

---

# archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,  
de acceso abierto y multilingüe



Arizona State University

---

Volumen 31 Número 96

29 de agosto 2023

ISSN 1068-2341

---

## El Derecho a la Educación de la Infancia Inmigrante: Etapas en la Política Educativa de la Unión Europea

*Adrián Neubauer*

Universidad a Distancia de Madrid  
España

**Citación:** Neubauer, A. (2023). El derecho a la educación de la infancia inmigrante: Etapas en la política educativa de la Unión Europea. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 31(96).  
<https://doi.org/10.14507/epaa.31.7990>

**Resumen:** Este artículo de investigación persigue analizar cómo ha evolucionado el derecho a la educación de la infancia inmigrante en la Unión Europea (UE) desde sus orígenes hasta 2023 y, también, identificar los factores que han propiciado cambios en las políticas educativas europeas con respecto a la infancia inmigrante. Para ello, se ha empleado el Análisis Documental de 822 políticas europeas, de las cuales se analizaron un total de 136 desde un enfoque cualitativo mediante el software *MAXQDA Analytics Pro 2022*. Los resultados manifiestan la existencia de cinco etapas en la política educativa de la UE sobre el derecho a la educación de este colectivo: (1) Derechos de los trabajadores migrantes y sus familias (1957-1984); (2) Integración en Europa de los grupos vulnerables (1984-2006); (3) Ciudadanía europea como horizonte migratorio (2006-2015); (4) Dilemas socioeducativos en torno a los refugiados (2015-2020); y (5) Hacia una Unión Europea resiliente, pero selectiva (2020 – Actualmente). A modo de conclusión, se puede observar cómo los acontecimientos históricos y el contexto sociopolítico de cada época han marcado notablemente el diseño de las políticas europeas. Asimismo, se observa un doble discurso por parte de la UE con respecto a la inmigración legal y la irregular.

**Palabras clave:** política educacional; derecho a la educación; migración; historia de la educación; análisis documental

**Migrant children's right to education: Education policy stages of the European Union**

**Abstract:** This research article has two objectives: (1) to analyse how the right to education of immigrant children has evolved in the European Union (EU) from 1957 until 2023; and (2) to identify the factors that have led to changes in European education policies with respect to migrant children. A documentary analysis of a total of 822 European policies was carried out, resulting in a qualitative analysis of 136 policies using MAXQDA Analytics Pro 2022 software. These results reveal five stages in EU education policy on immigrant children's right to education: (1) Rights of migrant workers and their families (1957-1984); (2) Integration of vulnerable groups in Europe (1984-2006); (3) European citizenship as a migration horizon (2006-2015); (4) Socio-educational dilemmas surrounding refugees (2015-2020); and (5) Movement toward a resilient, but selective European Union (2020-present). In conclusion, historical events and the socio-political context of each era have significantly shaped the design of European policies. Moreover, a double discourse about immigration exists in the EU. While the EU is favourable to receiving highly qualified personnel through legal migration, it is reluctant to integrate irregular young migrants into its member states.

**Key words:** education policy; right to education; migration; education history; documentary analysis

**O direito das crianças migrantes à educação: Etapas da política de educação da União Europeia**

**Resumo:** Este artigo de investigação tem como objectivo analisar a evolução do direito à educação das crianças migrantes na União Europeia (UE) desde as suas origens até 2023 e também identificar os factores que levaram a mudanças nas políticas educativas europeias no que diz respeito às crianças migrantes. Para o efeito, recorreu-se à Análise Documental de 822 políticas europeias, das quais 136 foram analisadas a partir de uma abordagem qualitativa, utilizando o software MAXQDA Analytics Pro 2022. Os resultados mostram a existência de cinco fases na política educativa da UE sobre o direito à educação deste grupo: (1) Direitos dos trabalhadores migrantes e das suas famílias (1957-1984); (2) Integração de grupos vulneráveis na Europa (1984-2006); (3) A cidadania europeia como horizonte migratório (2006-2015); (4) Dilemas socioeducativos em torno dos refugiados (2015-2020); e (5) Rumo a uma União Europeia resiliente mas selectiva (2020-presente). Em conclusão, é possível constatar como os acontecimentos históricos e o contexto sociopolítico de cada época moldaram significativamente a concepção das políticas europeias. De igual modo, é possível observar um duplo discurso por parte da UE no que respeita à imigração legal e irregular. **Palavras-chave:** política educativa; direito à educação; migração; história da educação; análise documental

**El Derecho a la Educación de la Infancia Inmigrante: Etapas en la Política Educativa de la Unión Europea**

El final de la Segunda Guerra Mundial desencadenó el nacimiento de la Unión Europea (UE). Una de las iniciativas que más contribuyeron a ello fue la Declaración de Schuman (1950), donde se hace un llamamiento a la cooperación y la solidaridad entre los pueblos europeos. Desde su fundación, este organismo supranacional ha mostrado un firme compromiso con los derechos humanos, tal y como recoge la «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea» (DO, C364/1, 2000). Sin embargo, históricamente ha planteado más debate si la UE ha emitido políticas educativas desde sus comienzos. Valle (2006) arroja luz a esta discusión esclareciendo que la educación y la formación han tenido una presencia notable en las políticas europeas desde el principio. Tanto es así que diferencia cuatro fases en la política educativa de la UE y, años más tarde,

Matarranz (2017) añadiría una nueva etapa entre 2010 y 2015. Por otra parte, históricamente los trabajadores migrantes y sus familias han ocupado un papel protagonista en las políticas europeas, como se verá más adelante.

Además, en los últimos años, concretamente desde el comienzo de la «crisis de refugiados» de 2015, la cuestión migratoria se ha tornado esencial en el devenir del proyecto europeo. Sin embargo, las migraciones han estado presentes a lo largo de la historia de la humanidad y del continente europeo, donde las relaciones entre sus pueblos han sido intensas, principalmente por el comercio. Igualmente, durante la industrialización miles de personas emigraron desde el sur de Europa hacia el norte, principalmente a países como Alemania y Francia, debido a la alta solicitud de mano de obra requerida por estos países (Bettin y Cela, 2014; Korma, 2017). Por otro lado, las guerras mundiales impactaron notablemente en los flujos migratorios, puesto que numerosas personas solicitaron asilo político en Suecia y otras se vieron obligadas a abandonar su lugar de residencia para salvar sus vidas (Francia, 2016). Al finalizar estos conflictos bélicos, Europa urgía ser reconstruida. Por ello, se precisaba una gran cantidad de mano de obra que fue cubierta por los ciudadanos del sur de Europa (Bettin y Cela, 2014; Korma, 2017). Sin embargo, la crisis del petróleo de 1973 modificó las políticas migratorias de los países norte de Europa, quienes adoptaron un posicionamiento más restrictivo, lo que obligó a gran parte de los trabajadores inmigrantes a retornar a sus países de origen.

Posteriormente, en el siglo XXI los flujos migratorios variaron en los países mediterráneos, quienes se convirtieron en puntos de destino. Esta situación se revirtió tras la crisis económica de 2008, cuando las personas migrantes residentes en el sur de Europa regresaron a sus países de origen (Cavounidis, 2013), al tiempo que otros ciudadanos europeos migraron al norte de Europa, como hicieron sus familiares anteriormente.

Años más tarde, la «crisis de refugiados» que afrontó la UE en 2015 impactó profundamente en el continente europeo, aunque de forma desigual. Mientras que países como Grecia e Italia vieron colapsados sus servicios sociales por la imposibilidad de atender a todas las personas que entraban en la UE por sus territorios nacionales, los Estados del norte recibieron un número sinigual de solicitudes de asilo que no tuvieron la capacidad – ni quizás la voluntad – de responder favorablemente.

Actualmente, la invasión rusa de Ucrania ha desencadenado una nueva situación humanitaria que ha de ser atendida por parte de la UE: la llegada de personas procedentes de Ucrania. Se estima que, desde el comienzo del conflicto armado, ocho millones de personas han abandonado sus hogares con destino a la UE y se han producido más de seis millones de desplazamientos internos (OIM, 2022). De estas personas, muchas son menores de edad, lo que expone de forma significativa su derecho a la educación, puesto que durante su trayecto migratorio su educación se ve interrumpida (Obondo et al., 2016), aunque en ocasiones esta no es retomada con regularidad, o con plenas garantías, en el país de acogida.

Por todo ello, este artículo de investigación persigue dos objetivos. El primero es analizar cómo ha evolucionado el derecho a la educación de la infancia inmigrante en la UE desde sus orígenes hasta 2023. Mientras que el segundo pretende identificar los factores que han propiciado cambios en las políticas educativas de la UE con respecto a la infancia inmigrante.

