

Elías Said Hung  
Editor

# Diálogos y desafíos

EURO-LATINOAMERICANOS

Ensayos sobre cooperación, derecho,  
educación y comunicación



Editorial





# **Diálogos y desafíos euro-latinoamericanos**

**Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación**





# **Diálogos y desafíos euro-latinoamericanos**

**Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación**

Elías Said Hung  
(Editor)

  
FUNDACIÓN CAROLINA  
COLOMBIA



 **UNIVERSIDAD  
DEL NORTE**  
Instituto de estudios Europeos

Cátedra Europa (2011 mar. 28- abr. 1 : Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia)

Diálogos y desafíos euro-latinoamericanos : ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación / ed., Elías Said Hung. – Barranquilla : Editorial Universidad del Norte, 2012.

346 p. : il. col. ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-958-741-262-8 (impreso); ISBN 978-958-741-263-5 (PDF)

1. Europa--Relaciones--América Latina--Congresos, conferencias, etc. 2. América Latina--Relaciones--Europa--Congresos, conferencias, etc. 3. Europa--Emigración e inmigración--América Latina 4. Europa--Tratados comerciales. 5. Colombia--Tratados comerciales. 6. Tesis y disertaciones académicas. I. Said Hung, Elías. I. Tít.

(327.86104 C358 23 ed.)



[www.uninorte.edu.co](http://www.uninorte.edu.co)

Km 5 vía a Puerto Colombia,

A.A. 1569, Barranquilla (Colombia)

© 2012, Universidad del Norte

© 2012, Fundación Carolina Colombia

© 2012, Elías Said Hung, Carlo Tassara, Florian Koch, Joan Lluís Pérez Francesch, María Isabel Turégano Mansilla, Carlos Velázquez Muñoz, Silvana Insignares Cera, Laura Cera Rodríguez, Laura Meneses Parra, María Isabel Yuste Ramos, Diana Margarita Santiago Paternina, Alcira Marina García Triana, Alma Ariza Fortich, José A. Ruiz San Román, María Dolores Cáceres, Gaspar Brändle, Manuel Gértrudix Barrio, Sergio Álvarez García, Jorge Valencia Cobos, Erika Vega Palma, Lissette Mächler Better, Luis A. Ordóñez V., Pascal Lafont, Marcel Pariat, Miguel Rojas Santiago

*Coordinación editorial*

Zoila Sotomayor O.

*Colaboración*

Abel Díaz González

*Diagramación*

Munir Kharfan de los Reyes

*Diseño portada*

Agencia Uninorte

*Corrección de textos*

María Guerrero

Hecho en Colombia

*Made in Colombia*

**Comité organizador**  
CÁTEDRA EUROPA

**DIRECCIÓN GENERAL**  
**Jesús Ferro Bayona**  
Rector  
*rectoria@uninorte.edu.co*

**ORGANIZACIÓN GENERAL**  
**Jeannie Caicedo**  
Directora de Cooperación y Desarrollo Internacional  
*jcaicedo@uninorte.edu.co*

**María Angélica Díaz Granados Ceballos**  
Directora de Gestión y Relaciones Públicas Internacionales  
*madiazgranados@uninorte.edu.co*

**COMITÉ ASESOR**

**Luis Alberto Tarazona**  
Director, Biblioteca Karl C. Parrish  
*ltarazon@uninorte.edu.co*

**Antonino Vidal**  
Director, Departamento de  
Historia y Ciencias Sociales  
*avidal@uninorte.edu.co*

**Jorge Villalón**  
Profesor, Departamento de  
Historia y Ciencias Sociales  
*jvillalo@uninorte.edu.co*

**Elías Said Hung**  
Director del Observatorio de  
Educación del Caribe Colombiano.  
Profesor, Departamento de  
Comunicación Social  
*saide@uninorte.edu.co*

**Paulina Delgado**  
Profesora, Departamento de Lenguas  
*pdelgado@uninorte.edu.co*

**Torsten Bol**  
Profesor, Instituto de Idiomas  
*tbol@uninorte.edu.co*



## Agradecimientos

La publicación de estas memorias del Programa *Cátedra Europa*, realizada en la Universidad del Norte en la semana del 28 de marzo al 1 de abril del 2011, se realiza con el auspicio de la Fundación Carolina Colombia.



