los ministros ni se reunieron ni favorecieron la puesta en marcha del Programa, experimentándose un enorme retraso en su puesta en marcha. Tras la *primera ampliación* ni ingleses ni daneses estuvieron en consonancia con la asunción de medidas comunes en materia de educación, frenando cualquier tipo de iniciativa emprendida en este sentido. Lenarduzzi (1991: 49) recordaba las palabras de la Ministra danesa de educación quien se oponía de manera abierta a la reciente cooperación establecida en materia de educación:

²² Résolution (N° 1) *relatif au réexamen du rôle des méthodes de travail de la Conférence, aux études et enquêtes concernant le thème principal, aux rapports concernant les activités internationales Dans le domaine de l'éducation*, de la 6^{ème} session de la CPME (1969, Versalles), COE (1991a).

²³ Este Informe conjunto recoge todas las resoluciones emitidas por la CPME relacionadas con las modalidades de la cooperación europea en materia de educación. Véase COE (1983): MED 13-7.

²⁴ Résolution (N°3) *sur la coopération internationale en matière d'éducation*, de la 9^{ème} session de la CPME (Stockholm, 1975), COE (1991a).

He tenido que luchar, decía, a lo largo de la historia para conservar mi propia identidad contra la influencia de las culturas dominantes, como la germana o la anglosajona; no voy a echar por la borda todo ese esfuerzo para perderme en esta gran comunidad. Esto no figura en el Tratado. Ante tal situación, para emprender cualquier actividad era necesaria la unanimidad. Bastaba con que un país se opusiera para que todo se parase. Los daneses en esta actitud estaban en primera fila, pero también otros países se respaldaban en ella.

Durante la década de los ochenta, fundamentalmente desde que se desbloqueó esta situación y el Programa de Acción se desarrollaba de manera efectiva, con la puesta en marcha de las primeras acciones sectoriales en la Comunidad, la CPMEE se inhibió fundamentalmente en el análisis y debate de los grandes temas sobre los que giraba la cooperación europea, además de la preparación del citado *Informe para la cooperación europea en materia de educación* (COE, 1983). De hecho, las resoluciones y recomendaciones emitidas desde 1977 hasta 1985 se hacían eco, entre otros, de los siguientes aspectos:

- Principios organizativos para evitar solapamientos, coincidencias y duplicidad de esfuerzos.
- Amplia variedad de métodos y acciones que enriquecen las perspectivas de acción y posibilitan la innovación.
- Necesidad de un planteamiento temático concreto para ubicar bien las acciones.
- Defensa de los Derechos del Hombre.
- Desempleo de los jóvenes.
- Igualdad de oportunidades para chicos y chicas y para los discapacitados.
- Efectos de la inmigración en los sistemas educativos.
- La protección del medio ambiente.
- Las relaciones entre la educación y la formación profesional.
- Las relaciones entre la educación y el desarrollo local y regional.
- Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
- El pluralismo cultural y lingüístico.
- Importancia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.
- Mejora de la formación inicial y continua del profesorado.
- Adaptación de la enseñanza a los grupos más desfavorecidos.
- Mayor énfasis a la enseñanza de las lenguas vivas.
- Definición de los nuevos objetivos pedagógicos.
- Búsqueda de una preparación más sólida para la inserción en la vida activa.
- Mayor toma de conciencia y difusión de las informaciones y la documentación disponible en el ámbito educativo.

4.3. Reorientación de las funciones y del rol político (1989-2010).

Si bien, tras los sucesos acontecidos en Europa en 1989, que coincidieron con el 40º aniversario de la fundación del COE, se produjo una consecuente reorientación política de la organización ante el nuevo contexto europeo. El Comité de Ministros emitió dos documentos clave en esta línea: la Resolución 89 (40) y la Declaración conjunta, ambas sobre el *rol futuro de la organización en la construcción europea*²⁵. En ellas determinan que el objetivo prioritario del COE es *motivar y fomentar la cooperación política europea, desde una perspectiva universalista y abierta a las otras organizaciones internacionales, a los PECOS y al mundo*. Destacan en ellas el enorme progreso político alcanzado por la Comunidad Europea y le ofrece toda su colaboración hacia una mejor gestión política en los asuntos de interés conjunto. Por tanto, favorecerán su presencia en las reuniones políticas de sus principales organismos internos, en especial, en el marco de la CPMEE, donde acudirá desde entonces como organización protagonista de la acción política en materia de educación. Una vez que se había logrado un terreno propicio de entendimiento, consolidada la colaboración y los programas, las acciones se iban estableciendo de manera progresiva, la CPMEE decidió reorientar su funcionamiento y emplear el grueso de sus esfuerzos al estudio de una cuestión concreta de interés global para la política educativa. Desde entonces, sus reuniones han tratado los siguientes temas, publicando diferentes resoluciones y recomendaciones dedicadas a estos asuntos en concreto:

- *Helsinki (1987): nuevos desafíos para los profesores y su formación.*

²⁵ COE (1989): *Déclaration sur le rôle future du Conseil de l'Europe dans la construction européenne*, le 5 mai 1989, à l'occasion du 40º anniversaire de l'Organisation; et Résolution 89 (40) su le même sujet.

- *Estambul (1989): la sociedad de la información ¿un desafío para las políticas educativas?*
- *Viena (1991): La dimensión europea en la educación: práctica de la enseñanza y contenido de los programas.*
- *Madrid (1994): La educación para la ciudadanía, los derechos humanos y la tolerancia.*
- *Kristiansand (1997): Tendencias y convergencias de la educación en Europa*
- *Cracovia (2000): las políticas educativas para la ciudadanía democrática y la cohesión social: desafíos y estrategias.*
- *Atenas (2003): la educación intercultural en el nuevo contexto europeo.*
- *Estambul (2007): construyendo una Europa más humana e inclusiva: el papel de las políticas educativas.*
- *Ljubljana (2010): la educación como sustento de las sociedades democráticas: el papel del profesorado.*