Dicho esto, en los próximos epígrafes realizaremos una aproximación teórica a la política educativa de la UE, donde explicaremos algunos términos fundamentales para comprender este estudio. Algunos de ellos son el concepto de «supranacionalidad» y la «soberanía nacional de los Estados-nación». Asimismo, dado que nuestro objeto de estudio es el derecho a la educación, es imprescindible exponer las condiciones necesarias para que este derecho sea ejercido plenamente desde una perspectiva normativa y teórica. Más tarde, se presentará el método de investigación junto con los objetivos y las hipótesis. Igualmente, se detallará cómo ha sido el proceso de búsqueda y de

análisis de la información. Posteriormente, se describirán cada una de las fases que han conformado, hasta la fecha, la política educativa de la UE en torno al derecho a la educación de los menores migrantes. Finalmente, se desarrollará una discusión académica de los resultados y se detallarán las conclusiones principales del estudio.

## Marco Teórico

La UE, desde sus orígenes, ha asumido una serie de valores y de principios que rigen – al menos teóricamente – sus acciones y sus políticas. Con respecto a los primeros, diferentes autores han abordado esta cuestión, concluyendo que los valores por los que se rige este organismo supranacional son (Matarranz, 2017; Fernández Navarrete, 2018): la paz, la democracia, la solidaridad, la libertad, los derechos humanos, la dignidad humana, la igualdad, la justicia, la seguridad y la educación. Todos ellos se reflejan nítidamente en el segundo artículo del “Tratado de la Unión Europea”.

Asimismo, los principios que orientan el derecho europeo, y por ende las políticas educativas europeas, se pueden diferenciar entre los referidos a la justicia y a las libertades fundamentales. Los principios de justicia se fundamentan en la competencia, la solidaridad y el acervo comunitario (Corral, 2000). Mientras tanto, en los segundos podemos discernir los siguientes principios (Fernández Navarrete, 2018):

- El principio de identidad nacional y democracia: por el que se establece que los Estados miembros han de consolidar su identidad nacional a la par que consolidan su ciudadanía europea. Asimismo, es imprescindible que todos los Estados miembros adopten un sistema político democrático.
- El principio de economía de mercado: que promueve el mercado y la competencia libre.
- El principio de subsidiariedad: se basa en el hecho de que los Estados miembros y la UE comparten competencias en algunas materias. En estos casos, cuando la UE no dispone de las competencias exclusivas sobre un ámbito, este organismo únicamente tiene la potestad de intervenir en el caso de que los objetivos planteados no sean alcanzados por los propios Estados miembros.

Sobre este último hemos de señalar que, oficialmente, la UE no dispone de competencias exclusivas en las materias que conforman nuestro objeto de estudio, como son la educación y la inmigración. Sin embargo, las políticas educativas desarrolladas por este organismo supranacional, a pesar de ser en su mayoría no vinculantes (*soft policies*), tienen un gran calado en los sistemas educativos nacionales, siendo – quizás – los casos más ilustrativos el Plan Bolonia y el Espacio Europeo de Educación Superior (Matarranz et al., 2020). A su vez, la UE y sus Estados miembros comparten competencias en migración, pero a efectos prácticos la responsabilidad última del diseño, la implementación y la evaluación de estas políticas es estatal.

En el caso de las políticas supranacionales, estas han ganado protagonismo en el ámbito educativo por la globalización, el auge de las tecnologías digitales y el desarrollo de la competencia global (Valle y Pedró, 2021). En consecuencia, actualmente, es imprescindible analizar los fenómenos educativos desde una mirada supranacional. Precisamente esto es lo que hace la Política de la Educación Supranacional, que es “la ciencia que se ocupa del estudio de todas las políticas (vinculantes y no vinculantes) realizadas por organismos internacionales y supranacionales en materia educativa” (Neubauer, 2022, pp. 11-12). Concretamente, una de sus principales líneas de

interés es el análisis de las tendencias educativas globales (Valle, 2013), que es precisamente el objeto de estudio de este trabajo, aunque focalizado en el caso de la UE.

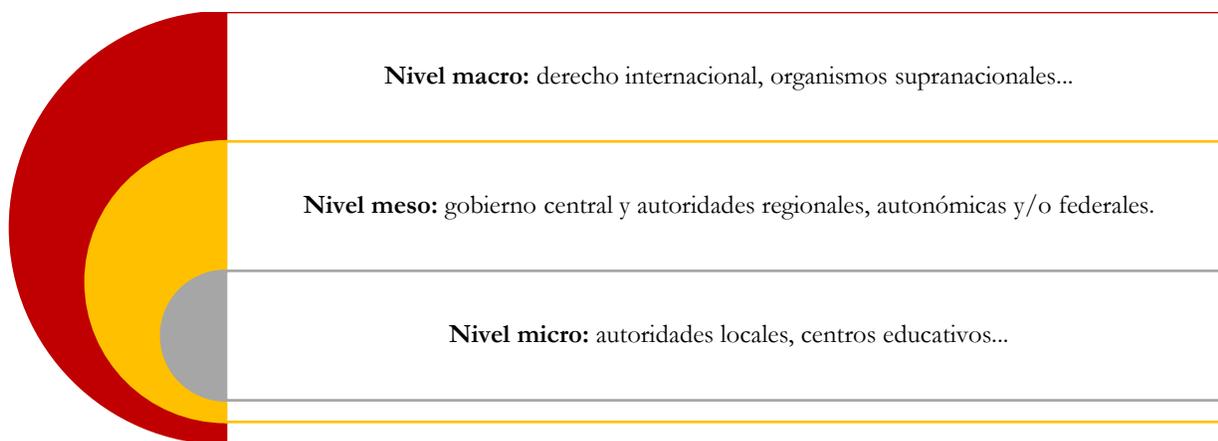
En este punto, es preciso señalar que las políticas evolucionan con el paso tiempo. Por ejemplo, Subirats (2005) afirma que a partir de la Segunda Guerra Mundial los sistemas políticos se centraron en favorecer la redistribución de la riqueza y la participación de las personas hasta la fecha habían sido excluidas del sistema. Esto se debe a que con la consolidación de la democracia en Europa se ha reconocido que la desigualdad social no ha sido superada (Subirats, 2014). Este mismo autor manifiesta que las exigencias del orden económico moldean significativamente las políticas en cada momento histórico. Quizás, por este motivo, entre otros tantos, el Estado-nación ha perdido protagonismo en la configuración de las políticas públicas progresivamente en favor de los organismos internacionales y supranacionales.

Por otro lado, Sandoval (2005) reflexiona sobre la relación entre el tiempo y la política. En la línea cronológica es posible diferenciar dos dimensiones que influyen notablemente en dichas políticas. La primera de ellas es el “tiempo como estructura”, que se desarrolla lentamente y surge de las necesidades sociales históricas. Mientras tanto, los “acontecimientos temporales” son sucesos abruptos que impulsan un cambio en las políticas para responder a un «accidente», aunque ambas dimensiones tienen una estrecha interrelación. Estas ideas ya fueron planteadas con algunos matices por Braudel, quien estimaba que la historia se desarrolla mediante una superposición de movimientos en distintos niveles. Como resultado de estas dimensiones, cada momento histórico dispone de una serie de valores específicos. En consecuencia, cada época moldea lo que institucionalmente y, por ende, políticamente es legítimo. Un ejemplo de ello podrían ser las políticas de género, que cumplen una doble función: responder a las demandas sociales de nuestra época y promover un cambio social de y desde las instituciones políticas (García y Sánchez, 2021). Sin embargo, también es preciso destacar que, actualmente, el tiempo y el espacio son variables modificables en el ámbito político que responden a los intereses capitalistas y políticos de los grupos de poder hegemónicos (Sousa Santos, 1997).

Dicho esto, y centrándonos en el derecho a la educación, es pertinente ofrecer un marco de referencia normativo y teórico para facilitar su comprensión, dado que es una cuestión compleja que consta de numerosas aristas. Así pues, en primer lugar, es conveniente señalar que este derecho está regulado a distintos niveles (ver Figura 1).

## Figura 1

*Niveles de Regulación normativo del derecho a la educación*



Fuente: Elaboración propia.

El nivel macro está conformado por el conjunto de instrumentos normativos que regulan el derecho internacional y aquellos otros destinados específicamente a la infancia y/o a la población inmigrada. Entre ellos destaca el activo papel que han adoptado diferentes organismos a lo largo de la historia en este ámbito, como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y el Comité de los Derechos del Niño (Neubauer, 2022). Dada su intensa actividad en la lucha por los derechos humanos, este marco normativo es – cuanto menos – extenso. Por esa razón, consideramos pertinente señalar algunos documentos referentes para nuestro objeto de estudio (Neubauer, 2020, 2022; Scioscioli, 2016):

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967).
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
- Observación General n.º 6 (2005). El tratamiento de los menores de edad no acompañados y separados fuera de su país de origen.
- Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (2016).
- Observación General n.º 22 (2017). Principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional.
- Observación General n.º 23 (2017). Obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno.
- Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (2018).
- Al mismo tiempo, y dado que nuestro objeto de estudio se enmarca en la UE, en este nivel macro también se sitúan las políticas europeas sobre esta materia.