# Contenido

INTRODUCCIÓN .....	XV
--------------------	----

<b>COOPERACIÓN EUROPEA Y RELACIONES EURO-LATINOAMERICANAS: CARACTERÍSTICAS, DESAFÍOS Y PROYECCIONES .....</b>	<b>1</b>
---	----------

CARLO TASSARA

Breves reflexiones sobre la crisis europea, 1. Cooperación al desarrollo de la Unión Europea, 2. *Evolución histórica*, 2. *Volumen y distribución de la ayuda*, 10. *Arquitectura y organización institucional*, 30. Cooperación euro-latinoamericana, 34. *Antecedentes, prioridades y recursos*, 34. *Características de la estrategia regional*, 39. Consideraciones finales, 43. Referencias, 49.

<b>REGIONAL IMPACTS OF THE FREE TRADE AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND COLOMBIA AND PERU: A DISCOURSE ANALYSES APPROACH .....</b>	<b>52</b>
---	-----------

FLORIAN KOCH

Introduction, 52. The free trade agreement EU-Colombia/Peru, 54. Methodology, 56. Results, 59. *Number and distribution of articles*, 59. *Economic advantages*, 60. *Economic disadvantages*, 64. *Social advantages*, 65. *Social disadvantages*, 67. *Environmental advantages*, 68. *Environmental disadvantages*, 69. *Other Advantages and Disadvantages*, 69. Conclusion, 71. References, 74.

<b>EL TRATADO DE LISBOA: COOPERACIÓN POLICIAL Y JUDICIAL ENTRE LA EUROPEIZACIÓN Y LAS RESERVAS ESTATALES .....</b>	<b>80</b>
--	-----------

JOAN LLUIS PÉREZ FRANCESCH

El Tratado de Lisboa y el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia , 80. El camino hacia Lisboa. El programa de La Haya, 92. El Programa de Estocolmo y la presidencia española, 105. Reflexión final, 110.

**EL PAPEL DEL DERECHO INTERNACIONAL EN  
LA RECONSTRUCCIÓN DE SOCIEDADES POSTCONFLICTO:  
LOS NIVELES DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL. . . . . 112**

MARÍA ISABEL TURÉGANO MANSILLA

Un concepto amplio de justicia transicional, 112. La construcción del Estado: Agente de justicia global, 115. Prevenciones frente a la intervención internacional en la construcción del Estado, 118. Los niveles de la justicia transicional, 122. *El nivel internacional*, 122. *El nivel estatal: La apropiación nacional del proceso*, 130. *El nivel local o comunitario*, 132. Conclusión. Hacia una justicia transicional multinivel, 134. Referencias, 136.

**POLÍTICA DE RETORNO VOLUNTARIO DE ESPAÑA Y SU APLICACIÓN  
A LOS INMIGRANTES ECUATORIANOS Y ARGENTINOS. . . . .139**

CARLOS VELÁZQUEZ MUÑOZ, SILVANA INSIGNARES CERA,

LAURA CERA RODRÍGUEZ, LAURA MENESES PARRA

Introducción, 139. Descripción del proceso migratorio: análisis y perspectivas, 141. *Políticas, convenios y tratados internacionales suscritos entre España y Ecuador*, 143. *Políticas, convenios y tratados internacionales suscritos entre España y Argentina*, 147. Políticas de retorno de emigrantes, 151. *Ecuador*, 151. *Argentina*, 156. Conclusiones, 158. Referencias, 160.

**EL EMPRENDIMIENTO COMO ESTRATEGIA PARA EL APOYO  
DE INTEGRACIÓN Y/O RETORNO DE LOS INMIGRANTES  
COLOMBIANOS EN ESPAÑA. . . . .164**

MARÍA ISABEL YUSTE RAMOS, DIANA MARGARITA SANTIAGO PATERNINA,

ALCIRA MARINA GARCÍA TRIANA

Caracterización de los extranjeros no comunitarios residentes en España y en la Comunidad Autónoma de Andalucía, 164. El Plan de Retorno Voluntario. Una opción para volver al país de origen, 167. Situación de Colombia frente al emprendimiento, 173. Cómo crear iniciativas empresariales en Colombia, 176. *Bogotá*, 178. *Medellín*, 179. *Pereira*, 179. *Cartagena*, 179. *Barranquilla*, 180. Presente y futuro del emprendimiento en Colombia, 181. Testimonios, 188. Referencias, 190.