Durante este proceso que va desde 1959 hasta 2010, la CPMEE ha emitido casi un centenar de resoluciones y recomendaciones a lo largo de sus 23 reuniones, dirigidas tanto a los países firmantes de la Convención como a las organizaciones internacionales que cooperan en su seno, además del COE, también la UE, la UNESCO, la OCDE, la Asociación Europea del Libre Intercambio (AELE) y la Conferencia de Ministros Nórdicos. Su valor para la cooperación política supranacional es considerable e importante, pues en muchos casos sirvieron a la composición del particular acervo político en materia de educación en la región Europea. Consideramos que, desde su origen y también durante el periodo de bloqueo político de la educación en la Comunidad, la CPMEE ha desempeñado un rol clave en el origen y establecimiento de la cooperación europea en materia de educación. A pesar de que en el seno de la Comunidad los ministros no se reunieron durante más de seis años, en el marco de la CPMEE se celebraron la décima (Estrasburgo, 1977), undécima (La Haya, 1979) y duodécima (Lisboa, 1981) sesiones, ejerciendo sus funciones de fórum supranacional de la educación en Europa por excelencia, dónde se da cabida no sólo a los ministerios nacionales, sino también a las instituciones del COE y de la UE, además de las otras organizaciones internacionales con intereses en la educación y de otros países observadores, como Estados Unidos, Japón o Canadá, que asisten como invitados.

5. Acciones y proyectos educativos desarrollados por el COE.

Ya en la década de los cincuenta, el COE había puesto en marcha determinadas actividades en algunos ámbitos de la educación, empleando diferentes métodos de trabajo: coloquios, seminarios, jornadas, conferencias anuales, sistemas de becas y stages de formación, investigación mediante grupos de expertos, difusión de informes, intercambio de información y experiencias, etc. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, no eran más que acciones puntuales que no podían ser consideradas como parte de un programa global, coherente y planificado, ni siquiera como proyectos de acción consistentes. Más bien, estas acciones respondían a medidas concretas que propiciaban una investigación, o el acercamiento a un tema concreto, que pudiera motivar una reflexión o debate en el marco de la organización. En ocasiones, se creaban comités especializados, grupos de trabajo internos y de expertos, que solían realizar un seguimiento del estado de la cuestión y que, en algunas ocasiones y si los fondos lo permitían, podrían materializarse en acciones piloto. No obstante, a medida que la cooperación política supranacional se consolidaba gracias a los avances de la CPMEE, se emprendieron acciones más coherentes y duraderas, que pasamos a exponer a continuación. Muchas de ellas han tenido un carácter permanente desde su aparición y se han convertido en ejes nucleares de la acción del COE. Sin embargo, las acciones acometidas antes de 1989 no formaban parte de un programa de acción, como el que se había puesto en marcha en la Comunidad, sino que operaban como un conjunto de acciones que se imbricaban en la dimensión educativa. Algunas de estas acciones emblemáticas fueron las siguientes²⁶:

- **Sistema de becas y estancias de formación para profesores**, con la intención de proporcionar mayores posibilidades a nivel internacional en la formación continua del profesorado. Favorecimiento de la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores en el espacio europeo (actual programa Pestalozzi).
- **Jornadas y concursos del Día de Europa en las escuelas**, que motiven a los estudiantes en la toma de conciencia de la identidad europea y de la imagen de Europa. Se organizan de manera conjunta con la Comunidad desde mediados de los ochenta.
- **Sistema EUDISED²⁷** para la puesta en común de la documentación e investigación pedagógica, mediante talleres anuales, reuniones en seminarios de expertos, etc.
- **Fórum de discusión sobre los problemas de la educación superior y el reconocimiento de diplomas, títulos y certificaciones.**

²⁶ COE (1991c): *Résumé des travaux du Conseil de l'Europe qui ont trait à l'éducation*. Comité de l'éducation. Strasbourg, 10-12 avril 1991. CDCC-ED (91) 6. Adaptación propia de los datos presentados en el informe.

²⁷ EUDISED es el *Sistema Europeo de Documentación e Información en materia de Educación* del COE. Está compuesto por una base de datos que se compone de un repertorio multilingüe publicado periódicamente en el marco del COE, que pretende facilitar el tratamiento y la difusión de las informaciones relativas a la educación entre los países miembros.

- **Educación para la diversidad y la comprensión intercultural.** Evaluar los métodos y los materiales aplicados en los procesos de enseñanza, en lo que concierne a la geografía e historia, los Derechos Humanos (DD. HH.), el civismo y los medios de Comunicación. Se valoraban experiencias educativas de buenas prácticas; el análisis de los manuales de estudio, la evaluación de las metodologías innovadoras, etc.
- **Proyecto de educación continua.** Adaptar las reformas educativas de los miembros al paradigma de lo que, a la postre, se denominaría como el paradigma de la educación a lo largo de toda la vida.

A principios de la década de los noventa el Comité de Ministros renovó el mandato del *Comité Director de la Convención Cultural* (CDCC) con la intención de establecer un programa en educativo a medio plazo, que tuviera mayor fuerza y globalidad que los proyectos y acciones establecidos hasta ese momento, procurando que se establecieran sinergias y una determinada convergencia y complementariedad con estos. Así pues, el CDCC emitió una serie de principios de acción, de los cuales merecen destacarse los siguientes²⁸:

- *Los trabajos emprendidos por el CDCC en materia de Educación debe ser programados a la luz del rol estatutario del COE y de los objetivos específicos adoptados por el Comité de Ministros, aunque también pueden provenir de la Asamblea Parlamentaria, de la Conferencia Permanente de Ministros de Educación o de otros organismos internos.*
- *El sistema educativo debe ser comprendido en su conjunto, aunque debe mantenerse una presencia constante en los sectores principales: escolar, adulto y superior.*
- *Los recursos económicos y personales deben ser utilizados de la manera más eficaz posible, concentrando las actividades al máximo posible.*
- *La coherencia interna del programa debe ser mejorada, por ejemplo, relacionando las acciones sectoriales con los proyectos principales, o estableciendo una mejor coordinación entre los organismos internos.*
- *El programa deberá tener en cuenta los programas de las otras organizaciones internacionales con intereses en la educación, para evitar los riesgos de duplicidad innecesaria.*
- *Resulta necesario mejorar las actividades de impresión y difusión de los informes y los resultados.*

