

LAS UNIVERSIDADES EN LA CONSTRUCCION EUROPEA

Daniel THEROND *

Los gobiernos de la Comunidad se han venido preocupando durante los últimos meses por la coyuntura económica y la futura elección del Parlamento europeo por sufragio universal. La cooperación cultural y universitaria ha desempeñado el papel de elemento accesorio, en comparación con los temas relativos a la preservación de la prosperidad de Europa y a la aceleración de la unión política ya de por sí controvertidos.

Ahora bien, la Europa de mañana pertenecerá a los estudiantes de hoy; su prosperidad económica será el resultado de la calidad de sus inversiones intelectuales y su unidad política no se afirmará auténticamente en tanto no exista un sentimiento compartido de común pertenencia. ¿No es precisamente el papel de la enseñanza superior el contribuir al desarrollo del potencial intelectual de Europa y el aportar un espíritu suplementario a una unificación cuyo sentido no se encuentra todavía bien definido?

La Europa universitaria no está por inventar; existió en la Europa medieval que vivió el nacimiento de las instituciones universitarias. El «jus ubique docendi» autorizaba a Alberto el Grande a estudiar en Padua, a impartir sus enseñanzas en Ratisbona, Strasbourg o Colonia, antes de hacerlo en el barrio latino de París. El fortalecimiento de los Estados nacionales en el siglo XVI iba a frenar los intercambios que se habían producido en la «República Cristiana». La preocupación por volver a crear una Europa universitaria no se ha vuelto a presentar hasta el siglo XX y constituye una particular manifestación de la aspiración a alcanzar la unidad europea, aspiración que se manifiesta desde el final de la segunda guerra mundial.

La experiencia de los últimos veinte años decepciona a primera vista. En 1975 se estimaba que menos del 1 por 100 de los estudiantes de cada Estado de la Comunidad Europea proseguían sus estudios en otro Estado miembro. El relativo éxito de las escuelas europeas y la institución de un bachillerato multinacional constituyen simultáneamente ejemplos simbólicos y marginales.

En cualquier caso, algunos hechos recientes permiten esperar una creciente apertura de las universidades a Europa. En el seno de la Comunidad se pueden enumerar doscientas cuarenta y seis universidades de tipo tradicional y un número equivalente de centros superiores de nivel universitario. De estas instituciones, ciento sesenta y cinco universidades imparten enseñanzas relativas a la integración europea, con independencia de las disciplinas cursadas. A lo largo del año 1975-76, cincuenta y una universidades organizaron programas de tercer ciclo sobre cuestiones europeas. En el otoño de 1976 y tras quince años de vicisitudes, el Instituto Universitario Europeo abrió sus puertas en Florencia. Por último, desde noviembre de 1971 los seis primeros y luego los nueve ministros europeos de Educación se han propuesto reunirse periódicamente. En 1974 han confiado a un «Comité de educación» la misión de presentar propuestas susceptibles de incrementar la cooperación en este campo.

* Doctor en Derecho. Autor de la obra «Université Européenne et Europe des Universités». La Documentation Française. París, 1975.

En efecto, esta cooperación puede revestir un doble aspecto. Se presenta por supuesto en determinadas creaciones multilaterales, como el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Pero también puede consistir en el desarrollo sistemático de relaciones entre las universidades de Europa. Por lo que a ello respecta, debería ponerse el acento en un aspecto esencial: la cooperación universitaria no puede tener como objetivo la unificación de la organización o los programas de las diversas universidades o el someterlas a un control centralizado situado en Bruselas o en cualquier otra parte. Cada universidad cuenta con su propia originalidad que es lo que la enriquece y que se encuentra basada en la autonomía. Lo que se ambiciona es que el conjunto de la enseñanza superior se abra a una dimensión europea, conservando y afirmando el carácter de cada uno en interés de todos.

I. LA DOBLE JUSTIFICACION DE LA COOPERACION UNIVERSITARIA EUROPEA

La construcción de una Europa universitaria nos parece obedecer a dos motivaciones. Si la universidad parece deber prestar su concurso preciso a la unión europea, Europa parece deber aportar simultáneamente a las universidades algún medio suplementario capaz de resolver las dificultades estructurales que aquéllas conocen en la mayoría de los estados.

El papel de las universidades en el proceso de integración

La enseñanza postsecundaria constituye uno de los agentes esenciales del crecimiento económico a largo plazo. Si la construcción del Mercado Común ha logrado ya una notable expansión, asegurando un creciente bienestar, esto no significa que sea suficiente con el hecho de intentarlo. Bajo peligro de estancamiento, se impone sin descanso el desarrollo de nuevos factores de crecimiento. Ahora bien, existe un doble fenómeno perjudicial a largo plazo para el desarrollo europeo que se está manifestando; por una parte, un gran número de investigadores se ve forzado a salir de Europa, con dirección sobre todo a los Estados Unidos como consecuencia de la mediocridad de las condiciones materiales que les son ofrecidas en su país de origen; por otra, en Europa se incrementa la utilización de patentes y métodos americanos cuando en este país comienzan a encontrarse superados. Consecuentemente puede observarse que a cierto plazo, Europa corre el riesgo de verse apartada de la investigación de punta que exige una importante concentración de medios e individualidades brillantes.

Consciente de los retrasos que pueden afectar el desarrollo económico, el Consejo de Ministros de los nueve instituyó el 14 de enero de 1974, un Comité encargado de la investigación científica y técnica (C.R.E.S.T.) con el fin de coordinar los esfuerzos nacionales de investigación en los campos que no se encuentran sujetos al secreto militar. Como parte de un amplio plan, el deseo de preservar el potencial científico europeo se ha traducido, a finales de 1973, en una reunión donde se dieron cita los representantes de cincuenta organizaciones científicas de quince países europeos, reunión que tuvo lugar en Gif-sur-Yvette (Francia). Estos delegados sentaron las bases de una «Fundación Europea de la Ciencia» dotada de un estatuto de derecho privado, inde-

pendientes de los Estados, financiada en parte por la Comunidad Europea y destinada a coordinar los programas nacionales de investigación fundamental. La Comisión de la Comunidad, por su parte, ha adoptado un programa plurianual (1977-1980) del orden de cinco millones de unidades de cuenta, destinados a la formación científica y técnica por medio de becas a la investigación o para la participación en cursos.