**LA RESPONSABILIDAD Y EL PRINCIPIO DE  
SOLIDARIDAD EN LAS INUNDACIONES . . . . .193**

ALMA ARIZA FORTICH

Introducción, 193. Construcción de la responsabilidad en las inundaciones: referencia particular a la exoneración por prueba de la causa extraña, 196. Del principio de la solidaridad al deber de mitigar los daños causados por inundaciones: lectura desde la jurisprudencia colombiana, 200. Conclusión, 208. Referencias, 209.

**¿SE ESTÁN MODIFICANDO LOS HÁBITOS DE CONSUMO AUDIOVISUAL? EL CONSUMO PASIVO DE TELEVISIÓN EN LA ERA DE LA INTERACTIVIDAD . . . . . 211**

JOSÉ A. RUIZ SAN ROMÁN, MARÍA DOLORES CÁCERES, GASPAR BRÄNDLE  
Objetivos, metodología e hipótesis, 211, Continuidad en el comportamiento pasivo de los espectadores: líneas teóricas que lo respaldan, 214. Datos recientes que confirman la masiva vigencia del consumo de televisión tradicional como espectador pasivo, 218, Conclusiones y discusión, 225, Referencias, 227.

**ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS DEL PERIODISMO DE PRECISIÓN. . . . . 228**

MANUEL GÉRTRUDIX BARRIO, SERGIO ÁLVAREZ GARCÍA  
Definiendo el periodismo de precisión, 228. Breve historia del periodismo de precisión, 234. *Antecedentes e inicio*, 234. *Expansión*, 237. *Consolidación*, 239. *Presente y expectativas del futuro*, 240. El Periodismo de Precisión como disciplina, 241. *Epistemología del Periodismo de Precisión*, 241. *El Periodismo de Precisión como proyecto científico*, 246. Referencias, 249.

**ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN Y SU PAPEL EN EL RENDIMIENTO ESCOLAR DE LOS JÓVENES EN COLOMBIA. CASO BARRANQUILLA. . . . . 251**

ELÍAS SAID-HUNG, JORGE VALENCIA COBOS, ERIKA VEGA PALMA  
La mediación pedagógica de la comunicación, 251. La labor docente en los procesos comunicativos en el aula, 254. La evaluación del rendimiento educativo, 256. Metodología, 260. Resultados. La educación impartida, desde las instituciones educativas en Barranquilla, según los docentes, 261. Conclusiones, 268. Referencias, 271.

**DIFERENCIAS CULTURALES ENTRE TEXTOS ACADÉMICOS COLOMBIANOS Y ALEMANES. PROPUESTA DIDÁCTICA: APROXIMACIÓN A UN TEXTO ACADÉMICO ALEMÁN. . . . . 273**

LISSETTE MÄCHLER BETTER  
Introducción: sobre las diferencias culturales en los textos académicos, 273. La cultura académica alemana, 275. La cultura académica colombiana, 277. Propuesta didáctica: aproximación a un texto académico alemán, 279. Conclusiones, 282. Referencias, 284.

**CULTURA PARTICIPATIVA Y CONECTIVISMO:**

**ALGUNOS RETOS PARA LA INVESTIGACIÓN LATINOAMERICANA . . . . . 286**

LUIS A. ORDÓÑEZ V.

El reto digital como un problema de transferencia tecnológica para América Latina, 286. Lo cultural como problema para la transferencia de tecnología, 288. Algunas investigaciones necesarias, 290. Un caso de estudio: el apoyo al docente universitario, 295. Información, conocimiento y desarrollo: el reto latinoamericano, 299. Internet y el aprendizaje colectivo, 300. Conclusiones y recomendaciones: ¿hacia una educación que forme republicanos?, 303. Referencias, 304.

**LA PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTOS EN**

**EL TRANCURSO Y DESPUÉS DE LA TESIS DOCTORAL:**

**ENTRE UTILIDAD CIENTÍFICA Y USO SOCIAL . . . . . 306**

PASCAL LAFONT, MARCEL PARIAT

Introducción, 306

Utilidad científica y uso social de los conocimientos, 309. Contexto de inscripción de los doctorandos en tesis, 311. Contexto de producción de conocimientos, 315. *Producción de conocimientos durante la tesis, 316. Producción de conocimientos después de la tesis, 321.* Conclusión, 325. Referencias, 326.