Con estas premisas en el horizonte, el *Programa de Educación*²⁹ acordado por el CDCC y el Comité de Educación para este nuevo periodo (1990-1996) se centraría en cinco grandes ámbitos de acción, que recogerían el espíritu y los avances de anteriores trabajos desarrollados por el COE en los últimos años. Se trataba en su conjunto de un *Programa multisectorial en educación*, que se completaban con una decena de acciones sectoriales, basadas en acciones pilotos, seminarios de expertos y representantes de la educación, proyectos de colaboración interestatal multilaterales, elaboración de materiales pedagógicos adaptados, etc. Además, los distintos Comités y Comisiones internas tenían la potestad de emprender acciones puntuales, de manera coordinada, en el ámbito de cada uno de los grandes proyectos de este periodo. Al ser proyectos de mayor envergadura estaban liderados por un grupo de expertos que promovían investigaciones, redes de colaboración, el desarrollo de talleres, simposios y encuentros, así como la emisión de informes de seguimiento y conclusiones.

- **Aprendizaje de las lenguas vivas (1989-1996).** Promover el aprendizaje de las lenguas europeas, la innovación y la ayuda para la puesta en marcha de las reformas pertinentes.
- **Una educación secundaria para Europa (1991-1996).** Favorecer el estudio de los sistemas educativos europeos de educación secundaria y analizar su problemática. Además, motivar la dimensión europea en los materiales y recursos pedagógicos de esta etapa.
- **Educación de adultos y mutaciones sociales (1992-1995).** Este proyecto recoge los aportes del proyecto educación continua y pretende extraer lecciones de experiencia innovadoras, con la finalidad de crear una red de experiencias europeas en el marco de la educación a lo largo de toda la vida.
- **Integración de los PECOS (1992-1995).** Promover la democracia en Europa, motivando reformas educativas y difundiendo las experiencias de buenas prácticas, mediante el asesoramiento y seguimiento de las reformas en estos países.

En general, también quisieron alentar a los Estados miembros para que colaborasen y contribuyesen, en la medida de sus posibilidades, con el sistema de becas para profesores, procurando establecer más relaciones con el resto del Programa. Además, se le solicitó que buscasen una mayor participación de sus centros escolares y una mejor difusión de los resultados del concurso anual dedicado a las *Jornadas de Europa* en las escuelas, ya que éste era un instrumento clave en la toma de conciencia de Europa en las escuelas. Por último, destacaron la importancia del programa ERASMUS en la cooperación en la educación superior, lo que les obligaba a redefinir algunas de las acciones del CDCC como, por ejemplo, el sistema de becas para estudiantes universitarios. El impacto y los beneficios que estaba

²⁸ COE (1991d): *Perspectives du programme éducation à moyen terme du Comité de l'Éducation*. CDCC-ED (91) 6. Addendum.

²⁹ COE (1991b): *La dimension européenne de l'éducation: pratiqué de l'enseignement et contenu des programmes*. Rapport d'activités présenté à la Session. MED 17-4.

aportando el programa de la Comunidad emprendido en 1987, obligaba en cierta manera al CDCC a centrarse en otros aspectos de la educación superior, como la equivalencia de diplomas, certificados y títulos, o la formación permanente de los estudiantes ya diplomados.

En la 19ª sesión de la CPMEE (Kristiansand, 1997) los Ministros recogen y valoran las aportaciones y conclusiones de los cuatro grandes proyectos emprendidos hasta ese momento, además del dedicado a la política lingüística, que conformaban el eje central del programa de educación del COE. Debían aportar su decisión sobre la continuidad y el visto bueno a las principales acciones del *Programa educativo* planteadas para el siguiente periodo³⁰. En este sentido, la CPMEE felicitó al CDCC y al Comité de Educación por la relevancia y la calidad de las reflexiones expresadas en las conclusiones de los proyectos. Entendían, además, que estos proyectos habían puesto de manifiesto tendencias convergentes, que son susceptibles de reforzar la acción de los Estados miembros en la aplicación de los principios y valores fundamentales de la organización. Reconocieron que el COE se había convertido en el enclave idóneo como *fórum paneuropeo de la política de la educación* y que éste podría jugar un papel decisivo en la reflexión de la política educativa europea, pues está en disposición de asegurar el diálogo interestatal, de promover la difusión de experiencias y de motivar acciones convergentes de carácter interestatal³¹.

Atendiendo a estas consideraciones y augurados por las conclusiones emitidas en la 2ª *Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del COE* (Estrasburgo, 1997), el CDCC establecería el nuevo Programa en materia de educación a medio plazo. El programa contaba con una mayor disponibilidad presupuestaria y, en esta ocasión, se preveía para un periodo de tres años (1997-2000), renovables por otros tres –como así fue el caso de la mayoría de ellos–, a expensas de las deliberaciones de los organismos competentes y de los nuevos desafíos y/o contingencias que pudieran aparecer en el nuevo milenio.

- **Educación para la ciudadanía democrática y los derechos humanos (1997-2010).** Reevaluar el sentido de la democracia participativa y el estatuto del ciudadano, identificando los valores, competencias y medios necesarios para adquirir la ciudadanía y transmitirla de unos a otros.
- **Lenguas vivas y políticas lingüísticas (1997-2010).** Analizar y motivar el desarrollo de políticas lingüísticas en el ámbito educativo, para una mejor diversificación en los programas, mediante el asesoramiento directo, pilotaje de experiencias, publicación de materiales, redes de colaboración, conferencias y establecimiento de métodos de evaluación y certificación.
- **Enseñar y aprender la Europa del S. XXI (1997-2000).** Ayudar a los alumnos a disponer de un sentido crítico para comprender los hechos claves del S. XX y propiciar cambios en la formación del profesorado en este ámbito.
- **Proyecto de reforma de la educación superior y la investigación (Espacio Europeo de Educación Superior) (1997-2010).** Desarrollar la educación superior y la investigación europea sobre la base de los principios democráticos comunes y los valores del patrimonio universitario europeo. Pretende asesorar en las reformas nacionales para su adaptación al EEES antes de 2010, así como la convergencia en el reconocimiento de títulos, cualificaciones y competencias.