Esta es la enseñanza superior que forma a los investigadores y a técnicos superiores especializados en investigación avanzada. Evidentemente resulta esencial que los investigadores europeos puedan disponer de algunos centros mucho mejor equipados en material y personal, donde tengan la posibilidad de intercambiar sus ideas y métodos de trabajo.

Los trabajos del «Club de Roma» han puesto en evidencia desde hace ya varios años la imperativa necesidad de encuadrar mejor el crecimiento económico otorgándole nuevas finalidades. El problema de las finalidades de la integración europea se plantea también sobre este plano. En el curso de la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar en París el 19 de octubre de 1972, el Presidente Pompidou declaraba: «... Deseo que mediante una aproximación convencida y resuelta resolvamos estos problemas que se llaman polución, medio ambiente, condiciones de trabajo, condiciones de vida, con el fin de diseñar para los pueblos europeos un marco de vida que resulte compatible con las servidumbres de la competencia internacional, pero que sea o vuelva a ser humano...»

Tanto como a los universitarios, compete a los responsables políticos, a los científicos, a los artistas, modelar el futuro europeo; sin embargo, es en definitiva la universidad el lugar de confrontación de las ideas y de la estimulación intelectual, presentando un excelente polo de síntesis e impulsión.

En sus diversos escalones, la enseñanza tiene todavía una misión menos ambiciosa: la difusión de la idea europea. Esta tarea puede ser concebida a dos niveles: por una parte, se trata de formar especialistas en cuestiones europeas, por otra de vulgarizar ampliamente los problemas con el fin de llegar a crear una cultura general europea.

El primer objetivo afecta evidentemente a la enseñanza superior y en particular a los institutos especializados. Sin embargo, es el conjunto del sistema educativo el encargado de sensibilizar a la población en relación con la unión europea, impartiendo una formación de base. Resulta sorprendente que incluso a nivel de la enseñanza superior, la única información de cierto valor que se dispensa en este campo se refiera a los sectores de ciencias sociales, económicas y jurídicas. Los estudiantes de latín o de biología pueden ignorarlo todo si no se informan por otro lado de los problemas europeos. Un sondeo efectuado a continuación de la cumbre de Copenhague, a finales de 1973, revela respuestas que resultan muy parecidas de un país a otro y muestra en definitiva el deseo de los europeos de estar mejor informados sobre la construcción de Europa (1).

La ayuda de Europa al cambio de la enseñanza superior

En la mayor parte de los Estados, desde hace una quincena de años, la enseñanza superior se encuentra en una crisis resultante de la conjunción de muchos factores. Mientras que la universidad tradicional se dirigía a un público res-

(1) Véase el artículo de la revista «30 días de Europa», núm. 186, de enero de 1974.

tringido, hoy en día el fenómeno se encuentra representado por la llegada de la enseñanza superior de masas.

Los problemas difieren de acuerdo con los países y los tipos de enseñanza en cuestión. Globalmente, puede notarse una inadaptación del contenido de la enseñanza y de los métodos científicos a los objetivos renovados, la aparición de nuevos tipos de formación, como, por ejemplo, la educación permanente y el reciclaje de los adultos, una elevación de los costes unitarios por estudiante en función de unos equipos cada vez más costosos. Mientras que su misión de servicio crece y se diversifica, las universidades apenas si son capaces de modificar sus estructuras caracterizadas por una compartimentalización de las instituciones y una resistencia relativa al cambio. Las colectividades desde luego tienen tendencia, por temor a cambios internos o a poner en tela de juicio sus estatutos, a rechazar las innovaciones exteriores de acuerdo con un proceso casi biológico (2).

La cooperación europea presenta en este contexto dos ventajas. En primer lugar autoriza y anima la reflexión común de todos los europeos en relación con los problemas de la organización de la enseñanza postsecundaria en el seno de una sociedad en cambio. Como consecuencia de esta cooperación podrían derivarse nuevas soluciones para cada país. A continuación debe realizarse una apertura de cada institución europea al exterior, lo que favorece la mutación de las estructuras en el tiempo, estructuras que con demasiada frecuencia se encuentran cerradas sobre sí mismas y separadas de ciertas realidades.

II. LOS ESFUERZOS INSTITUCIONALES EN MATERIA DE COOPERACION UNIVERSITARIA

El 19 de septiembre de 1946, Winston Churchill lanza la idea de los Estados Unidos de Europa, el 5 de mayo de 1949 nace el Consejo de Europa y el 9 de mayo de 1950, Robert Schuman sienta las bases de una comunidad económica limitada en un principio al carbón y al acero. Entre las múltiples corrientes que entonces aparecen en favor de la formación de una construcción europea, surge la idea de una Europa universitaria junto a una Europa política y económica. Se considera la posibilidad de crear una universidad europea localizada, multinacional por su reclutamiento, su gestión y sus programas. Poco a poco se afirma la intención de desarrollar también las relaciones entre las instituciones universitarias existentes buscando una liberación de los intercambios.

Proyectos oficiales no faltan, pero referidos en 1960 al marco jurídico de la Europa de los seis, se ven obstaculizados por las dificultades internas de la construcción europea. El artículo 2, párrafo 9 del Tratado por el que se creaba el Euratom preveía la creación de una institución de nivel universitario en la que ni las formas ni los objetivos se encontraban precisados. Aparte de esta disposición, el Tratado de Roma de marzo de 1957 no se refería a la educación. Hacer de la cooperación universitaria uno de los objetivos de la Europa de los seis equivalía a abrir un debate institucional sobre el contenido de los tratados y someter los proyectos a las crisis políticas del Mercado Común (3). La

(2) Sobre este punto véanse los trabajos de la Escuela sociológica americana y las obras de CROZIER (M): *El Fenómeno burocrático*. Le Seuil Paris, 1963, y *La Sociedad bloqueada*. Paris, 1970.