**UTILIZACIÓN DE HEURÍSTICAS PARA PROGRAMAR *JOB SHOPS*. . . . . 328**

MIGUEL ROJAS SANTIAGO

Introducción, 328. Definición del problema, 330. *Métodos propuestos para solucionar el problema, 333.* Ejemplo, 341. Conclusiones, 343. Referencias, 345.



## INTRODUCCIÓN

**C**on la llegada de la crisis mundial, promovida por el modelo de especulación bursátil e inmobiliaria, entre otras causas, nuestras sociedades han venido presentando una creciente necesidad de búsqueda de soluciones que permitan acercarnos y trabajar de forma más colaborativa e interconectada para afrontar los retos que hoy tienen sumido a muchos países por salir de las profundas crisis sociales y económicas que viven, y por “protegerse” lo mejor posible ante los embates del mercado para que ello no afecte más las desigualdades sociales que existe entre los que tienen dinero y los que no.

En el marco de estos tiempos telúricos, cuando los conceptos de “país desarrollado” y “países en desarrollo” cobran menos relevancia, el presente libro busca contribuir a la generación de un espacio de diálogo que ayude a cada uno de sus potenciales lectores a tener contacto con diversas temáticas relacionadas con la cultura, la cooperación, el derecho, la educación y los medios de comunicación.

Cada uno de los capítulos expuestos en este libro hace parte del trabajo reflexivo de investigadores y profesionales de una am-

plia diversidad de campos de estudio provenientes de diferentes universidades de Colombia, América Latina y Europa. Cada uno de sus aportes ayudará al acercamiento interdisciplinar de alguno de los desafíos que Europa y América Latina tienen en el momento de reconocerse como aliados y en igualdad de condiciones. Sobre todo en los tiempos que corren desde 2008, como consecuencia de una crisis con tinte “desarrollado” esta vez.

El primer bloque de capítulos hace una aproximación desde diferentes perspectivas al tema de la cooperación entre Europa y América Latina. El segundo bloque traslada el debate al campo del derecho, tratándose en ellos aspectos relacionados con el rol del derecho internacional en la reconstrucción de las sociedades postconflictos, abordando posteriormente las políticas aplicadas en el retorno voluntario en España, hasta centrar la exposición en las políticas relacionadas con el Plan de Retorno Voluntario aplicado en España desde 2008 y los mecanismos de apoyo migratorio y de emprendimiento que existen en países como Argentina, Colombia y Ecuador. Y en el tercer bloque de capítulos, la temática versa sobre distintos campos del conocimiento relacionados con los medios y el periodismo, las diferencias culturales en los textos académicos generados en Colombia y Alemania, hasta la aplicación de estrategias de comunicación que apoyen en el rendimiento de los estudiantes en Colombia, la producción del conocimiento a nivel universitario y empresarial.

Esperamos que el trabajo realizado en esta compilación, gracias al auspicio de la Fundación Carolina Colombia, sirva a estudiantes, investigadores y profesionales, así como al público en general, a aproximarse a las distintas áreas de conocimientos representadas aquí. Ello con el fin último de dialogar y conocer un poco más de temas que nos permitan acercarnos todos para hacer frente a los retos que cada uno de nuestros países y sociedades tiene.

A vertical column of seven grey five-pointed stars of varying sizes, arranged in a slightly curved path from top-left to bottom-right, serving as a decorative element on the left side of the page.

# Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones<sup>1</sup>

Carlo Tassara<sup>2</sup>

A single grey five-pointed star, smaller than the others, positioned to the left of the section header.

## 1. BREVES REFLEXIONES SOBRE LA CRISIS EUROPEA

La Unión Europea (UE) está enfrentando la crisis más grave desde su creación. Desde el 2010, la prensa ha registrado las protestas que han estremecido países como Grecia (con los ciudadanos que rechazan el plan de impuestos, recortes y privatizaciones exigido por la UE a cambio de su rescate económico), España (con la Acampada del Sol y los “indignados” que piden una sociedad más justa), Irlanda, Italia y Portugal en menor medida. Hoy día la situación de los países que componen la zona euro es sustancialmente diferente al clima de prosperidad que

---

<sup>1</sup> Este artículo es una reelaboración y ampliación de un texto anterior del mismo autor. Ver en la bibliografía: Tassara 2012a.