En la actualidad, los ejes centrales de la actuación del COE giran en relación a los siguientes aspectos. Muchos de ellos, como se puede comprobar, se han consolidado en la organización y se han convertido en emblemas de su actuación política en materia de educación:

Jornadas escolares y celebraciones del Día de Europa.

Diversidad y educación en Europa.

Educación para la ciudadanía democrática y los derechos humanos.

Portfolio europeo de las lenguas y políticas lingüísticas.

Educación de los hijos de los romanís en Europa.

Enseñanza y aprendizaje de la Historia.

Enseñanza del Holocausto.

Programa Pestalozzi de formación de los profesionales de la educación.

Espacio Europeo de Educación Superior.

Reconocimiento de títulos, certificaciones y diplomas.

³⁰ Résolution (Nº 1) *sur les tendances et convergences dans l'éducation en Europe: conclusions des projets terminés*, de la 19^{ème} session de la CPMEE (Kristiansand, 1997), COE (1991a).

³¹ Résolution (Nº2) *sur les Valeurs fondamentales, objectifs et rôle futur de la coopération éducative au sein du Conseil de l'Europe*, de la 19^{ème} session de la CPMEE (Kristiansand, 1997), COE (1991a).

6. La política educativa del Consejo de Europa: análisis e interpretación.

A lo largo de estas páginas se han descrito más de 50 años de cooperación política en materia de educación en el ámbito del COE, principalmente caracterizados por los documentos del Comité de Ministros y de la CPMEE. El proceso se ha ido consolidando a medida que se iban sumando más países a la organización, o que se sumaban a la firma de la *Convención* (1954). La adaptación de sus estructuras internas, la creación de comités especializados, la definición de estrategias de acción, así como la puesta en marcha de proyectos específicos han sido las estrategias habituales, con las que responder a una variedad de ámbitos educativos cada vez más amplia. Las formas de cooperación emprendidas siempre han sido extremadamente flexibles y poco restrictivas, habiendo empleado de manera habitual las formas de cooperación bilaterales, multilaterales, o bien con acciones asumidas de manera propia por la organización.

6.1. El proceso de elaboración de la política educativa en el Consejo de Europa.

La elaboración de esta original política en materia educativa del COE deriva de su entramado institucional, del proceso histórico, así como de una cooperación ampliada y progresivamente reforzada entre sus Estados miembros, en particular gracias a la CPMEE. El marco jurídico en el que se sustenta la política de la educación del COE viene establecido por sus propios *Estatutos* (1949) y por la *Convención* (1954). Sin embargo, como indica en su preámbulo, *no se trata solamente de elaborar convenios bilaterales entre estados, sino que están comprometidos a establecer una política de acción común dirigida a salvaguardar la cultura europea y motivar su desarrollo*³².

El CDCC es el encargado de la gerencia y la supervisión del programa educativo y cultural del COE, en obligada consonancia estratégica con el *Programa Intergubernamental de trabajo de la organización*, establecido por el Comité de Ministros y gestionado por la Secretaría General. Bien es verdad que este programa, como herramienta de aplicación de la política del COE, tuvo una mayor solidez, coherencia y recursos, a mediados de la década de los ochenta y principios de los noventa, cuando los métodos de la cooperación ya estaban definidos y consolidados. Fue en este momento cuando se establecieron los grandes proyectos, acompañados de programas sectoriales de trabajo, grupos de seguimiento, redes, materiales y acciones pilotos, destinados a todos los ámbitos y niveles de la educación de una manera coordinada y más efectiva (educación formal, superior, de adultos, no formal e informal, así como la investigación educativa). En este momento el Programa educativo tuvo por primera vez una planificación a medio y largo plazo. Estas razones provocaron que se crease la Dirección General IV, de *Educación, Cultura, Patrimonio, Juventud y Deporte*, dependiente de la Secretaría General. La CPMEE, por su parte, como organismo que cuenta con cierta autonomía dentro de la organización, realiza un seguimiento de la política en su conjunto. También emite recomendaciones periódicas en forma de resoluciones, generalmente dirigidas al Comité de la Educación, al CDCC y al Comité de Ministros del COE, estableciendo así un marco interinstitucional de diálogo y reflexión política.

El proceso de la política educativa en el COE presenta una fase de elaboración, que se inicia entre instituciones y que consiste en la cooperación y el diálogo entre sus tres organismos principales: la Asamblea Parlamentaria, el CPLR y el Comité de Ministros, siendo este último el encargado de adoptar el *Programa Intergubernamental* de la organización, tras escuchar las deliberaciones y recomendaciones de la Asamblea y del CPLR. La concreción de la política educativa, es decir, la definición de las estrategias y líneas de acción prioritaria las toma el CDCC –responsable directo ante el Comité de Ministros– y principal encargado de la gerencia del *Programa*, estableciendo el conjunto de las decisiones relativas a la financiación de las actividades. Los objetivos generales a los que debe responder esta particular cooperación son los descritos en la propia *Convención*, siendo función del CDCC definir los objetivos concretos de las acciones emprendidas en educación, relacionadas directamente con las metas globales del COE.