(3) Véase «Notas y estudios documentales», núms. 4229-4231, «Universidad Europea» y la «Europa de las Universidades». La Documentación francesa. Paris, noviembre 1975.

historia de la Europa universitaria ilumina de esta manera desde una perspectiva particular las vicisitudes de la construcción europea.

Quizás hayamos asistido a una aproximación demasiado institucional a los problemas de la cooperación universitaria. Los defensores de la construcción europea han pensado frecuentemente que las instituciones precederían a las realidades humanas. En el sector universitario por lo menos, y a riesgo de fracasar, parece que la propensión a cooperar debe preceder a toda forma de institucionalización.

El resultado de un compromiso: el Instituto Universitario Europeo de Florencia

Ha sido necesario esperar más de quince años para que el artículo 2, párrafo 9, del Tratado de Educación aporte sus frutos y haya desembocado en un compromiso de efectos limitados. La Convención del 19 de abril de 1972 firmada por los miembros del Mercado Común, pero abierta a otros Estados europeos, sitúa el Instituto de Florencia fuera del marco de la Comunidad en un plano estrictamente intergubernamental. Su dirección se encuentra asumida por un «Consejo Europeo» en el que figuran los representantes de los Estados interesados, un «Consejo Académico» formado por representantes de los profesores y de los investigadores y, por último, un presidente elegido por un período de tres años por el «Consejo Superior» en base a una lista de tres nombres presentada por el «Consejo Académico».

Un análisis jurídico del Instituto carece de sentido en tanto que no lleve varios años de funcionamiento. Contrariamente a la mayoría de las instituciones universitarias, este organismo, nacido de la voluntad política de los Estados, habrá poseído una estructura administrativa compleja antes incluso de haber ejercido su misión cultural. Su autonomía científica parece asegurada ya que de hecho la responsabilidad de los programas incumbe al «Consejo Académico». La autonomía administrativa del centro parece menos clara.

¿Qué grado de libertad será permitido por el «Consejo Superior» emanación de los Estados, al «Consejo Académico» responsable de la realización de los trabajos científicos y al «presidente» responsable de la vida administrativa del Instituto? Las decisiones más importantes requieren la unanimidad de los miembros del Consejo Superior que desempeña un papel esencial en el funcionamiento del Instituto. Todavía queda una cuestión importante, la financiación. El Gobierno italiano se ha hecho cargo de los gastos iniciales de instalación. Por lo que se refiere a los gastos de funcionamiento, aunque el Tratado ha previsto a partir de 1 de enero de 1978 la posibilidad de recurrir a una financiación procedente de los recursos propios de las Comunidades Europeas, el primer período del Instituto, que es el más importante, depende de la contribución directa de los Estados, contribución que se distribuye de acuerdo con unas normas inspiradas en el régimen comunitario. Desde este punto de vista, la buena voluntad de los Estados constituye una condición «sine qua non» para el rápido desarrollo del centro.

Situado en el marco admirable de la Badia Fiessolana, sobre las alturas de Florencia, el Instituto Universitario Europeo ha sido inaugurado el 15 de noviembre de 1976. Tiene como objetivo contribuir, mediante sus actuaciones en el campo de la investigación, al desarrollo del patrimonio cultural y científico de Europa y ser el lugar de confrontación de las ideas y experiencias. Los traba-

jos, en forma de seminarios, se desarrollan a través de cuatro departamentos: historia y civilización, ciencias económicas, ciencias jurídicas y ciencias políticas y sociales. Son admitidos como estudiantes no sólo los investigadores que desean obtener el doctorado que otorga el Instituto, sino también aquéllos que cuentan ya con un doctorado otorgado por su universidad de origen. Para ser admitidos se requiere el nivel correspondiente a la «maitrise» (tres o cuatro años de estudios superiores). Se conceden becas a los estudiantes admitidos.

Con referencia a este primer año, el Instituto ha recibido unos cincuenta estudiantes en torno a una decena de profesores. Entre los temas abordados puede señalarse el estudio de las relaciones internacionales de tipo económico desde la época de Fugger hasta la de las empresas multinacionales, el análisis de la evolución de los derechos individuales y de las medidas destinadas a asegurar su protección en los diferentes países de Europa, o incluso el problema de la sobrecarga de los órganos gubernamentales. Es en este momento cuando el Instituto debe afirmar su personalidad y crear una imagen de marca que le distinga al tiempo de los institutos de estudios europeos ya existentes y de los centros de investigación nacionales. El porvenir del centro permanece incierto en cuanto que no se ofrece a los investigadores ninguna salida directa. Sería lamentable para el propio interés de la experiencia que el Instituto sólo reclutara futuros universitarios. Las condiciones existentes en Florencia, en todo caso, son favorables para que se favorezca la creación. También podríamos vernos agradablemente sorprendidos por la aventura iniciada en la villa de Dante y Miguel Angel.

El artículo 57-1 del Tratado de Roma y sus implicaciones universitarias

Aunque el Tratado de la C.E.E.A. aborda en su artículo 9, párrafo 2, los problemas universitarios, el Tratado de la C.E.E. sólo indirectamente se ocupa de esta cuestión. El artículo 128 dispone que «a propuesta de la Comisión y previa consulta al Comité económico y social, el Consejo establece los principios generales para la puesta en marcha de una política común de formación profesional...». Los artículos 49 y siguientes se refieren a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, en tanto que el acceso y el ejercicio de las profesiones se encuentra evocado en el artículo 57 y siguientes por lo que hace referencia al derecho a la libre prestación de servicios.

De esta forma el artículo 57-1 del Tratado de la C.E.E. dispone que el Consejo de Ministros «a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, establece, en una primera etapa unánimemente y después por mayoría cualificada, las directrices en materia de reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos». Se trata de reconocer la equivalencia de los «efectos civiles» de los diplomas, es decir, sus efectos legales profesionales y no su sola equivalencia académica. Sólo el primer caso permite ejercer en un país una profesión reglamentada en tanto que la segunda se limita a admitir el valor de los periodos de estudio, permitiendo simplemente la matriculación en los centros de enseñanza superior.