<sup>2</sup> Sociólogo y PhD en Teoría e Investigación social, con unos 30 años de experiencia en la formulación, la gerencia, el monitoreo y la evaluación de proyectos y políticas en la cooperación internacional. En la actualidad, se desempeña como profesor de “Estrategias para la cooperación al desarrollo” en la Universidad *La Sapienza* de Roma. Es también consultor en cooperación internacional y docente invitado en varias universidades colombianas (Universidad Externado de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad EAFIT, Universidad del Norte y Universidad de San Buenaventura, entre otras). Desde el 2010 dirige un diplomado en “Políticas públicas y desarrollo local para la cohesión social”. Es también responsable de la formación del *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP), una ONG europea que dirigió entre 1996 y 2005. <http://uniroma1.academia.edu/CarloTassara>

imperaba en enero de 1999, cuando fue introducida la moneda única, la consolidación de Europa como potencia económica mundial se ve amenazada y está sobre la mesa el mismo futuro de la zona euro.

No se trata solamente de una crisis económica. Es también una crisis de liderazgo político, de solidaridad entre los Estados miembros, de la identidad y los valores comunes, de proyección internacional y, en cierta medida, del mismo proceso de integración europea que arrancó en 1950 con la Declaración Schuman. En un excelente artículo publicado en España, José Antonio Sanahuja (2012: 52) pone en relieve que:

Esa crisis afecta al menos a cuatro dimensiones substantivas del proyecto europeo: [...] la UE como proyecto económico capaz de promover la estabilidad, el crecimiento y la competitividad internacional [...]; la UE como experiencia federal, y, en un sentido más amplio, como modelo político singular de gobernanza democrática cosmopolita [...]; [...] la Europa social y el papel de la UE como mecanismo de solidaridad transnacional, a través de las políticas de cohesión económica, social y territorial [...]; [...] su papel como actor global en un sistema internacional caracterizado por rápidos e intensos procesos de cambio en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder.

No obstante lo anterior, siguen existiendo varios ámbitos en los cuales el liderazgo europeo es muy fuerte y ampliamente reconocido. Uno de ellos es la cooperación internacional al desarrollo.

## **2. COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **2.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA**

Los orígenes más remotos de la cooperación al desarrollo europea remontan a las negociaciones que llevaron a la firma del Tratado de Roma, en 1957<sup>3</sup>, y a la creación posterior de la Comunidad Económica Europea (CEE). En ese contexto, y es-

---

<sup>3</sup> Como es ampliamente conocido, el proceso de integración europea inicia en el 1950, con la “Declaración Schuman”, que plantea la creación de una autoridad común para el manejo de la producción de acero y carbón. Sobre esta base, en 1951 se firma el

pecialmente en la reunión de Venecia (1956), Francia sostuvo con fuerza la propuesta de asociar sus excolonias africanas y los demás países que en ese entonces hacían parte de la Unión Francesa a la Comunidad que se estaba creando. Finalmente, después de una fuerte discusión entre Alemania, que se oponía a la propuesta francesa, y los países que la apoyaban, como Bélgica e Italia, se llegó al compromiso de incluir en la parte IV del Tratado, un régimen especial para las relaciones comerciales con 31 países y territorios de ultramar (PTU), o sea todas las colonias y excolonias de los seis países fundadores.

Sobre esta base, en 1957 se creó también el primer Fondo Europeo de Desarrollo (FED I), financiado con aportes directos de los países miembros de la CEE y manejado separadamente del presupuesto comunitario, con el propósito de otorgar, en el periodo 1958-1963, ayuda técnica y económica a los PTU.

Mientras tanto, el escenario internacional estaba cambiando radicalmente. En este periodo siguió avanzando el proceso de descolonización y se afirmó el protagonismo de los nuevos países independientes, cuyo epifenómeno fue la Conferencia de Bandung<sup>4</sup> (Indonesia), que se realizó en 1955 con la participación de 29 jefes de Estado africanos y asiáticos de la primera generación postcolonial.

Por lo anterior, después de lograr la plena independencia de Francia y de las demás metrópolis europeas, la mayoría de los PTU solicitaron a la CEE la negociación de un acuerdo pleno de asociación comercial, y así por esta vía se llegó a la firma del primer Convenio de Yaundé (Camerún) en 1963, y a la fi-

---

Tratado de París y se constituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), con la adhesión de Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo.

<sup>4</sup>En ese contexto se definió una agenda común sobre temas y reivindicaciones de política internacional, basada en algunos principios compartidos (el anticolonialismo, el pacifismo y la neutralidad respecto a los dos bloques existentes), y finalmente se llegó a la aprobación de los “Diez principios de Bandung”.

nanciación del FED II, ambos vigentes, respectivamente, entre 1964-1969 y entre 1964-1970.