En un plano inferior se ubica el nivel meso, que es desarrollado por los gobiernos nacionales a través de sus constituciones y sus políticas educativas. De forma complementaria, estas directrices son, a su vez, concretadas por las autoridades regionales, federales o autonómicas de cada país. Finalmente, el último nivel donde se regula y, por ende, se desarrolla el derecho a la educación de la población inmigrada es el micro, que está conformado por los contextos locales y los propios centros educativos.

Una vez expuesta normativa, es el momento de hacer lo propio con los referentes teóricos del derecho a la educación. En este sentido, la obra de Katarina Tomasevski (2006) es una lectura imprescindible para abordar este derecho. Esta autora propone un marco teórico-analítico basado en cuatro dimensiones donde se concretan las obligaciones estatales tanto en el derecho a la educación (Asequibilidad y Accesibilidad) como en los derechos en la educación (Aceptabilidad y Adaptabilidad). Además, existen otros enfoques como el multicultural de los derechos humanos planteado por Sousa Santos (1997), quien pone de manifiesto el doble discurso – o los dobles estándares – desarrollados por los Estados-nación en el ámbito de los derechos humanos. También alerta de las tensiones existentes actualmente en torno a ellos. Una de ellas es la excesiva regulación normativa que puede limitar la emancipación social. Otra es la relación entre la sociedad y el Estado, dado que este es el actor principal que ha de garantizar los derechos humanos, como bien advertía

Tomasevski (2006). En tercer lugar, la disputa entre la dimensión nacional y la global es palpable a nivel cultural, social y político. De hecho, esto se cristaliza, por ejemplo, en el auge de las políticas transnacionales en materia de inmigración, puesto que este colectivo es miembro activo de varias sociedades – la de origen y la de acogida – de forma simultánea (Feldman-Bianco, 2015), lo que influye notablemente en las relaciones sociales y obliga a replantear el concepto tradicional de ciudadanía.

A modo de cierre, y tomando como referencia el marco internacional de derechos humanos, a Tomasevski (2006) y a Neubauer (2022, pp. 179-180), podemos sintetizar que las condiciones que han de cumplirse para que el derecho a la educación esté plenamente garantizado son las siguientes:

- Dos de sus requisitos más evidentes son que la educación debe ser universal y gratuita, al menos en las etapas de escolarización obligatoria.
- Asimismo, la educación debe potenciar al máximo todas las competencias y todas las dimensiones (motriz, cognitiva, socioafectiva...) de la persona.
- Los centros educativos y el profesorado deben brindar a los estudiantes una educación de calidad, que esté adaptada a las particularidades, a los intereses y a las características específicas de cada persona.
- Igual de importante es que la educación respete y promueva la democracia, la cultura de paz y la cooperación entre los pueblos.
- Por último, jamás un sistema educativo que no respete y promueva los derechos humanos podrá considerarse un sistema educativo de calidad, ni mucho menos que garantice el derecho a la educación.

## **Metodología**

Esta investigación se nutre a nivel metodológico del Análisis Documental y contribuye a la Política de la Educación Supranacional. Inicialmente, es preciso poner de manifiesto la estrecha complementariedad entre ambas. Si bien el Análisis Documental es un método empleado recurrentemente en la literatura científica de corte cualitativo (Renz et al., 2018), la Política de la Educación Supranacional es una ciencia emergente que ha ido ganando protagonismo académico paulatinamente (Neubauer, 2022), siendo una de sus líneas de investigación el análisis de las tendencias educativas, donde se encuadra este estudio.

Mientras tanto, el Análisis Documental permite al investigador elaborar un marco interpretativo sobre un fenómeno a partir de la selección de diferentes elementos que conforman los documentos de análisis – por ejemplo, una política, una guía web, una transcripción, una noticia de periódico, etc. (Kleinheksel et al., 2020).

En definitiva, abordar las políticas emitidas por la UE con relación al derecho a la educación de la infancia inmigrante desde el Análisis Documental y desde la Política de la Educación Supranacional, permite esclarecer el estado de la cuestión desde una perspectiva sistémica.

## **Objetivos e Hipótesis**

Una vez detallado el método, es pertinente describir los dos objetivos que persigue este artículo:

- Objetivo 1. Analizar cómo ha evolucionado el derecho a la educación de la infancia inmigrante en la UE desde sus orígenes hasta 2023.
- Objetivo 2. Identificar los factores que han propiciado cambios en las políticas educativas de la UE con respecto a la infancia inmigrante.

Asimismo, para cada uno de estos objetivos se han planteado las siguientes hipótesis:

- Hipótesis 1. Es posible reconocer diferentes fases o periodos en las políticas europeas en torno al derecho a la educación de la infancia inmigrante.
- Hipótesis 2. Las políticas europeas sobre el derecho a la educación de la infancia inmigrada históricamente han sido permeables a los “acontecimientos temporales” que han tenido lugar, siendo uno de ellos la “crisis de refugiados” de 2015.

### **Búsqueda y Selección de la Información**

La principal fuente de información del estudio han sido las políticas emitidas por la UE. Para ello, se llevó a cabo una búsqueda documental en la base jurídica de este organismo supranacional: EUR-Lex. Con el fin de orientar el proceso de búsqueda se establecieron los siguientes criterios de selección:

- Colecciones: Tratados; Actos jurídicos; Textos consolidados; Procedimientos legislativos.
- Fecha: 01/01/1957 – 31/12/2022.
- Resultados que contengan: “educación migrantes”, “hijos migrantes”, y “formación migrantes” en el título o en el texto.

A raz de dicha búsqueda, emanaron un total de 822 medidas en materia de educación y población inmigrada.

Después, se aplicaron diferentes criterios de exclusión:

- Documentos: no se consideraron aquellos documentos que se encontraran repetidos en EUR-Lex. En estos casos, se seleccionaron únicamente las versiones consolidadas de dichas políticas.
- Temática: tras una lectura preliminar de estos documentos, se tomó la decisión de no tener en consideración aquellos que no abordaran el objeto de estudio de la investigación.

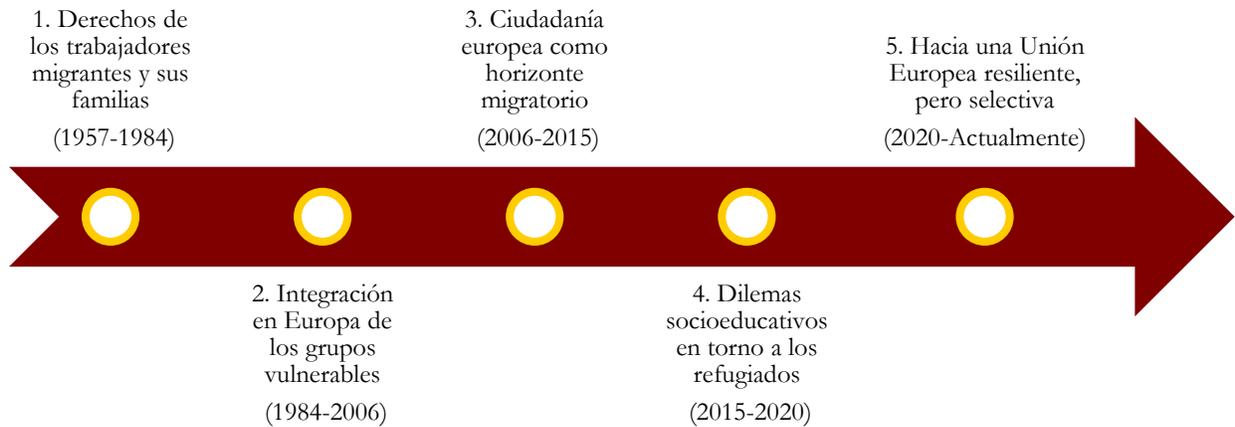
Como resultado de aplicar estos criterios, 136 políticas fueron seleccionadas, incluyendo tanto las que se encontraban en vigor como las derogadas, puesto que los estudios dinámicos arrojan luz sobre la evolución de una cuestión.

### **Instrumentos de Recogida de Información y Análisis**

La recogida de información se llevó a cabo a través de un libro de dimensiones, familias y códigos conformado por dos dimensiones, la jurídica y la de propuestas político-educativas, tomando como referencia las 4 Aes de Katarina Tomasevski (2006) y el marco internacional de derechos humanos. Para sistematizar este proceso se empleó el software *MAXQDA Analytics Pro 2022*, lo que permitió recopilar las citas textuales de las políticas analizadas – enfoque cualitativo – con relación al derecho a la educación de la infancia inmigrante.