Los ministros europeos han admitido en junio de 1974 que cualquiera que sean las modalidades de formación, la duración de los estudios o los métodos pedagógicos, el producto final resulta relativamente comparable y que en consecuencia las futuras directrices no deberían prescribir condiciones detalladas

de formación, ni definir normas de tipo cuantitativo demasiado estrictas. En la misma ocasión, el Consejo ha establecido el principio de una participación permanente y sistemática de los órganos profesionales en la preparación de las directrices por medio de comités consultivos para cada profesión. Este tipo de participación facilitará psicológicamente el camino hacia el reconocimiento del derecho de libre establecimiento, aunque las dificultades técnicas permanezcan. Desde el punto de vista terminológico, en la medida en que las denominaciones encubren realidades diferentes de acuerdo con los países, pueden también aparecer dificultades; así, por ejemplo, el término ingeniero designa, según el país: un grado académico, un tipo material de actividad, o incluso una profesión reglamentada, que necesita para su ejercicio la posesión de un diploma perfectamente definido. Por otra parte, la existencia de profesiones reglamentadas supone la comparación de estatutos, lo que se complica aún más con la adhesión británica al Mercado Común, al introducir las particularidades del derecho anglosajón, sus principios consuetudinarios y su rechazo de las nociones de derecho público y derecho privado. Por otra parte, el derecho de libre establecimiento supone su extensión a los asalariados, lo que resulta posible merced al juego del artículo 235 del Tratado de la C.E.E. (4).

Ya se ha obtenido un primer resultado. Desde el 20 de diciembre de 1976, los médicos de los Estados miembros de la Comunidad pueden, si lo desean, instalarse en cualquier país de la Europa de los nueve. El derecho de libre establecimiento se extenderá sin duda en el curso de año 1977 a las profesiones paramédicas. Los proyectos que se vienen preparando desde hace ya años por la Comisión y que se encuentran referidos a numerosas profesiones, en particular las de abogado y arquitecto, deberían dar resultados próximamente a pesar de las dificultades existentes en el procedimiento.

Recientes sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas vienen o continúan confortando el ejercicio del derecho de establecimiento y la libertad de prestación de servicios. Esta alta jurisdicción ha afirmado claramente el 21 de junio de 1974 el principio de supresión de toda restricción a la libertad de establecimiento de un ciudadano de los países miembros de la Comunidad, y todo ello en ausencia de las directrices previstas en los artículos 54-2 y 57-1 del Tratado de la C.E.E. De esta forma, un ciudadano holandés que cumpla todas las condiciones requeridas para el acceso a la profesión de abogado en Bélgica, excepto la de la nacionalidad, no puede verse rechazado en el acceso a esta profesión (sentencia 2/74 Reyners v. Estado belga). En otro sentido, el Tribunal declara que un ciudadano de la Comunidad, que desea prestar un servicio en un país diferente al de su residencia, en lo sucesivo no puede ser impedido de hacerlo por las autoridades del país de recepción por el solo motivo de que no tenga residencia o nacionalidad (sentencia 33/74 Van Binsbergen). Una jurisprudencia de este tipo significa una ordenación del derecho interno de los países miembros, con independencia y antes de la adopción de futuras directrices comunitarias. No obstante, la eliminación de las disposiciones legislativas o reglamentarias opuestas al tratado sólo podrá realizarse de forma progresiva y puntual.

(4) El artículo 235 estipula que «si parece necesario que la Comunidad realice una actuación con el fin de alcanzar, en el marco del Mercado Común, uno de los objetivos de la Comunidad, y en el presente tratado no se encuentran previstos los poderes necesarios para ello; el Consejo, actuando unánimemente, a propuesta de la Comisión y previo informe de la Asamblea, puede tomar las disposiciones adecuadas.

La aportación del Consejo de Europa, de la U.N.E.S.C.O. y de la O.C.D.E.

La acción cultural constituye sin duda el principal objetivo del Consejo de Europa. No debe sorprender, dada su vocación, que la organización haya prestado una particular atención a los problemas de la educación y de la enseñanza superior. Con el fin de responder a esta preocupación se han puesto en marcha diversos mecanismos. El Consejo para la cooperación cultural creado en 1962 (C.C.C.) es el órgano encargado de asegurar la coordinación de las actividades educativas y culturales del Consejo de Europa. Compuesto por representantes de los Ministerios Nacionales de Asuntos Exteriores, de Educación, Cultura y Deportes, así como por delegados de la Fundación Europea de Cultura, constituye el lugar de confrontación de experiencias e ideas, favoreciendo así el nacimiento de proyectos comunes. Incluye un comité permanente de la enseñanza superior y la investigación.

Por su parte, la Asamblea consultiva ha creado dos comisiones de ámbito cultural: una comisión para la cultura y la educación y otra para la ciencia y la tecnología. Al nivel correspondiente al Secretariado General, una Dirección para la enseñanza y los asuntos culturales y científicos tiene como misión coordinar las actividades, actuando como órgano central de impulsión.

La efectividad de la cooperación a realizar en este marco se encuentra relacionada con la fuerza jurídica de las decisiones. Si el Comité de Ministros no da curso a las sugerencias de los diversos órganos del Consejo, este sólo puede hacer llegar a los gobiernos de los Estados miembros sus «conclusiones» o sus «recomendaciones». De esta forma, la aportación del organismo se traduce únicamente en una incitación moral.

No obstante, se han concluido tres convenciones en materia universitaria bajo los auspicios del Consejo de Europa. Una de ellas, en 1953, se refiere a la equivalencia de los diplomas que permiten el acceso a la enseñanza superior, otra, que tuvo lugar en 1956, se refiere a la equivalencia de los diplomas de estudios universitarios, la tercera trata del reconocimiento académico de las cualificaciones universitarias. Estas convenciones forman un marco general en el que se incluyen acuerdos complementarios o decretos nacionales para su aplicación. Se sitúan en una perspectiva académica, independiente de los efectos profesionales de los diplomas, de forma que el camino seguido difiere del adoptado por la Comunidad, en donde se contempla únicamente el derecho de libre establecimiento.