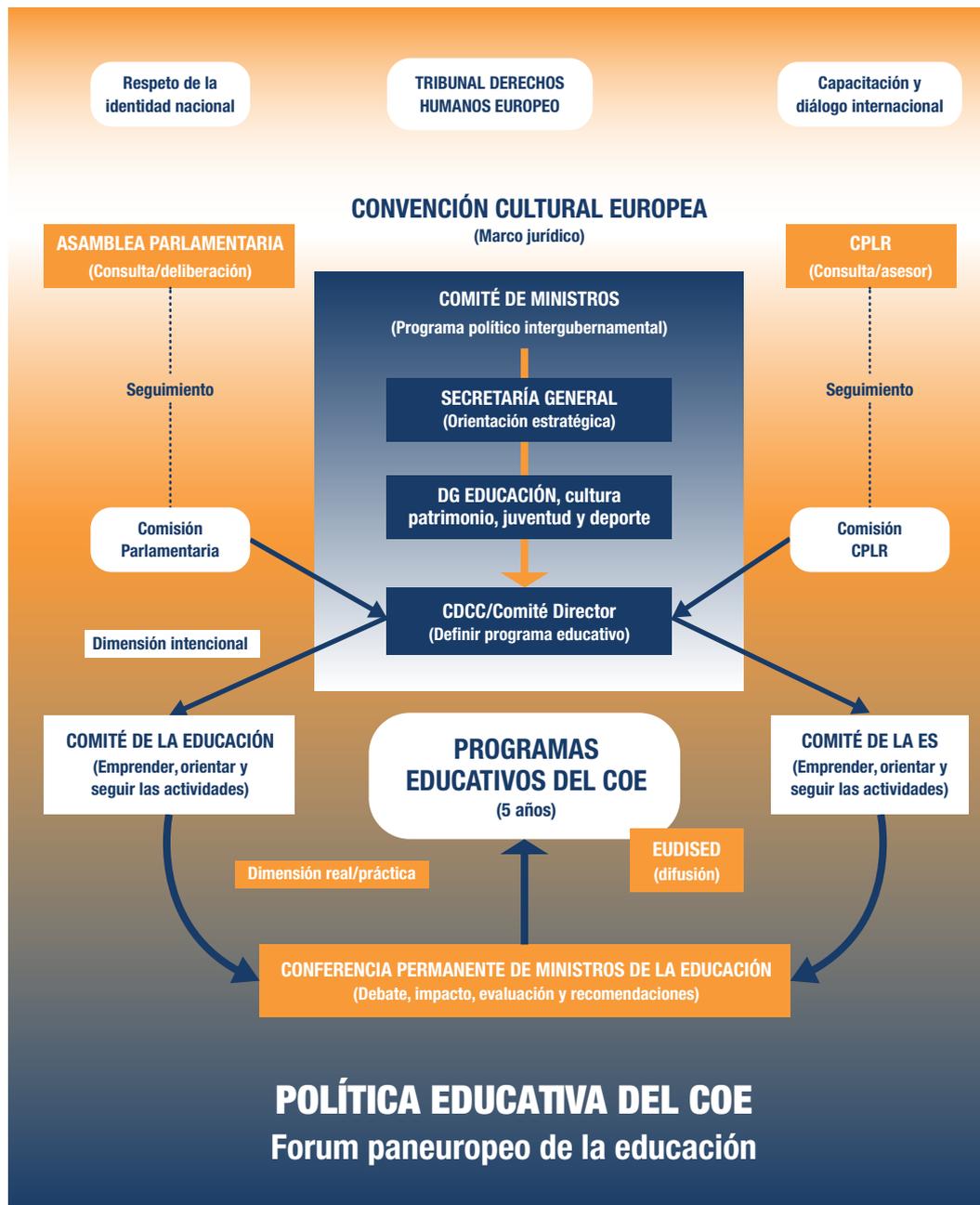
Las herramientas normativas utilizadas habitualmente en el COE para emprender acciones concretas o sugerencias de acción a los Estados firmantes de la Convención, suelen ser las *resoluciones*, *las recomendaciones* y *las declaraciones*. Estos actos jurídicos no suelen ser obligatorios, por lo que se consideran de rango bajo, ya que suelen sugerir temas concretos de acción en los que pueden emprenderse medidas o ser foco de atención para los miembros. En general, las conclusiones emitidas por las instituciones del COE se formulan como *recomendaciones* a los Estados, mientras que las *resoluciones* suelen llamar la atención sobre un tema concreto, que merece ser atendido por la organización. Las *declaraciones* suelen utilizarse para adoptar acuerdos conjuntos en determinados temas, aunque no suponen una obligación de cumplimiento entre las partes. No en vano, es lógico que se utilicen este tipo de herramientas jurídicas, pues el lenguaje utilizado en la Convención es más proclive a la sugerencia y al favorecimiento, que a la obligación de su cumplimiento. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la pertenencia al COE implica el compromiso del país miembro a la defensa de los principios fundamentales en todos los dominios de la vida en conjunto de los europeos.

En el siguiente gráfico hemos querido representar y sintetizar la política educativa en el COE, con una intención didáctica, que facilite la comprensión de lo que se ha expuesto hasta el momento. En la parte superior se encuentra el marco normativo que fundamenta esta colaboración política y los principios que la rigen. Esta zona se relaciona directamente

³² COE (1954): Convención Cultural Europea. STCE 018. Op. Cit., p. 1.

con el *Programa Intergubernamental* en el marco de los objetivos generales y las metas de la organización. El proceso de elaboración se realiza desde una perspectiva intencional (propositiva y estratégica) y desciende hasta la fase de implantación (real y práctica), una vez que las diferentes instituciones y organismos han cumplido con sus funciones específicas de debate y diálogo interno. Finalmente, la materialización práctica de la acción política se produce mediante el programa educativo. Tras su puesta en marcha, es evaluado inmediatamente en relación a su impacto inicial y posteriormente con respecto a la consecución de objetivos previstos.

Gráfico 1. El proceso de la elaboración de la política educativa en el COE



Fuente / Diestro Fernández (2011: 173).

6.2. El modelo gráfico de representación de la política educativa del Consejo de Europa.

En el anterior epígrafe hemos sintetizado de manera gráfica el proceso de elaboración de la política a través de las instituciones del COE, con la pretensión de facilitar la comprensión de este proceso complejo. A continuación, basándonos en el modelo gráfico de representación e interpretación de la política educativa de la UE propuesto por Valle (2004). La interpretación crítica debe ser asumida con la pretensión de sintetizar y representar el conjunto de las políticas educativas llevadas a cabo en el COE de manera comprensible. Nadie puede negar la complejidad institucional y política de esta organización, o de la UE, a veces, hasta un nivel casi ininteligible, como consecuencia directa de sus singulares procesos constitutivos y de acción, y de la originalidad de sus estructuras. La dificultad a la hora de comprender las políticas de estas organizaciones supranacionales aumenta al referirnos a la educación, un terreno eminentemente nacional y tradicionalmente hermético hasta mediados del S. XX.