## **Resultados**

Una vez analizadas las políticas es posible reconocer cinco fases o etapas que ponen de manifiesto cómo la UE ha abordado el derecho a la educación de la infancia inmigrante desde sus orígenes. Por lo tanto, a continuación, detallaremos cada una de ellas (ver Figura 2).

**Figura 2***Fases del Derecho a la Educación de la Infancia Inmigrante en la UE*

Fuente: Elaboración propia.

**Fase 1. Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias (1957 – 1984)**

Desde el “Tratado constitutivo de Comunidad Económica Europea” (1957) este organismo ha mostrado una gran preocupación por atender a los derechos sociales de los trabajadores migrantes, especialmente en lo relativo a la libre circulación y al reconocimiento de sus prestaciones. Sin embargo, no es hasta 1962 cuando se aborda específicamente el derecho a que los hijos de los trabajadores migrantes pudieran recibir una educación en el país de acogida (DO, 2118/62, 1962). La prioridad para los Estados miembros respecto a estos menores era que aprendieran la lengua oficial y las costumbres del país de acogida.

En la década de los años setenta se publicó “el primer documento oficial (aunque aún no obligatorio) que aborda la conveniencia de la escolarización de los hijos de trabajadores migrantes” (Valle, 2006, p. 28). Igualmente, la “Resolución del Consejo de 21 de enero de 1974 relativa a un programa de acción social” (DO, C13/1, 1974) propuso un programa específico, que sería materializado dos años después a favor de los trabajadores migrantes y de sus familias, donde se pretendía garantizar su pleno acceso y disfrute de los servicios sociales como la vivienda, los servicios de acogida, la formación y la educación de los hijos. Este programa insistió en el papel esencial que desempeñan la escolarización de la infancia migrante y la Formación Profesional en su integración.

Un documento muy ilustrativo de la primera etapa es la “Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo de 9 de febrero de 1976 sobre un programa de acción en materia de educación” (DO, C38/1, 1976), donde se describieron las siguientes medidas para mejorar la acogida de los hijos de los trabajadores migrantes (p. 74):

- Organizar y desarrollar una enseñanza de acogida que incluya un aprendizaje acelerado del idioma o idiomas del país de acogida;
- facilitar de manera apropiada, a estos hijos, a ser posible en el marco de la escuela y en conexión con los países de origen, una enseñanza de su lengua materna y de su cultura;

- ampliar la información a las familias sobre las posibilidades de formación y de enseñanza que se les ofrecen.

Sin embargo, el punto de inflexión fue la “Directiva del Consejo de 25 de julio de 1977 relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes” (DO, L199/32, 1977), donde se garantizó su escolarización gratuita, obligatoria y adaptada a sus necesidades lingüísticas. Para atender a estas necesidades específicas era fundamental que el Estado brindase una formación – inicial y permanente – de calidad al profesorado. No obstante, la educación lingüística fue el foco de interés de esta directiva. Por un lado, el alumnado debía adquirir la lengua del país de acogida como elemento clave para su integración socioeducativa, mientras que al mismo tiempo el Estado debía promover la cultura y la lengua materna del menor por si este volviera a su país de origen en un futuro.

## **Fase 2. Integración en Europa de los Grupos Vulnerables (1984 – 2006)**

El documento que supuso un punto de inflexión en las políticas educativas de la UE en esta materia fue la “Resolución del Consejo de 23 de enero de 1984 relativa a la promoción del empleo juvenil” (DO, C29/1, 1984), donde se incidió en la necesidad de focalizar las acciones socioeducativas en los colectivos vulnerables, por ejemplo, mediante la creación de centros especiales de orientación profesional. Además, la UE se posicionó a favor de ofrecer una formación lingüística de calidad a los colectivos migrantes (DO, C165/1, 1985). A modo de síntesis, uno de los principales objetivos durante esta etapa fue erradicar el analfabetismo en el conjunto de la sociedad y, en particular, en los grupos más vulnerables.

Todas estas iniciativas persiguieron garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a los servicios sociales y, también, al mercado laboral. En esta misma línea se insistió en la necesidad de mejorar el acceso y el sistema de la Formación Profesional básica, dado que esta ocupa un papel protagonista en la integración de los jóvenes inmigrantes (DO, L340/8, 1994).

Por otra parte, en la década de los noventa se reforzó el posicionamiento sociopolítico de promover una mayor cohesión social, de valorar el pluralismo como una seña de identidad del proyecto europeo y de reforzar la dimensión europea de la educación. Para ello, era imprescindible sensibilizar a la ciudadanía sobre estas cuestiones, donde precisamente la educación emanó como un elemento clave (DO, C157/1, 1990). De tal modo, los sistemas educativos debían:

- Promover la movilidad y el intercambio de estudiantes.
- Mejorar la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes.
- Reforzar la formación del profesorado.
- Reconocer la diversidad cultural como un elemento positivo por parte de la comunidad educativa, especialmente por parte del docente.
- Promover la interculturalidad enfatizando en los valores comunes de las distintas culturas.

Igualmente, en este periodo histórico la UE adoptó un firme posicionamiento contra la xenofobia y el racismo. Dado que en esta lucha la educación era indispensable, la UE instó a los Estados miembros a implementar las siguientes acciones en materia educativa (DO, C312/1, 1995):

- Utilizar materiales didácticos que reflejen la diversidad cultural en la sociedad europea.
- Desarrollar iniciativas de integración específicas para el alumnado en riesgo de exclusión social.

- Reforzar las materias educativas que ayudan a comprender la diversidad cultural (ej. Historia, Ciencias Humanas y la enseñanza de lenguas...).
- Fomentar la creación de asociaciones entre centros educativos y estudiantes.
- Mejorar la formación docente.
- Establecer vínculos de cooperación entre los centros educativos y su entorno.
- Favorecer la flexibilidad de los sistemas educativos.
- Promover los valores de la paz, la tolerancia, la democracia y la igualdad.

Otra aportación relevante fue garantizar su acceso a los servicios sociales, incluidas las becas y el reconocimiento de títulos, y la escolarización de la infancia inmigrante, independientemente de su lugar de origen. Después, se estableció la segunda fase del “Programa Sócrates” y el “Programa Comenius”, donde se reforzaron las líneas establecidas en las políticas anteriores.

### **Fase 3. Ciudadanía Europea como Horizonte Migratorio (2006 – 2015)**

En esta tercera etapa la UE pretendía mejorar la cohesión social de la población a través de la educación, puesto que ella permitiría a la población desarrollar la identidad europea y, por ende, ejercer su ciudadanía. Para ello, los Estados miembros debían garantizar una educación de calidad, la igualdad de oportunidades y desarrollar medidas a favor de los grupos vulnerables (DO, C46/1, 2006).

Por otro lado, uno de los grandes cambios en esta fase fue que se trató de cambiar la concepción social acerca de la inmigración, de modo que se percibiera como algo positivo, especialmente para el desarrollo económico de la UE (DO, L310/1, 2006). Por ende, se afirmaba que reforzar los sistemas educativos y la Formación Profesional permitiría a estas personas ejercer con más garantías su ciudadanía, lo que aumentaría notablemente la empleabilidad del colectivo inmigrante.

Un hito se produjo gracias a las «Conclusiones del Consejo de 26 de noviembre de 2009 sobre la educación de los niños procedentes de la migración» (DO, C301/5, 2009), donde se reconoció que la población inmigrante sufre mayores niveles de abandono escolar temprano, tiene un menor acceso a la educación superior y también padece discriminación en el seno de la UE. Asimismo, este organismo reconoció que las políticas educativas son competencia de los Estados, pero también señaló que atender a las necesidades de este alumnado era una tarea colectiva que tan solo se podía alcanzar a través de las políticas de desarrollo, de la investigación y de la cooperación europea. Como resultado, los Estados miembros debían impulsar la educación temprana, el aprendizaje permanente, la educación lingüística, la formación docente y la cooperación entre la comunidad y los centros educativos. Finalmente, este documento reforzó el derecho de la población inmigrante a aprender su lengua materna y a desarrollar su identidad cultural en los sistemas educativos europeos.