El FED, que desde 1958 en adelante fue renovado aproximadamente cada cinco años<sup>5</sup>, es el instrumento principal de la ayuda comunitaria a la cooperación al desarrollo prestada a los países de África (subsahariana), el Caribe y el Pacífico (ACP) y a los PTU. El Fondo está compuesto por varios instrumentos, estando entre ellos<sup>6</sup>, como principales: las subvenciones, los capitales de riesgo y los préstamos al sector privado con tasas preferenciales. Desde 2000 el Fondo fue mejorado gracias a la introducción de un sistema de planificación más flexible, que permite una mayor atención a las necesidades de los países receptores y al mismo tiempo les reconoce más responsabilidad en su manejo.

Por otro lado, posterior al Convenio de Yaundé I, siguieron el Yaundé II (1970-1975), cinco Convenios firmados en Lomé (Togo), al igual que una extensión del Lomé V cubriendo así el periodo 1975-2000, y el actual Convenio de Cotonou (Benin), que fue firmado en 2000 con una duración de 20 años y renovado con integraciones en 2008. Desde que se firmó el Convenio de Yaundé II, cada convenio se “acompaña” a un FED con una duración igual o similar. En su conjunto, dichos convenios han representado el sistema de cooperación Norte-Sur más elaborado, completo y ambicioso en la historia de las relaciones entre países industrializados y en desarrollo, debido a la larga tradición de ayuda europea hacia los países ACP, que son los más pobres del planeta.

En síntesis, se puede decir que estos convenios establecen un sistema integrado de asociación entre los países firmantes que abarca aspectos políticos, económicos, comerciales y de cooperación al desarrollo. En este marco, es oportuno señalar que este

---

<sup>5</sup> En la actualidad se encuentra vigente el FED X (2008-2013), con una dotación de 22.682 millones de euros.

<sup>6</sup> Los instrumentos Stabex y Sysmin, de ayuda a los sectores agrícola y minero, respectivamente, fueron suprimidos en junio de 2000.

sistema prevé, por primera vez en la historia de las relaciones entre países industrializados y en desarrollo, la creación de instituciones políticas comunes y paritarias entre la Unión Europea y los países ACP, como son el Consejo de Ministros, el Comité de Embajadores y la Asamblea Parlamentaria<sup>7</sup>, que agrupa representantes del Parlamento Europeo y de los estados ACP.

Volviendo a los aspectos más propiamente históricos, es importante recordar que desde 1968 fue incorporada entre los instrumentos de la cooperación europea también la ayuda alimentaria, o sea la transferencia, normalmente gratuita, de recursos en forma de alimentos así como de donaciones monetarias ligadas a la compra de alimentos. Los usos y objetivos de la ayuda alimentaria han ido evolucionando a lo largo del tiempo en función de las circunstancias históricas y de otros factores, privilegiándose los contextos humanitarios generados por los conflictos armados o las catástrofes naturales. En los años siguientes, este instrumento fue criticado cada vez más, sobre todo por parte de las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, por sus impactos negativos en los países receptores<sup>8</sup>. Por otro lado, vale la pena recordar que la Política Agraria Común (PAC) ha sido siempre una fuente de tensión entre la Comunidad y los países en desarrollo que son a la vez fuertes productores de alimentos. Hasta que la reforma

---

<sup>7</sup>Es una de las instituciones más originales de la cooperación ACP-UE y está compuesta de forma paritaria por miembros del Parlamento Europeo y de los parlamentos de los Estados ACP. Su papel es promover los procesos democráticos mediante el diálogo y la consulta, facilitar un mejor entendimiento entre los pueblos y despertar el interés público por las cuestiones del desarrollo.

<sup>8</sup>Entre otros: la adopción por parte de los países industrializados de este tipo de ayuda con fines instrumentales, como la necesidad de librarse de los excedentes agrícolas y de abrir nuevos mercados en los países en desarrollo; la utilización de productos inadecuados en lo cultural, social o nutricional; el impacto negativo sobre la agricultura de los países receptores, y los riesgos relacionados con la reducción de los precios y la desincentivación de la producción; la generación de dinámicas de dependencia por parte de las autoridades locales; la generación de pasividad y la ruptura de las estrategias adaptativas por parte de la población local; la reorientación de la ayuda hacia destinatarios menos necesitados por las dificultades de llegar a las áreas prioritarias debido a la presencia de actores armados o la existencia de relevantes problemas logísticos; los problemas de conservación de ciertos productos.

de la PAC limitó los excedentes agrícolas, la política de ayuda alimentaria consistió —como era el caso también de Estados Unidos— en transferir los excedentes a los países en desarrollo con graves carencias alimentarias.