Siempre en la órbita del Consejo, la «Conferencia permanente de Ministros Europeos de Educación» reagrupa, desde 1959, a los países miembros del Consejo de Europa y a Finlandia. Esta instancia, que no se confunde con la conferencia de los nueve ministros de Educación reunidos con ocasión del Consejo de la Comunidad Económica, ha sido dotada en junio de 1971 de un estatuto permanente en aplicación de la recomendación 567 (1969) de la Asamblea consultiva. Las resoluciones de la Conferencia implican actuaciones correlativas por parte de los Estados participantes y por el C.C.C., aunque éstas se encuentran desprovistas de toda fuerza vinculante.

La aportación esencial del Consejo de Europa se encuentra en definitiva en el gran número de informes y publicaciones que ha realizado en el campo de la enseñanza. Así, por ejemplo, los servicios del secretariado general han comenzado la realización de un estudio sistemático sobre los obstáculos reglamentarios y financieros a la movilidad del personal académico e investigador en trece países.

Sin abandonar su vocación mundial, la U.N.E.S.C.O. ha iniciado por su parte algunos programas de aplicación europea. Así ha sido como ha abierto sus puertas en Bucarest un Centro europeo de enseñanza superior en enero de 1973. Su misión consiste, por una parte, en reunir y difundir las informaciones existentes sobre las innovaciones capaces de incrementar la eficacia de los métodos y programas de enseñanza superior, por otra, en animar y facilitar los intercambios de profesores y estudiantes entre las universidades. El principal interés de este centro se encuentra en el lugar donde está situado, ya que puede permitir el comienzo de una relación entre los sistemas universitarios del Este y del Oeste.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (O.C.D.E.) cuenta con dos instancias en el campo de la enseñanza. En primer lugar, nos estamos refiriendo al «Comité de Educación» cuyas actividades están dirigidas a la planificación y al estudio de las estructuras educativas, con principal referencia a las postsecundarias, a la utilización eficaz de los recursos y a los estudios estadísticos cuya elaboración permite la realización de análisis globales comparados. Un segundo órgano funciona en estrecha relación con la Dirección de los Asuntos Científicos de la O.C.D.E. El «Centro para la investigación y la innovación en la enseñanza» (C.E.R.I.) fue creado en 1968 merced a la magnificencia de la Fundación Ford. Este centro tiene como misión proceder a realizar investigaciones en los tres niveles de la enseñanza, impulsando experiencias piloto e innovaciones en relación con la tecnología de la enseñanza.

III. LA APERTURA DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES A LA DIMENSION EUROPEA

La integración europea no implicará forzosamente una armonización de los sistemas universitarios nacionales, mucho menos su unificación, y desde luego jamás su uniformización. De esta forma podremos alejarnos de las rígidas estructuras centralizadas de la cooperación: la comunidad universitaria se expresará mucho mejor mediante la asociación de instituciones complementarias por diversas, abiertas a la dimensión europea, dentro de la perspectiva de su recíproco desarrollo. Esta es la razón por la que corresponde a los responsables a nivel europeo y nacional descubrir a las universidades la virtual riqueza de una amplia cooperación, evitando los obstáculos subsistentes.

Los obstáculos a superar

Desde hace ya largo tiempo, los acuerdos culturales bilaterales entre Estados y las relaciones personales entre universitarios han permitido la constitución de lazos más o menos estrechos por encima de las fronteras. De todas formas, es preciso constatar la marginalidad de los intercambios de conocimientos o personas dentro de la propia Europa.

El intercambio internacional de informaciones se efectúa tradicionalmente mediante la circulación limitada de publicaciones científicas especializadas, a través de las relaciones establecidas entre universidades, o con ocasión de congresos internacionales. Lo característico de estas formas de intercambio es que se efectúan «a posteriori» una vez que cada investigación se encuentra lo suficientemente definida como para ser expuesta. El desarrollo de los medios

informativos y las crecientes disponibilidades de comunicación a distancia permiten esperar intercambios «a priori» de los mensajes capaces de impulsar investigaciones en curso o simplemente de llevarlas a término. Como ejemplo concreto, desde 1962 existe un Consortium universitario de investigación en ciencias políticas con sede en la Universidad de Michigan, en los Estados Unidos, que asocia a un centenar de instituciones repartidas por todo el mundo. Resulta posible concebir la considerable ayuda que aportarán a la enseñanza y sobre todo a la investigación, los recursos relativos a las técnicas audiovisuales e informáticas que se utilicen a escala europea. El proporcionar a la mayor parte de las disciplinas uno o dos ordenadores centrales conectados a múltiples terminales permitirá una difusión tan rápida como profunda de los conocimientos en los diferentes niveles en que se encuentre la investigación.

Por lo que hace referencia a la circulación de las personas, resulta más fácil recurrir a profesores extranjeros en países como Holanda o Gran Bretaña, en los que la enseñanza superior se encuentra regulada por un régimen contractual, que en aquéllos como Francia o Italia en los que los profesores de universidad tienen el carácter de funcionarios públicos. De esta forma, la mayor parte de los profesores que prestan sus servicios en las universidades holandesas han obtenido el grado de doctor, pero esta condición al igual que sucede con la nacionalidad no es obligatoria. Compete únicamente al College ejecutivo, encargado de los nombramientos, el apreciar los méritos de los candidatos. En Bélgica, ninguna disposición legal se opone al nombramiento como profesor de un extranjero en una universidad del estado, pero es necesario haber obtenido el grado de doctor, ingeniero o agregado de universidad, e incluso es necesario que si el título ha sido otorgado fuera de Bélgica, sea reconocido por el gobierno belga o que el Rey acuerde dispensarlo con carácter excepcional (ley de 28 de abril de 1953, artículo 22). El artículo 30 de la ley francesa de orientación de la enseñanza superior dispone que «como régimen derogatorio al estatuto general de la función pública, los profesores de nacionalidad extranjera pueden, en las condiciones establecidas por un decreto del Consejo de Estado, ser nombrados miembros del cuerpo de profesores de enseñanza superior».