Igualmente, la UE mostró una gran preocupación en esta etapa por combatir el abandono escolar temprano. Por este motivo nació la «Recomendación del Consejo de 28 de junio de 2011 relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro» (DO, C191/1, 2011), donde se propusieron cinco tipos de políticas para avanzar en esta cuestión. En las políticas destinadas a identificar los factores del abandono escolar temprano era fundamental recopilar tantos datos como fuera posible sobre este fenómeno, el alumnado y su entorno. Por otro lado, las políticas de prevención estaban enfocadas a que el alumnado pudiera desarrollar su potencial y se integrase socialmente desde edades tempranas. Dentro de estas políticas era posible diferenciar tres enfoques o vías de actuación:

1. Garantizar una educación infantil de calidad accesible a todas las personas.

2. Desarrollar políticas de lucha contra la segregación escolar.
3. Ensalzar el valor de la diversidad lingüística.

Las políticas de intervención colectiva perseguían mejorar la calidad educativa y combatir el abandono escolar temprano en todos los niveles educativos. Para ello, promovían un clima de aprendizaje motivante, innovador, intercultural y basado en los derechos humanos, donde participase toda la comunidad educativa. Asimismo, la formación docente era un factor fundamental para reducir el abandono escolar temprano en estas políticas. También se invitó a los Estados miembros a fomentar el uso de mediadores interculturales y la participación del alumnado inmigrante en las actividades extraescolares. Por un lado, las políticas de intervención individual se adaptaron a las necesidades específicas de cada alumno, por lo que se propuso desarrollar un sistema de tutorías individuales y un sólido sistema de becas y apoyo financiero para el alumnado cuya situación socioeconómica supusiera un riesgo para su escolaridad. Por el otro, las medidas compensatorias estaban destinadas a las personas que hubieran abandonado prematuramente la escuela y desearan volver a estudiar. Dos medidas destinadas a esta población fueron los programas de segunda oportunidad y el reconocimiento de sus estudios previos.

Finalmente, también se reconoció el papel de la educación informal y no formal en la integración de estos colectivos, especialmente para las mujeres (DO, C393/15, 2012). En consecuencia, se enfatizó en los efectos positivos de este tipo de iniciativas, dado que potenciaban su participación ciudadana, aunque se insistió en la importancia de reconocer y homologar las competencias adquiridas en ellas en el futuro más inmediato.

#### **Fase 4. Dilemas Socioeducativos en Torno a los Refugiados (2015 – 2020)**

Debido al incipiente aumento de jóvenes migrantes y refugiados a partir de 2015, la UE se vio obligada a dar respuesta a los desafíos subyacentes a este fenómeno. Sin embargo, esta etapa se caracterizó por una marcada dualidad en sus políticas. Por un lado, se desarrollaron diferentes medidas para favorecer la integración de los colectivos migrantes y del refugiado en particular. Por el otro, se realizaron declaraciones y se tomaron decisiones contrarias a su acogida. En consecuencia, inicialmente presentaremos las acciones favorables y, posteriormente, las contrarias a la población migrante.

En las primeras se enmarca la “Resolución del Consejo de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativa a un Plan de Trabajo de la Unión Europea para la Juventud para 2016-2018” (DO, C417/1, 2015) que fue destinada a todos los jóvenes europeos. Sin embargo, estuvo especialmente destinada para los grupos que presentaban mayor riesgo de exclusión social, incluidos los inmigrantes y los refugiados. Un año más tarde, se ensalzaron los efectos positivos de la inmigración legal, siendo uno de ellos el desarrollo económico de la UE.

Dicho esto, también se hicieron explícitas las denuncias de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) acerca de la situación de los solicitantes de asilo y los menores extranjeros no acompañados en Grecia (DO, C417/1, 2015). Algunas de las reivindicaciones giraron en torno a la falta de una asistencia jurídica gratuita, la imposibilidad de acceder al sistema educativo griego y de aprender la lengua de acogida. Por ese motivo, la UE se comprometió a invertir al menos el 20% de su ayuda al desarrollo a la integración social y al desarrollo humano en los próximos años (DO, C210/1, 2017).

Asimismo, la “Declaración de París” (Eurydice, 2016) se convirtió en un documento imprescindible en la defensa de los derechos humanos y de una mayor cohesión social. Esta criticó a los sistemas educativos europeos por no asegurar la igualdad de oportunidades, especialmente para las mujeres y las personas migrantes. Por ello, instó a los Estados miembros mejorar la inversión, la

calidad y la igualdad en sus sistemas educativos. Como respuesta, estos se comprometieron a reforzar la alfabetización digital, a promover el pensamiento crítico, a desarrollar las competencias ciudadanas e implementar sistemas de detección y evaluación temprana de situaciones en riesgo de exclusión social.

En la línea de lo anterior, la “Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2018 relativa a la promoción de los valores comunes, la educación inclusiva y la dimensión europea de la enseñanza” (DO, C195/1, 2018) alertó sobre los desafíos que todavía hoy hacen temblar los cimientos de la UE, como son los nacionalismos, los populismos, la xenofobia, las *fake news* y la radicalización violenta. Ante estas problemáticas, la ciudadanía europea y las competencias interculturales emanaron como dos herramientas clave para enfrentar estas amenazas. Para afrontar el caso del alumnado inmigrante, quien cuenta con el triple de posibilidades de fracasar escolarmente, los Estados miembros debían promover los valores comunes recogidos en el “Tratado de la Unión Europea” en todos los niveles educativos, asegurar una educación inclusiva y fomentar la dimensión europea de la enseñanza.

Además, la “Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2018 relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente” (DO, C189/1, 2018) abordó la integración de las personas migrantes y la cohesión social con detalle, especialmente en cinco de sus competencias: la lectoescritora, la multilingüe, la personal, social y de aprender a aprender, la ciudadana y la conciencia y expresión culturales.

Más tarde, se insistió fervientemente en la importancia de promover la competencia lingüística y la multilingüe, pues estas contribuyen positivamente a la integración social, la ciudadanía activa, el entendimiento intercultural y la empleabilidad, siendo esto especialmente relevante en el caso del alumnado inmigrante (DO, C189/15, 2019). Por ese motivo, se invitó a los Estados miembros a implementar diferentes apoyos específicos en esta materia.

Ese mismo año se ensalzaron los beneficios de la educación temprana para los colectivos inmigrantes (DO, C189/4, 2019). Entre otros, la UE reconoció que promueven la integración social, el aprendizaje de la lengua de acogida y que, además, ayudan a paliar el estrés sufrido en entornos hostiles. En consecuencia, se estableció que los cuidados de primera infancia deben sustentarse bajo los principios de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad e inclusividad. Además, se estableció un “Marco de calidad de la Unión Europea para la educación y los cuidados de la primera infancia”, donde se instó a los Estados miembros, entre otras cuestiones, a:

- Promover la participación de las familias en los entornos escolares con el fin de que estos puedan adaptarse a sus necesidades específicas.
- Contratar personal educativo y profesorado de origen migrante, de modo que la realidad social se refleje en el aula.
- Desarrollar un entorno acogedor para el menor donde se valore positivamente su lengua, su cultura y su procedencia.
- Mejorar la formación del profesorado.
- Desarrollar la diversidad, la igualdad y la sensibilización lingüística a través del currículo.
- Favorecer el acceso universal a los cuidados y a la educación infantil.

En paralelo a este tipo de iniciativas, la UE construyó un discurso contrapuesto ideológicamente sobre la migración. En primer lugar, se consideró a los jóvenes inmigrantes como un colectivo potencialmente violento y radicalizado (DO, C417/1, 2015). Por otro lado, justificó la vulneración de derechos de los menores migrantes en Grecia al considerar que su situación era transitoria. En esta línea nació el “Manual de Retorno” de inmigrantes irregulares (DO, L339/83, 2017). A pesar de

que se aseguraron ciertos derechos para estos niños y sus familiares, también se establecieron dos pautas que vulneran sus derechos. La primera de ellas fue que únicamente se debía garantizar el acceso a la educación de los colectivos migrantes, incluidos los menores, cuando su estancia de acogida en un Estado miembro fuera superior a 14 días. En segundo término, tampoco se ofrecieron mecanismos para homologar los títulos académicos ni se establecieron protocolos de actuación para aquellos menores que desconocieran la lengua de acogida. La resolución de estas problemáticas quedó en manos de los Estados miembros, lo que podía dar lugar a respuestas muy variadas en el seno de la UE.

A modo de síntesis, esta dualidad discursiva-ideológica se observó nítidamente en la “Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión (2017/C 210/01), el nuevo consenso europeo en materia de desarrollo Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro” (DO, C210/1, 2017). La declaración ofrecía dos visiones muy distintas de la migración legal y la irregular. Respecto a la primera tenía una concepción muy positiva, puesto que favorecía el desarrollo económico y sostenible, a la par que, si era bien administrada, facilitaba la inclusión social de las personas inmigrantes. Sin embargo, la irregular suponía un problema para los Estados y para las propias personas que migran, quienes corrían el riesgo de ser víctimas de la explotación y de la trata de personas y, en ocasiones, de ver vulnerados sus derechos en la UE.

### **Fase 5. Hacia una Unión Europea Resiliente, pero Selectiva (2020 – Actualmente)**

La última etapa tiene su origen en la pandemia provocada por la covid-19. Esta enfermedad puso en jaque a todos los Estados del mundo, pero en particular a la UE, quien tuvo que afrontarla de manera conjunta, pero respetando la soberanía nacional de sus Estados miembros. Sin embargo, sus estragos fueron significativos y profundos. Por un lado, desencadenó una crisis económica que incrementó notablemente el desempleo entre la población europea, lo que ahondó en las desigualdades sociales existentes, siendo el colectivo migrante uno de los más afectados (DO, 469/1, 2022).