Los elementos propuestos por Valle como indicadores interpretativos hacen referencia a la meta perseguida por la organización con el empleo de su particular política de la educación, que se relaciona con la visión global que se tiene del contexto social en el que se ejecuta, con la misión hacia la que está dirigida la acción política y con el paradigma educativo en el que se fundamenta en su conjunto. De estos cuatro elementos se deduce la finalidad en torno a la que se organiza esta política y los diferentes enfoques que se pueden emplear para conseguir la mencionada finalidad, siempre en el respeto del principio rector que debe guiar la colaboración emprendida. Toda política debe sustentarse en unos principios básicos, que han de ser respetados por el grupo y tenidos en cuenta, en particular, en la definición de las estrategias básicas de acción y en la selección de los instrumentos o herramientas con los que se pretenden alcanzar los objetivos, así como el método de trabajo que se seguirá en el desarrollo de esa política.

6.3. Interpretación del modelo de análisis del Consejo de Europa.

El COE fue fundado con el objetivo global –la meta– de *establecer una unión más estrecha entre los pueblos de Europa*, que les permitiera permanecer unidos y progresar gracias su diversidad, mediante su cultura, raíces y patrimonio común. La visión del COE está centrada en la construcción de una sociedad europea, que mantenga su identidad multicultural en su diversidad, erigida sobre la base de los DD. HH., las libertades individuales, la democracia pluralista y la ciudadanía democrática, marcada en los últimos años por el avance de la Sociedad de la Información y el Conocimiento. En este contexto, la misión de la política educativa es *reflexionar en su foro conjunto para invertir en la educación, como medio para asegurar la cohesión socio-cultural de una Europa más democrática y ciudadana*.

El paradigma educativo que se sigue en el cumplimiento de esta misión es el de *la educación a lo largo de toda la vida*. En numerosas ocasiones, el COE ha manifestado que hay que entender el sistema educativo en su conjunto, por lo que las acciones dirigidas en cada ámbito en cuestión, deberían dirigirse a la totalidad del sistema y a todos los niveles de la educación. Este paradigma se organiza en relación con una finalidad: mejorar la calidad y la equidad de los sistemas educativos y de formación, que motive una mayor cohesión social, gracias a un mejor conocimiento y comprensión mutua entre los europeos. Existen diferentes enfoques, mediante los cuales se pretende alcanzar la finalidad perseguida, que suelen centrarse en los pilares principales de las acciones emprendidas. Son ámbitos temáticos o ejes sobre los que giran las prioridades de la política educativa en el COE, a los cuales se les ha dedicado una atención especial y permanente. Éstos son el *identitario*, orientado hacia la Europa de los ciudadanos y la identidad compartida, el patrimonio cultural de los europeos y los valores comunes compartidos por ellos, como la paz, la solidaridad y la justicia social; el *político-pedagógico*, basado en la movilidad y en la calidad de la educación, que se orienta hacia las competencias clave de estudiantes, profesores, investigadores y ciudadanos, en el ámbito de una Europa sin fronteras, caracterizada por la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

La *calidad de la educación* es entendida como un derecho básico de la ciudadanía, que debe proporcionar unas competencias y actitudes óptimas, que les permite moverse e integrarse con garantías en el nuevo espacio europeo, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades. A su vez, el enfoque *normativo* también se orienta a la reforma de los métodos, los objetivos pedagógicos y las políticas educativas nacionales, a la búsqueda de la mejora y la calidad de los sistemas educativos, con el fin de garantizar los derechos fundamentales y los principios y valores comunes que representan la herencia común de los europeos.

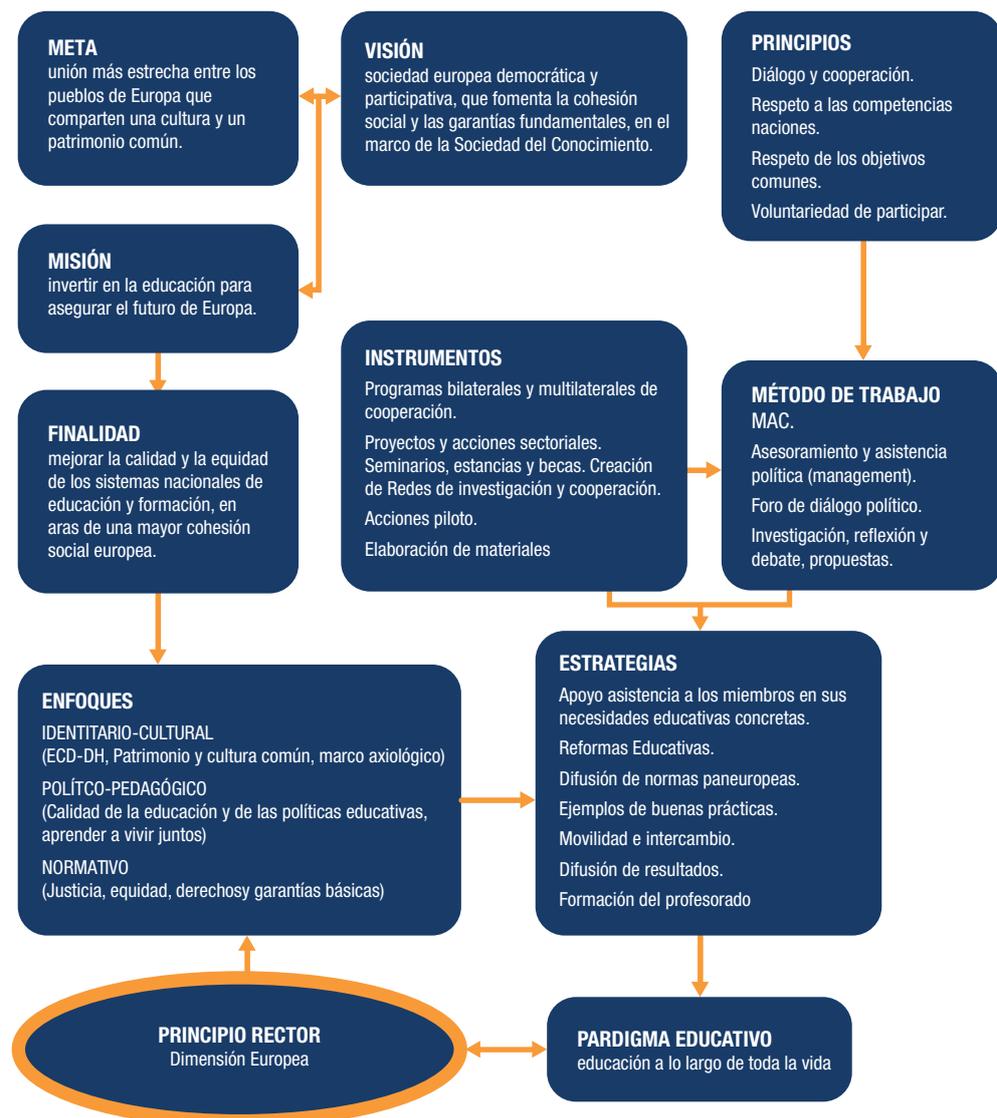
El método de trabajo que sigue el COE es el método abierto de cooperación y diálogo, abierto y flexible, entre sus estructuras institucionales y políticas, así como la implicación de los Estados miembros en estos procesos, mediante la creación de redes bilaterales o multilaterales. En este proceso resulta fundamental el respeto de ciertos principios asumidos por todos los miembros de la organización, *como la voluntariedad de la participación, la facilidad para instituir asociaciones bilaterales o multilaterales bajo el auspicio del COE, pero se exige el compromiso mutuo por el bien común y el respeto a las identidades y competencias nacionales*. Los instrumentos propios de este método de trabajo son los programas, acciones y proyectos de cooperación aplicados en los diferentes ámbitos educativos. Habitualmente, los grupos de expertos pertenecientes a la DG IV y a las comisiones internas organizan *seminarios, simposios y conferencias* formativas de temas concretos para los profesionales de la educación y docentes. También se fomentan los *periodos de estudios y de formación* en otros países y se utilizan los programas de becas para estudiantes, profesores e investigadores. Bajo el patrocinio del COE se *investiga para el desarrollo de buenas prácticas y de la pedagogía de proyectos*, se invierte en la creación de nuevos materiales pedagógicos y se emprenden experiencias piloto con carácter innovador. Por último, las estrategias básicas se centran en la asistencia y el asesoramiento (*management*) en las necesidades educativas concretas de cada país miembro, en concreto, en los de reciente adhesión.