El balance de intercambios de profesores varía considerablemente de acuerdo con las disciplinas. Importantes en las lenguas vivas, resultan marginales en las restantes disciplinas. Al igual que sucede con los estudiantes, el flujo de movilidad se establece de forma más neta entre los países europeos y el resto del mundo que dentro del territorio propiamente europeo.

Un verdadero desarrollo de la movilidad de los profesores implica la simplificación y la armonización de las carreras universitarias (5). En primer lugar convendrá atenuar la compartimentalización vertical de una jerarquía de personas, poco propicia a la innovación interna. Seguidamente, convendrá diversificar el reclutamiento, de forma que las universidades queden abiertas a un personal tan amplio como sea posible, estableciendo como únicos criterios de admisión la experiencia adquirida y la aptitud pedagógica. En este contexto, la movilidad sectorial, autorizando el paso de la universidad a la administración o a los negocios y viceversa, acompañará y facilitará la movilidad geográfica, que a su vez se verá animada por un acercamiento en las perspectivas de carrera. La coordinación de los estatutos nacionales debería desembocar en un estatuto europeo de la enseñanza que, además de suprimir los obstáculos reglamentarios, esta-

(5) Véase el estudio de M. H. LESQUILLONS: «La movilidad del personal universitario.» «Consejo de la Cooperación cultural.» «Consejo de Europa.» Strasbourg, 1973.

bleciera las disposiciones necesarias para alcanzar una distribución equitativa de los derechos sociales o el establecimiento, en cada país, de estructuras de recepción favorables a la instalación de profesores extranjeros. La generalización de un sistema similar al «año sabático», en la forma en que se ha introducido en los Estados Unidos, permitiendo que los profesores disfruten de un año libre una vez cumplido un cierto período de trabajo, reforzará evidentemente la tendencia a la movilidad.

Volvemos a encontrarnos con la marginalidad de los intercambios cuando se considera la circulación de los estudiantes en el marco europeo. Los datos que establecen los intercambios sólo son conocidos con muchos años de retraso y las estadísticas nacionales no resultan homogéneas. Un estudio detallado sobre la movilidad intraeuropea de los estudiantes del primer y segundo ciclo ha sido efectuado en 1975 bajo los auspicios del Instituto de la Educación de la Fundación Europea de la Cultura. En él se revela cómo un ligero aumento de los intercambios esconde en realidad su estancamiento o incluso su baja relativa (6). La movilidad, cuando existe, se sitúa en un sector muy preciso, que como podía esperarse, es el de los idiomas modernos.

Muchas veces hemos explicado esta situación mediante la presencia de obstáculos reglamentarios a la movilidad. De hecho, los estudiantes extranjeros, en la mayoría de los países, pueden beneficiarse de las obras universitarias y de los regímenes de seguridad social. En algunas ocasiones pueden utilizar el importe de su beca para realizar estudios en otro país (éste es el caso de los estudiantes británicos). Con frecuencia se ofrecen becas en el país de recepción. Desde el punto de vista académico, la convención europea relativa a la convalidación de los certificados de fin de estudios secundarios, autoriza a los estudiantes extranjeros a presentar su candidatura a una primera matriculación en la enseñanza superior en las mismas condiciones que rigen para los nacionales. Eventualmente pueden realizar el examen de acceso establecido en algunos centros. A nivel de tercer ciclo (posgraduado) las admisiones se ven facilitadas aún más. La matriculación durante el segundo, tercero o cuarto año de estudios, resulta más delicada. En cada Estado se determinan las relaciones de diplomas que pueden ser convalidados, mediante convenios bilaterales con los Estados vecinos. El sistema resulta bastante complejo y tiene numerosas lagunas; la autonomía de las universidades debería llevar a cada una de ellas a establecer sus propios criterios de convalidación.

Más que en el momento de matricularse, es al volver a su país de origen cuando el estudiante encuentra dificultades para que le sea reconocido el valor de la formación obtenida, tanto desde el punto de vista de los efectos académicos como desde la perspectiva de los efectos civiles. El pleno desarrollo del derecho de libre establecimiento y su ampliación a los asalariados, animarían la movilidad, pero en ningún caso debemos subestimar el alcance real del arsenal reglamentario. La convalidación de títulos, en realidad, sólo constituye un elemento secundario de incitación. Dejando aparte toda preocupación por el reconocimiento oficial del título, estudiantes europeos han asistido a centros americanos para el estudio de los problemas de la gestión, debido a la originalidad y el valor de la formación impartida. Por el contrario, podemos observar en algunas disciplinas, que las becas ofrecidas por algunos países europeos no han sido solicitadas por ningún candidato.

(6) Véanse núms. 4229-4231 de «Notas y estudios documentales».

Si continuamos viendo en la cooperación universitaria un factor positivo, es preciso poner de relieve los medios necesarios para remediar los defectos de las iniciativas individuales.

La necesaria flexibilidad de la intervención de los poderes públicos

Ante la insuficiencia de los intercambios intraeuropeos, podemos interrogarnos sobre los medios necesarios para estructurar una Europa universitaria más concreta y más activa.

Desde un punto de vista institucional ¿conviene organizar la cooperación universitaria dentro del marco comunitario, con peligro de modificar consecuentemente el Tratado de Roma? La respuesta ha de ser más bien negativa.