En este contexto, la UE puso en marcha numerosos mecanismos para promover la recuperación económica y social entre sus Estados miembros. En términos generales, este conjunto de iniciativas fue liderado por el “Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia” (DO, L57/17, 2021), aunque en el ámbito educativo las propuestas para garantizar el derecho a la educación de la infancia migrante fueron muy variadas. Una de las premisas más básicas en las que ha incidido la UE en esta etapa es la de mejorar la calidad, la universalidad y la inversión en educación (DO, C66/1, 2021). En consecuencia, su objetivo es reducir las desigualdades sociales existentes y promover la integración social de los colectivos migrantes. En esta línea, estima esencial fomentar la cultura, combatir la pobreza y reducir el abandono escolar temprano (DO, C417/1, 2020). Por otra parte, se incide en la importancia de favorecer el acceso a la educación universitaria, la educación a distancia, la Formación Profesional y a la educación no formal por parte de la población migrante.

Asimismo, la pandemia manifestó la necesidad de fortalecer la competencia digital y la educación mediática del conjunto de la sociedad, pero en particular de los más jóvenes, no solo por una cuestión económica o educativa, sino porque el futuro del proyecto europeo y de la democracia está en riesgo por las *fake news*, la desinformación y el auge de la “nueva extrema derecha” (DO, L167/I/1, 2021). Por ese motivo, la educación en derechos humanos y la educación para la paz también son elementos clave para combatir cualquier tipo de discriminación existente (DO, L430/42, 2021). Sin embargo, para que estas propuestas se desarrollen con garantías es preciso que

el docente disponga de una sólida formación inicial y continua, que le permita desarrollar sus competencias interculturales y digitales (DO, C417/1, 2020).

Dicho esto, la cuestión en la que más incide la UE durante esta etapa es la de mejorar la calidad de los sistemas de educación infantil dado que esta, junto a los cuidados de primera infancia, “desempeñan un papel especialmente importante y deberían reforzarse aún más como base para el futuro éxito educativo” (DO, C66/1, 2021, p. 5) y “romper la transmisión de la exclusión social y garantizar la igualdad de oportunidades para los niños que viven en situación de desventaja” (DO, L223/14, 2021, p. 3). En términos generales, podríamos sintetizar que las principales recomendaciones en esta cuestión son las siguientes:

- Detectar y erradicar los obstáculos a la participación en estas etapas educativas.
- Prevenir y reducir el abandono escolar desde una perspectiva de género, una atención individualizada y la participación de las familias y el conjunto de la comunidad educativa.
- Dar apoyo pedagógico a los niños con dificultades de aprendizaje.
- Dotar a los centros educativos del material (ej. libros), las infraestructuras (ej. internet) y el personal (ej. psicólogos, logopedas...) adecuado para responder a las necesidades de cada estudiante.
- Promover la educación inclusiva.
- Asegurar una comida saludable al día en la escuela.
- Garantizar el acceso y la participación universal en las actividades extraescolares.

Desde otro punto de vista, en las políticas europeas se mantiene el posicionamiento dual con respecto a la inmigración. Mientras que la irregular es percibida como uno de los grandes desafíos de los próximos años (DO, L430/42, 2021), las migraciones de personas altamente cualificadas son vistas como una excelente oportunidad para avanzar económicamente a nivel europeo (DO, L382/1, 2021). En el segundo caso, la UE insta a los Estados miembros a promover la acogida legal de personas altamente cualificadas a través de la educación universitaria, con la intención de “captar cerebros”, o talento.

Además, esta casuística se ha visto acentuada por la invasión rusa de Ucrania en febrero del año 2022. Desde entonces, la UE ha mostrado un firme compromiso con las personas que se han visto obligadas a huir de Ucrania para salvar sus vidas. Por ese motivo, se han elaborado documentos específicamente destinados a esta población y a facilitar su acogida legal en el territorio europeo. Una de ellas ha sido la “Recomendación (UE) 2022/554 de la Comisión de 5 de abril de 2022 sobre el reconocimiento de las cualificaciones de las personas que huyen de la invasión de Ucrania por parte de Rusia” (DO, L107/I/1, 2022), donde el derecho a la educación de estas personas tiene una notable presencia. En primer lugar, se incide en la importancia de que los Estados miembros doten de suficientes recursos a sus sistemas educativos para garantizar el acceso de la población ucraniana a todos los niveles educativos. También propone la contratación de personal docente ucraniano por dos motivos: promover su integración en la UE y asegurar que la infancia ucraniana pueda proseguir sus estudios en su lengua materna. Además, de ese modo, se podría asegurar un eficaz sistema de apoyos curriculares y psicológicos para este alumnado. Finalmente, la intervención en esta situación requiere – necesariamente – un enfoque interseccional que favorezca la cooperación entre los diferentes servicios sociales y el mercado laboral.

## Discusión y Conclusiones

Para sistematizar la exposición de las conclusiones del estudio, se tratará de responder a cada uno de los dos objetivos planteados inicialmente. El primero de ellos era analizar la evolución del derecho a la educación de la infancia inmigrante en la UE desde sus orígenes hasta 2023. A este respecto, se han identificado cinco etapas, cada una con unas características – o líneas de acción – propias. La primera de ellas (1957-1984) se centró en asegurar la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes mediante una educación obligatoria, gratuita y adaptada a sus necesidades particulares, que permitiera desarrollar su identidad cultural. Años más tarde (1984-2006), la prioridad de la UE fue favorecer la integración de los colectivos vulnerables a través de la orientación profesional, la formación docente, la formación lingüística, la dimensión europea y la educación multicultural, entre otras cuestiones. En tercer lugar, la siguiente etapa (2006-2015) perseguía promover la ciudadanía europea del colectivo migrante mediante una educación de calidad, la igualdad de oportunidades y la prevención del abandono escolar temprano (DO, C46/1, 2006; DO, C191/1, 2011). Posteriormente (2015-2020), la «crisis de refugiados» de 2015 planteó profundos dilemas en el seno de la UE sobre cómo abordar la situación, si desde una perspectiva humanitaria o desde el interés nacional. Finalmente, la última etapa (2020-Actualmente) está marcada por la pandemia del coronavirus y la invasión de Ucrania, donde se refuerza la educación temprana y se promueve la igualdad de oportunidades a través de y en la educación, aunque todavía persiste un discurso dual sobre la migración legal y la irregular.

Por lo tanto, se ratifica la primera hipótesis planteada en el artículo, dado que se ha confirmado la existencia de diferentes fases o periodos en las políticas europeas en torno al derecho a la educación de la infancia inmigrante.

Desde otro punto de vista, el trabajo también perseguía identificar los factores que han propiciado cambios en las políticas educativas de la UE con respecto a la infancia inmigrante. Sin embargo, esta cuestión es preciso abordarla desde la propuesta planteada por Sandoval (2005), quien diferencia entre el «tiempo como estructura» y los «acontecimientos temporales». Sobre el primero de ellos, hemos de reiterar que hace mención a cambios estructurales y progresivos que tienen lugar en una sociedad a raíz de las necesidades históricas. Como hemos podido observar, el derecho a la educación de la infancia inmigrante se ha consolidado paulatinamente con el paso del tiempo. Esto puede deberse a los profundos cambios que ha generado la globalización, el incremento de la movilidad internacional y el fortalecimiento de los movimientos transnacionales (Feldman-Bianco, 2015; Valle y Pedró, 2021). Por otra parte, el proyecto europeo se rige por una serie de valores que se alinean – principalmente – con la solidaridad, la paz y los derechos humanos (Matarranz, 2017). En consecuencia, es coherente que las políticas europeas hayan reforzado dichos pilares desde su origen, lo que incluye –necesariamente – también al derecho a la educación de este colectivo. Sin embargo, la falta de competencias exclusivas en materia educativa y migratoria de la UE ha incidido notablemente en el carácter jurídico de sus políticas, que es mayoritariamente no vinculante (Matarranz, 2017), por lo que su aplicación queda supeditada a la voluntad de los Estados miembros. De ese modo, la UE actúa acorde a los principios de subsidiariedad y de identidad nacional (Fernández Navarrete, 2018), aunque – en ocasiones – las decisiones adoptadas por sus Estados miembros pueden contradecir uno de los objetivos prioritarios de este proyecto supranacional: la identidad europea. Por lo tanto, la defensa de la identidad y la soberanía nacional limitan las políticas destinadas a asegurar la participación de la población inmigrada en el desarrollo del proyecto europeo.