Los países pueden establecer relaciones bilaterales con el COE y realizar un diagnóstico de su situación, que suele preceder a procesos de reforma política, que les permitan alcanzar un nivel de desarrollo político similar al de los demás países miembros. Por su parte, el COE suele favorecer el empleo de buenas prácticas pedagógicas y redes de colaboración que permitan una mejor aplicación y difusión de las normas paneuropeas asumidas por el conjunto de

países. Al mismo tiempo, se presta una especial atención a la formación inicial y continua del profesorado, pues consideran que el estamento docente representa la piedra angular capaz de materializar los procesos de reforma y mejora de la calidad de los sistemas educativos. Todos los elementos que componen este modelo se basan en el principio rector, que debe guiar e impregnar a toda la política educativa del COE, que no es otro que la *dimensión europea en la educación*. Cualquier acción, bien sea global o más concreta, debe tener presente y responder con garantías a este elemento, pues sobre él reside la clave de todo el proceso político. En él se encuentra el equilibrio de la unidad en la diversidad de los ciudadanos y pueblos de Europa y se erige como la sustancia que alimenta el motor de la integración y la convergencia europea. Representa el espíritu de todo lo que Europa ha aprendido de sí misma durante los últimos cincuenta años y el elemento clave que permite a una acción, programa o estrategia, ser de calidad para Europa, independientemente de que ésta se realice en uno, en varios, o en todos los países miembros.

A continuación presentamos la representación gráfica que sintetiza la política educativa en el COE.

Gráfico 2. Modelo gráfico de representación e interpretación de la política educativa del COE.



Fuente / Diestro Fernández (2011: 178), a partir del modelo de Valle (2004: 47).

7. Conclusiones

Consideramos que existen argumentos suficientes en la fundamentación del COE, como una organización que promueve una determinada política educativa en el ámbito supranacional, cuya originalidad y carácter precursor pudo orientar y servir de referencia a la política educativa de la UE. Los datos presentados en este trabajo ponen de manifiesto que no sólo tuvieron un interés manifiesto en la educación desde hace más de cincuenta años, sino que su proceso histórico, desarrollo institucional-estructural, marco normativo y axiológico, estrategia de acción, etc., conforman una arquitectura que permite vertebrar una acción coordinada, deliberativa, intencional, práctica y, por ende, política en materia concreta de educación.

Ambas organizaciones, UE y COE, pueden considerarse ya, tras más de medio siglo de cooperación efectiva y coordinada, como interesantes objetos de estudio de la *Política Educativa* en una perspectiva supranacional. Esta cuestión resulta también de especial interés para la *Educación Comparada*, pues como ha expuesto Diestro (2011) son organizaciones coetáneas y análogas, que comparten un *alma mater* común, basado en una amplia gama de principios, valores, objetivos y raíces socioculturales como principales fundamentos políticos. Por tanto, las dos organizaciones son susceptibles de ser consideradas como unidades de análisis legítimas de un estudio comparado desde la perspectiva supranacional de la educación, basado una visión de la dimensión europea ampliada y no restringida sólo a los 27 Estados de la UE, sino a todo el conjunto de los países que cohabitan de manera pacífica en el mapa geopolítico del *Viejo Continente*. Como destaca Ruiz (2011: 88) *la unidad de observación (comparación) puede ser definida como la persona, conjunto de personas, lugar o entidad, que el investigador elige para realizar una medición de acuerdo con los ítem desde los cuales puede realizar dicha medición*. En consecuencia, el modelo de comparación definido por Diestro (2011) para el COE y la UE será objeto de estudio de una publicación posterior.

Referencias bibliográficas

* Las referencias bibliográficas se ofrecen en el formato y en la lengua original de los textos. Las traducciones al castellano han sido realizadas de manera íntegra por los autores.