Los mecanismos comunitarios, en primer lugar, no parecen adaptarse bien al campo educativo. Resulta indudable el interés por alcanzar un sistema de reglamentación directamente aplicable en el territorio de los Estados miembros desde el punto de vista de la integración económica, pero este interés es más relativo en un sector en el que tradicionalmente se ha buscado la autonomía. Las recientes reformas francesas e italianas son el testimonio de una preocupación por la descentralización, en la forma en que las universidades alemanas o anglosajonas lo habían ya puesto en práctica. Sería paradójico querer crear en Bruselas una estructura centralizada que sería rechazada por los medios universitarios. En segundo lugar, el sistema de gestión de las instituciones comunitarias no responde bien a la indispensable flexibilidad de intervención y a la reflexión independiente que resultan necesarias en un sector que ha de experimentar profundos cambios. En tercer lugar, no se sabría cómo encerrar la Europa universitaria en el marco de los nueve, mientras que la Europa cultural comprende un espacio mucho mayor, abarcando a una veintena de Estados. Por último, la existencia de instituciones intergubernamentales o privadas, actuando por caminos paralelos, haría política y técnicamente delicada la concentración de programas educativos y culturales procedentes de todas estas instituciones en una sola de ellas. Desde luego, el empobrecimiento de algunas organizaciones europeas parece irremediable a medio plazo; a corto plazo, sería necesario utilizar de forma más racional la contribución de los diferentes componentes, antes que imaginar una estructura única cuya materialización parecería irrealizable.

En el momento de orientarse hacia una federación europea, ¿como olvidar que Estados federales, como los Estados Unidos o Alemania, abandonan en los poderes locales la mayoría de las responsabilidades en materia educativa y que su sistema universitario se caracteriza por una total descentralización? Las objeciones precedentes volverían a aparecer si se planteara la idea de una nueva organización intergubernamental especializada, cuya creación hoy en día parece ilusoria.

Por el contrario, compete al Consejo y a la Comisión de las Comunidades afirmar el papel impulsor que han comenzado a manifestar. Con toda la flexibilidad requerida, su acción debería tender, en lo que es esencial e inmediato, a desarrollar el movimiento de asociación interuniversitaria, ya que ello parece ser lo más determinante.

El imperativo de la asociación interuniversitaria

La técnica de asociación se ha desarrollado en un principio en los Estados Unidos bajo la forma de «consorcios universitarios», de acuerdo con los cuales dos o más centros se ponen de acuerdo para realizar en común un programa destinado a reforzar sus actividades científicas o a mejorar su gestión administrativa. En primer lugar, se trata de poner en común materiales costosos, como por ejemplo, los bancos de datos, los locales, las bibliotecas. La gestión común viene acompañada frecuentemente de intercambios de cursos, de profesores y estudiantes. Las primeras asociaciones europeas, como la nacida del acuerdo de las escuelas de administración «Amiens-Leeds-Bielefeld», establecen precisamente programas que suponen un intercambio de personas y de conocimientos. Los convenios de intercambios permiten evitar la mayoría de los obstáculos habituales a la movilidad. Así se ha superado el problema de la convalidación de los períodos de estudio: las autoridades académicas responsables se ponen de acuerdo en relación con el régimen a aplicar. Además el estudiante puede permanecer bajo el control pedagógico de su centro de origen. Los estudiantes británicos de los «polytechnics» que realizan un período de estudio en Europa reciben, por ejemplo, la visita de un tutor durante su estancia.

A pesar de los obstáculos financieros y pedagógicos, los ejemplos de convenios intraeuropeos se multiplican. Ya en enero de 1973, la revista «Noticias universitarias europeas» (7) publicaba una relación de los vínculos que unen a las universidades alemanas con las de otros países, así como los convenios de hermandad franco-ingleses. Por ejemplo, un curso común franco-británico de tercer ciclo, relativo al derecho y la economía de las Comunidades Europeas, ha sido creado con referencia al curso 1976-77 por el Centro de derecho europeo de la «polytechnics» de Leeds y por el «Instituto europeo de altos estudios internacionales de la Universidad de Niza». Los estudios tienen una duración de un año; los dos primeros meses se realizan en Leeds, donde cursos impartidos en inglés se ocupan del derecho comunitario. La segunda parte de esta enseñanza se imparte en francés en Niza y trata de las políticas comunes sectoriales. Por lo que se refiere a la enseñanza técnica superior, la Escuela Superior de Comercio y Administración de Empresas de Amiens, la Fachhochschule de Bielefeld y la «Polytechnics» de Leeds han establecido un ciclo común de formación para la administración de empresas con una duración de dos años que reúne a lo largo de períodos comunes a los estudiantes de las tres nacionalidades.

En aplicación de una resolución de 9 de febrero de 1976, de los nueve Ministros de Educación, la Comisión de las Comunidades ha promovido una campaña de subvenciones destinadas a programas de estudios comunes establecidos por centros de varios Estados europeos. De esta manera y con referencia al año 1976, se han presentado treinta y dos proyectos que asociaban a setenta y cuatro centros.

La asociación presenta tres series de ventajas. En primer lugar, constituye una empresa nacida del medio universitario, que no procede de iniciativas exteriores. La cooperación europea podría ser mejor aceptada gracias a este punto,

(7) Esta revista que se publica en varias lenguas cuenta con corresponsales en cada uno de los países miembros de la C.E.E. Actualmente constituye un precioso punto de encuentro de las informaciones y un resumen de las experiencias en materia de cooperación europea interuniversitaria.

llegando incluso a ser deseada por los propios universitarios. La asociación supone, a continuación, la afirmación de la especialidad de cada universidad, ya que el convenio se justifica principalmente en un propósito de complementariedad. En lugar de la temida unificación de las enseñanzas superiores europeas, se garantiza su diversidad y recíprocas originalidades. La asociación, por último, permite a las universidades promover su misión de servicio público. Las sociedades posindustriales esperan de la universidad que participe en la concepción y organización de la vida económica y social; las tres funciones, enseñanza, investigación y servicio, que la universidad había tenido tendencia a disociar se acercarán en lo sucesivo, formando un todo al servicio de objetivos concretos. La función de servicio de las universidades se ejerce directamente a nivel regional, pero las necesidades manifestadas a nivel europeo se encuentran basadas paralelamente en intervenciones multinacionales. La participación de la universidad en la solución de problemas como los derivados de la polución del Rhin, de los trabajadores emigrantes, de la urbanización, sobrepasan la capacidad de una sola institución. Implican la puesta en común de considerables medios intelectuales y financieros al servicio de tareas específicas. Por consiguiente, existe un vínculo directo entre la definición de las tareas comunes europeas, la contribución de las universidades a su solución y el desarrollo de una mayor cooperación interuniversitaria. La misión de servicio público de las universidades engendra y supone la asociación. Suscita la innovación y la integración de las enseñanzas superiores en una sociedad de la que a veces se encuentran separadas.