Por un lado, han tenido lugar distintos «acontecimientos temporales» que han influido notablemente en la política educativa de la UE (Sandoval, 2005). Durante la reconstrucción de Europa tras la Segunda Guerra Mundial se diseñaron numerosas políticas destinadas a garantizar la

educación de los hijos de los trabajadores migrantes. A pesar de que se reforzó el marco europeo para asegurar el derecho a la educación de la población inmigrante, especialmente con la «Directiva del Consejo de 25 de julio de 1977 relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes» (DO, L199/32, 1977), la proliferación de políticas migratorias restrictivas, motivadas por la crisis del petróleo de 1973 (Bettin y Cela, 2014), supuso un revés para esta población. Así, se pone de manifiesto cómo el contexto económico moldea las políticas de cada época (Subirats, 2005). Otro punto de inflexión se produjo con la «crisis de refugiados» de 2015, cuando la UE desarrolló un discurso antagonista sobre la migración legal, especialmente acerca de la población altamente cualificada, y de la migración irregular. Para legitimar este posicionamiento, la UE se ampara en la responsabilidad de los Estados miembros de garantizar su seguridad nacional para adoptar políticas migratorias restrictivas, incluso con los menores inmigrantes (Massini, 2019), aunque estas puedan entrar en disputa con las obligaciones estatales de garantizar el derecho en la educación y a la educación (Tomasevski, 2006). La representación de este colectivo como violento y radicalizado también se asienta sobre los atentados terroristas que asolaron Europa (DO, C417/1, 2015), como el de París, precisamente, en el año 2015.

Recientemente ha tenido lugar otro “acontecimiento temporal” de gran impacto en la sociedad europea: la invasión de Ucrania por parte de Rusia. El posicionamiento de la UE en esta ocasión difiere notablemente de lo sucedido en la crisis de 2015, puesto que ahora se muestra favorable a facilitar la acogida legal de este colectivo y de contratar personal docente ucraniano. En esta ocasión, los valores europeos de solidaridad y de los derechos humanos se anteponen – aparentemente – a la seguridad nacional. Sin embargo, la disputa entre ambas dimensiones es recurrente en la política migratoria europea, puesto que el reforzamiento de los sistemas de seguridad nacionales, a través de un mayor control fronterizo y una normativa más favorable a la expulsión de las personas en situación irregular, ha mermado los derechos humanos del colectivo inmigrado y, por ende, el derecho a la educación de la infancia inmigrante. Tanto es así que Rodríguez Camejo (2021) señala que, a pesar de no existir una política migratoria de acogida compartida a nivel europeo, es posible hablar de una política de expulsión común. A su vez, las raíces sobre las que se asienta este debate son profundas y están arraigadas en el discurso de la otredad, lo que establece una diferenciación entre los colectivos migrantes, ya sea por su lugar de procedencia o por su nivel de cualificación, entre otros. Por lo tanto, la lucha entre ambas dimensiones es inherente al problema radical que afrontan los Estados miembros: una crisis de integración europea que cristaliza en su política educativa y migratoria.

No obstante, antes de concluir, también es pertinente señalar que la pandemia causada por la covid-19 se enmarca como otro «acontecimiento temporal» clave a la hora de analizar estas políticas. A raíz de ella, se ha insistido en la necesidad de aumentar la inversión en educación, de reducir la desigualdad social, prevenir el abandono escolar temprano, mejorar las competencias digitales del alumnado inmigrante y reforzar la formación docente en dos cuestiones clave: la educación intercultural y la digitalización.

Por consiguiente, también se puede confirmar la segunda hipótesis del estudio, dado que se ha evidenciado cómo distintos acontecimientos sociopolíticos, incluida la «la crisis de refugiados» de 2015, han determinado el contenido y el enfoque de las políticas educativas europeas.

Dicho esto, el trabajo presenta algunas limitaciones que han de ser señaladas. La primera de ellas es que la elección de las palabras clave para orientar la búsqueda documental ha podido excluir algún documento pertinente para el objeto de estudio. Además, la complejidad de la cuestión estudiada podría requerir una mayor contextualización sociohistórica para comprender la evolución de dichas políticas. No obstante, de cara al futuro sería pertinente proseguir con esta línea de investigación, pero centrada en una comparativa entre la gestión de la “crisis de refugiados” de 2015 y la invasión de Ucrania. Igualmente, podría ser conveniente analizar el caso particular de un

colectivo migrante, como pudiera ser el de refugiados. Por último, en próximos trabajos sería oportuno poner en diálogo estas políticas europeas con el marco internacional de derechos humanos a través de sus actos jurídicos y de los informes emitidos por los organismos internacionales sobre este fenómeno.

Con todo ello, este artículo manifiesta la necesidad de seguir avanzando en el ámbito de los derechos humanos, especialmente en el caso de los colectivos más vulnerables, como son la infancia y la población migrante. Como se ha visto, los retos actuales y futuros, marcados por la pandemia y la invasión de Ucrania, ponen en jaque al proyecto europeo y es que este solo puede persistir y crecer a partir de políticas educativas acorde a su lema: *In varietate concordia*.

## Agradecimientos

Me gustaría agradecer formalmente a la Dra. Guadalupe Francia (Högskolan i Gävle) su ayuda durante estos años y, en particular, por compartir conmigo la idea de la “solidaridad selectiva”.

## Referencias

- Bettin, C., y Cela, E. (2014). The evolution of migration flows in Europe and Italy. *Economia Marche. Journal of Applied Economics*, 33(1), 37-63. <https://bit.ly/34DCYaY>
- Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial, serie C, número 364/1, de 18 de diciembre de 2020.
- Cavounidis, J. (2013). Migration and the economic and social landscape of Greece. *South-Eastern Europe Journal of Economics*, 1, 59-78. <https://bit.ly/31S5W52>
- Conclusiones del Consejo de 13 de junio de 1985 relativas a la aplicación de la Directiva 77/486/CEE sobre escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes. (85/C 165/01). Diario Oficial, serie C, número 165/1, de 4 de julio de 1985.
- Conclusiones del Consejo de 26 de noviembre de 2009 sobre la educación de los niños procedentes de la migración. (2009/C 301/07). Diario Oficial, serie C, número 301/5, de 1 de diciembre de 2009.
- Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 27 de noviembre de 2012, sobre la participación y la integración social de los jóvenes, especialmente los de origen migrante. (2012/C 393/05). Diario Oficial, serie C, número 393/15, de 19 de diciembre de 2012.
- Corral Guerrero, L. (2000). La Unión Europea: Sus principios y naturaleza. *Cuadernos de Estudios Empresariales*, 10, 61-81. <https://bit.ly/2HJXbTq>
- Decisión (UE) 2021/764 del Consejo de 10 de mayo de 2021 que establece el Programa Específico por el que se ejecuta el Programa Marco de Investigación e Innovación Horizonte Europa, y por la que se deroga la Decisión 2013/743/UE. Diario Oficial, serie L, número 167/I/1, de 12 de mayo de 2021.
- Decisión del Consejo de 6 de diciembre de 1994 por la que se establece un programa de acción para la aplicación de una política de formación profesional de la Comunidad Europea. (94/819/CE). Diario Oficial, serie L, número 340/8, de 29 de diciembre de 1994.
- Decisión no 253/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de enero de 2000 por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de educación Sócrates. Diario Oficial, serie L, número 28/1, de 3 de febrero de 2000.
- Declaración conjunta del Consejo de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada “El consenso europeo sobre desarrollo”. (2006/C 46/01). Diario Oficial, serie C, número 46/1, de 24 de febrero de 2006.