- COE (1949): Tratado de Londres. Estatutos fundacionales del Consejo de Europa, 5 de mayo de 1949. Réf. STCE 001.
- COE (1950): Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del COE, de 4 de noviembre de 1950. Réf. STCE 005.
- COE (1954): Convención Cultural Europea, de 19 de diciembre de 1954. Réf. STCE 018.
- COE (1983) : Rapport sur la coopération européenne en matière d'éducation. Strasbourg, Conseil de la coopération culturelle, Conseil de l'Europe. Réf. MED 13-7.
- COE (1991a): Conférence Permanente des Ministres Européens de l'éducation. 17^{ième} session Vienne, 16-17 octobre 1991. Résolutions de la Conférence permanente. Recueil de textes adoptés, 1959-1989. Strasbourg, Conseil de la coopération culturelle, Conseil de l'Europe. Réf. MED-17-2.
- COE (1991b): Conférence Permanente des Ministres Européens de l'éducation. 17^{ième} session Vienne, 16-17 octobre 1991. La dimension européenne de l'éducation: pratiqué de l'enseignement et contenu des programmes. Rapport d'activités présenté à la Session. Strasbourg, Conseil de la coopération culturelle, Conseil de l'Europe. Réf. MED-17-4.
- COE (1991c): Résumé des travaux du Conseil de l'Europe qui ont trait à l'éducation. Comité de l'éducation. Strasbourg, 10-12 avril 1991. Réf. CDCC-ED (91) 6.
- COE (1991d): Perspectives du programme éducation à moyen terme du Comité de l'Éducation. Strasbourg, 10-12 avril 1991. Réf. CDCC-ED (91) 6. Addendum
- COE (2002): Guide de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Strasbourg, COE.
- COE (2004): Le Conseil de l'Europe. 800 millions d'Européens. Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe.
- COE (2005a): Un bilan de coopération culturelle européenne. 50 ans de la Convention Culturelle du Conseil de l'Europe 1954-2004. Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe.
- COE (2005b): Plan d'action défini par les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, réunis à Varsovie les 16 et 17 mai 2005. Consulta de 27 de julio de 2010.
- http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_fr.asp.
- COE (2008): 50 ans de démocratie locale et régionale en Europe. 1957-2007. Strasbourg, COE.
- COE (2009): La Cour européenne des droits de l'homme en faits et chiffres. 1959-2009. Strasbourg, COE.
- De Vel, G. (1994): Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Strasbourg, COE.
- Diestro Fernández, A. (2008): Revisión histórica a la dimensión educativa del Consejo de Europa, *Tendencias Pedagógicas*, 13, 15-38.
- Diestro Fernández, A. (2009): De políticas, educación y ciudadanía europea. Pliegos de Yuste, *Revista de la Fundación Academia Europea de Yuste*, 9-10, 55-67.

- Diestro Fernández, A. (2010): El papel de la Conferencia Permanente de Ministros Europeos de la Educación en el establecimiento de una política educativa europea. *Foro de Educación*, 12, 45-69.
- Diestro Fernández, A. (2011): *La Dimensión Europea en la Educación. Análisis comparado de su desarrollo en perspectiva supranacional*. Salamanca, UPSA. Tesis doctoral inédita.
- Lenarduzzi, D. (1991): El programa educativo de la Comunidad Europea. *Educadores*, 157, 39-58.
- Miller, D. (Dir.) (1989): *Enciclopedia del pensamiento político*. Madrid, Alianza Editorial.
- Pepin, L. (2006): *Histoire de la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation. Comment l'Europe se construit. Un exemple*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Puelles Benítez, M. (2004): *Elementos de política de la educación*. Madrid, UNED.
- Ruiz, G. (2011): El lugar de la comparación en la investigación educativa, *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 2, 84-93.
- Titz, J. P. (1995): El proyecto educación continua del Consejo de Europa. *Revista Europea de Formación Profesional*, 6, 45-49.
- Toribio Briñas, L. (2010): *La Política Educativa en Castilla la Mancha. Análisis y prospectiva en el marco de los objetivos de la Política Educativa Europea para el año 2010* Madrid, UNED. Tesis doctoral inédita.
- Unión Europea (1992): *Tratado de la Unión Europea (TUE) firmado en Maastricht, el 7 de febrero de 1992*. Diario Oficial de la Unión Europea. DO C 191, de 29 de julio de 1992.
- Valle López, J. M. (2004): La política educativa de la Unión Europea: fundamentos, evolución histórica y propuesta de un modelo para su análisis crítico. *Revista Española de Educación Comparada*, 10, 17-59.
- Valle López, J. M. (2006): *La Unión Europea y su política educativa*. Madrid, MEC-CIDE.

Datos de los autores

Alfonso Diestro Fernández es profesor en el Departamento de Teoría de la Educación y Pedagogía Social de la Facultad de Educación de la UNED. Doctor en Ciencias de la Educación por la Universidad Pontificia de Salamanca, su tesis se titula *La dimensión europea en la educación. Análisis comparado de su desarrollo en perspectiva supranacional*, habiendo obtenido la mención de *Doctorado Europeo* y recibido el premio extraordinario de doctorado de la UPSA (2011). Fue becario de FPI y becario Jean Monnet para jóvenes investigadores europeos, realizando una estancia de 6 meses en el Alto Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Robert Schuman de Strasbourg (Francia).

adiestro@edu.uned.es

Miriam García Blanco es profesora en el Departamento de Teoría de la Educación y Pedagogía Social de la Facultad de Educación de la UNED. Doctora en Pedagogía por la Facultad de Educación de la UNED. Su tesis lleva por título *Análisis de las actitudes, creencias, expectativas y demandas formativas del profesorado de primaria y de secundaria obligatoria ante el hecho multicultural en la zona oeste de la Comunidad de Madrid*, por la cual obtuvo el premio extraordinario de doctorado de la UNED (2011). Además ha realizado el Master de Inmigración a Distancia, especialidad de Investigación e Intervención Social, impartido por el Instituto de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid y una Estancia de investigación en el Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa (CNIIE), Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (España).

mgblanco@edu.uned.es