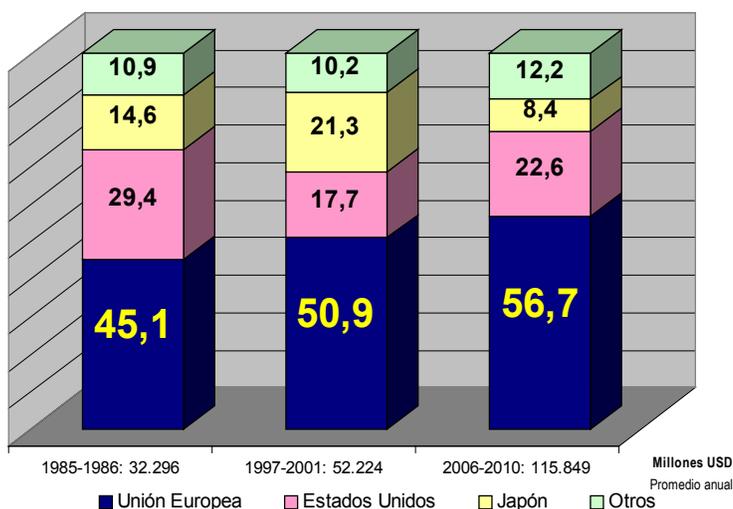
Lo anterior generó un cambio muy importante en 1996 cuando, después de varios años de discusiones públicas y debates internos, la UE decidió seguir utilizando la ayuda alimentaria sólo en las crisis humanitarias agudas y adoptar, en otros casos, estrategias alternativas orientadas a la consolidación de la seguridad alimentaria, a través de la realización de programas y proyectos de capacitación, producción e infraestructuras con el fin de crear las condiciones para garantizar el acceso físico, económico y social a los alimentos necesarios para una vida activa y saludable.

A principios de los años setenta, la Comisión Europea presentó su primer memorándum (1971) y programa de acción (1972) sobre la política de cooperación al desarrollo. Ambos documentos defendían el enfoque adoptado en los cincuenta en lo referente a la priorización del sistema de asociación con los países ACP y, al mismo tiempo, abrían prudentemente las puertas a la cooperación europea hacia otros países. Este cambio de actitud fue ratificado en la Cumbre de París (octubre de 1972), en la que los jefes de Estado y de gobierno de los países fundadores se reunieron con sus homólogos de los países que en 1973 entrarían en la Comunidad como nuevos Estados miembros (Dinamarca, Gran Bretaña e Irlanda), dando lugar así a la primera ampliación de la historia comunitaria. Por otro lado, el tratado de ingreso de Gran Bretaña incluyó una opción a favor de los países pobres del *Commonwealth*, de manera que, después de un amplio debate entre países francófonos y anglófonos, en 1975 se llegó a la aprobación del Convenio de Lomé I (1975-1980), que a su vez implicó un aumento sustancial<sup>9</sup> de los países ACP beneficiarios del FED.

---

<sup>9</sup>Que aumentaron de unos 25 a 46. Hoy día los países ACP que adhieren al Convenio de Cotonou son 77.

Pocos años después, en 1976, se aprobaron los primeros financiamientos destinados a países no ACP. En los años posteriores la proyección europea se fue ampliando cada vez más hacia los países de Asia, de América Latina, del Mediterráneo y de Europa Oriental. Una etapa decisiva fue la desaparición del Telón de Acero en 1989. Esta situación impulsó nuevas líneas de la cooperación comunitaria, a través de las ayudas para la transformación sistémica de los países de Europa Central y Oriental y de la antigua Unión Soviética. Otra consecuencia del fin de la Guerra Fría fue la creación del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (Granell, 2006). De manera que entre mediados de los ochenta y mediados de los noventa la Unión Europea se fue consolidando como el primer “donante global” en el mundo (gráfico 1).



**Fuente:** Elaboración del autor: Base de datos DAC Aids Statistics [[www.oecd.org/dac/stats](http://www.oecd.org/dac/stats)].