- Declaración conjunta del Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión (2017/C 210/01), el nuevo consenso europeo en materia de desarrollo “Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro“. Diario Oficial, serie C, número 210/1, de 30 de junio de 2017.
- Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2021 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por el que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo. Diario Oficial, serie L, número 382/1, de 28 de octubre de 2021, 7.
- Directiva del Consejo de 25 de julio de 1977 relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes. (77/486/CEE). Diario Oficial, serie L, número 199/32, de 6 de agosto de 1977.
- Eurydice. (2016). *Promoting citizenship and the common values of freedom, tolerance and non-discrimination through education: Overview of education policy developments in Europe following the Paris Declaration of 17 March 2015*. Publications Office. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ebbab0bb-ef2f-11e5-8529-01aa75ed71a1>
- Fernández Navarrete, D. (2018). *Historia de la Unión Europea: De los orígenes al Brexit*. Ediciones UAM.
- Feldman-Bianco, B. (2015). Desarrollos de la perspectiva transnacional: Migración, ciudad y economía política. *Alteridades*, 25(50), 13-26. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-70172015000200002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-70172015000200002&lng=es&tlng=es).
- Francia, G. (2016). An equitable education system’s Achilles heel? Intercultural education in the Swedish context. En M. Catarci y M. Fiorucci (Eds.), *Intercultural education in the European context* (pp. 229-248). Routledge.
- García Escribano, J. J., y Sánchez Ruiz, I. C. (2021). Los planes de igualdad de oportunidades como instrumento de una política de cambio social. Áreas. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 42, 145–154. <https://doi.org/10.6018/areas.468451>
- Kleinheksel, A. J., Rockich-Winston, N., Tawfik, H. y Wyatt, T. R. (2020). Demystifying content analysis. *American Journal of Pharmaceutical Education*, 84(1), 127-137. <https://doi.org/10.5688/ajpe7113>
- Korma, L. (2017). The historiography of the Greek Diaspora and migration in the twentieth century. *Historein*, 16, 47-73. <https://doi.org/10.12681/historein.8778>
- Massini Correas, C. I. (2019). Sobre iusnaturalismo y validez del derecho. *Dikaion: Revista de Actualidad Jurídica*, 28(1), 7-34. <http://dx.doi.org/10.5294/dika.2019.28.1.1>.
- Matarranz, M. (2017). *Análisis supranacional de la política educativa de la Unión Europea 2000-2015. Hacia un espacio europeo de educación* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid]. Biblos-e Archivo. Repositorio Institucional UAM. <https://bit.ly/35EIE4M>
- Neubauer, A. (2020). El derecho a la educación de los menores refugiados y solicitantes de asilo desde el enfoque basado en los derechos humanos: Dificultades, finalidad e intervención educativa. *Revista Española de Educación Comparada*, 35, 70-91. <https://doi.org/10.5944/reec.35.2020.24342>
- Neubauer, A. (2022). *El derecho a la educación. Marcos de análisis y políticas en clave supranacional*. Delta Publicaciones.
- Obondo, M. A., Lahdenperä, P. y Sandevärn, P. (2016). Educating the old and newcomers: Perspectives of teachers on teaching in multicultural schools in Sweden. *Multicultural Education Review*, 8(3), 176-194. <https://doi.org/10.1080/2005615X.2016.1184021>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2022). *Ukraine crisis response operational update, 29 November to 04 December 2022*. <https://mailchi.mp/ffb683035d38/iom-ukraine-operational-weekly-sitrep-18-to-24-october-5695998?e=f95068df25>

- Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea. Diario Oficial, serie L, número 223/14, de 22 de junio de 2021, 3.
- Recomendación (UE) 2022/554 de la Comisión de 5 de abril de 2022 sobre el reconocimiento de las cualificaciones de las personas que huyen de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Diario Oficial, serie L, número 107/I/1, de 6 de abril de 2022.
- Recomendación 2017/2338 de la Comisión de 16 de noviembre de 2017 por la que se establece un “Manual de Retorno” común destinado a ser utilizado por las autoridades competentes de los Estados miembros en las tareas relacionadas con el retorno. Diario Oficial, serie L, número 339/83, de 19 de diciembre de 2017.
- Recomendación de la Comisión a los Estados miembros sobre la actividad de los servicios sociales respecto de los trabajadores que se desplazan dentro de la Comunidad. (2011/62). Diario Oficial, número 2118/62, de 16 de agosto de 1962.
- Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2018 relativa a la promoción de los valores comunes, la educación inclusiva y la dimensión europea de la enseñanza. (2018/C 195/01). Diario Oficial, serie C, número 195/1, de 7 de junio de 2018.
- Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2018 relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente. (2018/C 189/01). Diario Oficial, serie C, número 189/1, de 4 de junio de 2018.
- Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2019 relativa a un enfoque global de la enseñanza y el aprendizaje de idiomas. (2019/C 189/03). Diario Oficial, serie C, número 189/15, de 5 de junio de 2019.
- Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2019 relativa a unos sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de alta calidad (2019/C 189/02). Diario Oficial, serie C, número 189/4, de 5 de junio de 2019.
- Recomendación del Consejo de 24 de noviembre de 2020 sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia. Diario Oficial, serie C, número 417/1, de 2 de diciembre de 2020.
- Recomendación del Consejo de 28 de junio de 2011 relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro. (2011/C 191/01). Diario Oficial, serie C, número 191/1, de 1 de julio de 2011.
- Recomendación del Consejo de 28 de noviembre de 2022 sobre los caminos hacia el éxito escolar, que sustituye la Recomendación del Consejo, de 28 de junio de 2011, relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro. Diario Oficial, serie C, número 469/1, de 9 de diciembre de 2022.
- Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Diario Oficial, serie L, número 57/17, de 18 de febrero de 2021.
- Renz, S. M., Carrington, J. M. y Badger, T. A. (2018). Two strategies for qualitative content analysis: An intramethod approach to triangulation. *Qualitative Health Research*, 28(5), 824-831. <https://doi.org/10.1177/1049732317753>
- Resolución del Consejo de 21 de enero de 1974 relativa a un programa de acción social. Diario Oficial, serie C, número 13/1, de 12 de febrero de 1974.
- Resolución del Consejo de 23 de enero de 1984 relativa a la promoción del empleo juvenil. Diario Oficial, serie C, número 29/1, de 4 de febrero de 1984.
- Resolución del Consejo de la Unión Europea y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de 23 de octubre de 1995 reunidos en el seno del Consejo, sobre la respuesta de

- los sistemas educativos a los problemas del racismo y la xenofobia. (95/C 312/01). Diario Oficial, serie C, número 312/1, de 23 de noviembre de 1995.
- Resolución del Consejo relativa a un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación con miras al Espacio Europeo de Educación y más allá (2021-2030). Diario Oficial, serie C, número 66/1, de 26 de febrero de 2021.
- Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo de 9 de febrero de 1976 sobre un programa de acción en materia de educación. Diario Oficial, serie C, número 38/1, de 19 de febrero de 1976.
- Resolución del Consejo y de los Representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de 29 de mayo de 1990 relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia. (90/C 157/01).
- Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativa a un Plan de Trabajo de la Unión Europea para la Juventud para 2016-2018 (2015/C 417/01). Diario Oficial, serie C, número 417/1, de 15 de diciembre de 2015.
- Rodríguez Camejo, R. (2021). Migración, seguridad y falta de solidaridad en la Unión Europea. *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, 11(1), 81-109. [https://doi.org/10.25115/riem.v11i\(1\).3520](https://doi.org/10.25115/riem.v11i(1).3520)
- Sandoval, E. (2005). Tiempo y política: Acerca de los cambios sociales y los regímenes políticos. *Andamios*, 2(3), 143-158. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632005000200007](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632005000200007)
- Sciocioli, S. (2016). El derecho a la educación como derecho fundamental y sus alcances en el derecho internacional de los derechos humanos. *Journal of Supranational Policies of Education*, 2, 6-24. <https://revistas.uam.es/jospoe/article/view/5625>
- Sousa Santos, B. (1997). Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos. *Análisis Político*, 31, 3-16. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/76626>
- Subirats, J. (2005). Democracia, participación y transformación social. *Polis. Revista Latinoamericana*, 12, 1-10. <https://journals.openedition.org/polis/5599>
- Subirats, J. (2014). Los grandes procesos de cambio y transformación social. Algunos elementos de análisis. En G. de Castro y M. Casares (Eds.), *Cambio social y cooperación en el siglo XXI* (pp. 7-20). Icaria Editorial.
- Tomasevski, K. (2006). *Human rights obligations in education. The 4-As scheme*. Wolf Legal Publishers.
- Valle, J. M., y Pedró, F. (2021). Educación supranacional y educación superior: Claves de transformación global para sociedades complejas. *Revista Española de Educación Comparada*, 37, 10-25. <https://doi.org/10.5944/reec.37.2021.29228>
- Valle López, J. M. (2006). *La Unión Europea y su política educativa*. Ministerio de Educación y Ciencia.
- Valle López, J. M. (2013). La Unión Europea como caso de estudio para la educación supranacional. En R. Albarea, R. M. J. García, S. E. I. Gavari y C. F. J. Vergara (Eds), *Conversaciones con un maestro (liber amicorum): Estudio interdisciplinar de discípulos y colegas en homenaje al profesor José Luis García Garrido* (pp. 765-790). Ediciones Universitarias.

## Sobre el Autor

### Adrián Neubauer

Universidad a Distancia de Madrid

adrian.neubauer@udima.es

Profesor Contratado Doctor en Educación. Graduado en Magisterio de Educación Infantil (UCJC) y Educación Primaria (UAM). Máster en Calidad y Mejora de la Educación (UAM). Miembro del Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas Supranacionales (GIPES-UAM). Líneas de investigación: derechos de la infancia, migraciones, derecho a la educación y política educativa.

Coordinador del ámbito de políticas supranacionales del Instituto Europeo de Educación para una Cultura Democrática (ECUDEM-UCV). Responsable del Área de Comunicación del Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas Supranacionales (GIPES-UAM).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6774-1538>

---

# archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 31 Número 96

29 de agosto 2023

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Por errores y sugerencias contacte a [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa\_aape.