El papel de impulsión del Consejo y de la Comisión de las Comunidades Europeas

El 16 de noviembre de 1971 se reunieron por primera vez en Bruselas los Ministros de Educación de los países miembros de la Comunidad con ocasión de la ciento setenta y cuatro sesión del Consejo de la C.E.E. Anteriormente hemos recordado que el Tratado de Roma sólo se ocupaba de manera muy indirecta de los temas universitarios en su artículo 57.

Una artimaña jurídica permitió evitar las controversias institucionales que enfrentaban a los Estados miembros. De esta forma, durante la segunda reunión de los ministros de Educación que tuvo lugar el 6 de junio de 1974, se decidió que los problemas institucionales, de alguna forma, serían dejados al margen. Las conferencias de los ministros de Educación, en lo sucesivo, tendrían un doble carácter, reuniéndose al tiempo los ministros en cuanto Consejo de ministros de Educación de los países miembros de la Comunidad con ocasión dientes del Tratado de Roma (art. 57) y en cuanto conferencia intergubernamental para aquello que quedaba fuera de la órbita del tratado. De la misma forma, los ministros de Educación han abordado los problemas de la cooperación de forma empírica y han definido campos prioritarios de intervención: la igualdad de oportunidades en materia de enseñanza, la educación de los trabajadores emigrantes, la búsqueda de una mejor correspondencia entre los sistemas educativos, la convalidación académica de los diplomas y la cooperación de los centros de enseñanza superior, las estadísticas comparadas y las condiciones de movilidad de los docentes y de los investigadores. Con el fin de estudiar estos problemas, se ha creado un Comité de Educación que comprende un subcomité de la enseñanza superior, formado por expertos de los Estados y de

la comisión, del que se solicitó la redacción de un informe antes de finales de 1975. De esta forma se inició una actuación concreta y los ministros, en febrero de 1976, pudieron adoptar un programa de acción.

En el curso de una nueva reunión que tuvo lugar en noviembre de 1976, los ministros adoptaron un programa de acción a cuatro años, que preveía el establecimiento de proyectos pilotos de cooperación, que se verían completados con un programa intensivo de visitas de estudiantes y de intercambios de personal en materia de orientación y formación profesional. El programa de ayudas anteriormente señalado y que hacía referencia a los convenios interuniversitarios ha continuado durante 1977 e incluso se ha visto reforzado. Una resolución relativa al informe del Comité de Educación sobre los problemas de la preparación de los jóvenes para la vida activa una vez finalizados sus estudios ha sido adoptada por el Consejo.

Aparte de las conferencias periódicas de los ministros y de los trabajos realizados por el Comité de Educación, la Comisión de las Comunidades desempeña un no desdeñable papel en la política de cooperación iniciada por los nueve. Las comunidades, hasta una época reciente, no habían contado con una infraestructura administrativa en materia universitaria. Los trabajos del grupo Maréchal primero y luego del Aigrain, no obstante, abordaron los problemas de formación científica dentro de la perspectiva del crecimiento económico de los Estados miembros. Sobre todo, se han establecido relaciones con el medio universitario a través de la Dirección General de Información. En 1973 se ha podido implantar una dirección específica de la investigación, de la ciencia y de la educación, una vez que la Comisión de las Comunidades fue ampliada. Es preciso subrayar que, haciendo frente a las responsabilidades que entendía debía asumir, la Comisión solicitó en julio de 1972 de un experto, M. Janne, la presentación de los elementos necesarios para «una política comunitaria de la educación» y que en marzo de 1974 fueron elevadas, principalmente al Consejo de Ministros, una serie de propuestas insistiendo en el hecho de que un programa educativo constituía un importante factor en el desarrollo de la Comunidad.

De esta forma, bajo la égida de las comunidades europeas, se continúa un trabajo moderado pero positivo. La experiencia de la Europa de los nueve, no no obstante, no tiene carácter exclusivo. En el seno de la Comunidad se están esbozando los caminos, pero es un círculo más amplio de Estados europeos lo que ha de constituir progresivamente la Europa universitaria. Esto parece tanto más cierto en cuanto que la realidad efectiva de la cooperación depende en definitiva de las propias universidades con preferencia sobre las voluntades gubernamentales.

* * *

La compartimentalización a nivel nacional de las enseñanzas superiores sucedió a la internacional universitaria medieval. Las premisas de una nueva Europa universitaria se vuelven a concretar. El Instituto de Florencia constituye un «centro de excelencias» que debe proseguir y desarrollar la obra de los institutos de estudios europeos nacidos por doquier a lo largo de los últimos años.

La Asociación interuniversitaria merece ser motivada en cuanto representa un factor concreto y positivo de la unión europea. En este sentido, quizá convenga hoy establecer un órgano europeo independiente dotado de una estruc-

tura flexible compuesta por algunas personas, con el fin de facilitar el establecimiento de vínculos más numerosos y más estrechos entre los universitarios. Este centro de unión que podía ser financiado por las comunidades europeas y eventualmente por otros organismos internacionales, sería el encargado de proporcionar el soporte técnico necesario para la negociación de convenios, constituyendo el «forum» en donde se expresarían las necesidades de asociación. — No obstante, continúa siendo fundamental evitar la formación de instituciones intergubernamentales onerosas e inútiles.

En definitiva, es necesario ser optimistas a la vista del número de asociaciones europeas que se crean espontáneamente, así como por el número de centros de investigación sobre los problemas de la cooperación establecidos. Existe un gran número de estudios y aunque las ideas no sean a veces realizables, la emulación deberá algún día dar sus frutos. Va en ello la unión de Europa y, más aún, de su cultura.