**Gráfico 1.** AOD neta de los países miembros del DAC

En este proceso jugó un papel importante la partida presupuestaria reservada a las ONG europeas, que se introdujo en 1976 y abrió la posibilidad de cofinanciar, con cargo al presupuesto comunitario, proyectos de cooperación en cualquier país en desarrollo. Lo anterior, a pesar de tratarse de actividades cuya titularidad operativa recaía en las ONG, empezó a romper el

monopolio de las antiguas colonias en el acceso preferencial a los fondos de cooperación europeos.

Otro cambio importante se dio entre finales de los ochenta y principios de los noventa, cuando “el definitivo derrumbe de la Unión Soviética y el fin de la estabilidad internacional garantizada por la existencia de los dos bloques contrapuestos, a los cuales se hizo referencia anteriormente, contribuyó a desatar un sinnúmero de crisis, conflictos armados y guerras civiles en todo el mundo” (Tassara, 2012b). En este marco, para responder de forma adecuada a las nuevas necesidades operativas y mejorar el sistema de intervención humanitaria, en noviembre de 1991 la Comisión decidió crear la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), que entró en funcionamiento en abril de 1992 y fue plenamente operativa en octubre del mismo año. Tampoco hay que olvidar que la ampliación de 1986, con el ingreso de España y Portugal, alentó considerablemente el fortalecimiento de la cooperación y las relaciones con los países de América Latina.

Durante los años noventa la Comunidad introdujo nuevos instrumentos y partidas presupuestarias sobre temas específicos, a menudo de acuerdo con las prioridades establecidas en las conferencias internacionales de las Naciones Unidas que se llevaron a cabo en esa década, como por ejemplo las siguientes: medio ambiente y bosques tropicales, democracia y derechos humanos, SIDA, enfoque de género, políticas demográficas, agua potable. Otro hito relevante fue la aprobación de Tratado de Maastricht, en 1992, que consagró la inclusión de la cooperación al desarrollo como una de las políticas de la Unión y designó el Consejo y el Parlamento Europeo (mediante el procedimiento de co-decisión) como las instituciones encargadas de adoptar las grandes líneas estratégicas respectivas. Esta evolución hacia la universalización de la cooperación europea fue influida también por la ampliación de 12 a 15 países miembros, en 1995<sup>10</sup>, como

---

<sup>10</sup> Los nuevos Estados miembros que ingresaron en ese año fueron Austria, Finlandia y Suecia.

consecuencia de la especial sensibilidad de los países nórdicos por la cooperación con las Naciones Unidas (Granell, 2006).

Antes de concluir este apartado, es importante señalar una experiencia que representa un buen ejemplo de la Unión Europea como actor global en el escenario internacional y una de las experiencias más exitosas de la política exterior europea. La inestabilidad política y las desigualdades económicas que existían en América Central a principios de los años ochenta se habían vuelto un tema importante en la agenda política y económica de la comunidad internacional, más aún frente a la creciente polarización de la confrontación de las dos superpotencias de la época, los Estados Unidos y la Unión Soviética.

Frente a esta situación la Unión Europea desplegó una estrategia multinivel dirigida al apoyo al proceso de paz, al desarrollo económico y social y a la integración regional, al fortalecimiento de la democracia, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos. Con este propósito, entre la mitad de los años ochenta y finales de los años noventa, se realizaron múltiples acciones y se movilizaron ingentes recursos en los ámbitos políticos e institucionales, en las relaciones económicas y comerciales y en la cooperación al desarrollo.

Un instrumento decisivo para el éxito de la estrategia fue el “Diálogo de San José”<sup>11</sup>, cuyo propósito era aprovechar la labor del Grupo Contadora<sup>12</sup> para impulsar la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo en América Central. En este marco, resultaron fundamentales también los programas y proyectos de cooperación orientados, entre otros, a apoyar los procesos de desmovilización de los actores armados, la revitalización del

---

<sup>11</sup> Del nombre de la capital de Costa Rica donde, en septiembre de 1984, se reunieron por primera vez los representantes de la Unión Europea y de los países centroamericanos para analizar la situación de la región.

<sup>12</sup> Una instancia establecida en 1983 por Colombia, México, Panamá y Venezuela para promover la paz en América Central.

tejido democrático, el fortalecimiento de las instituciones y la consolidación de la integración regional.

## 2.2. VOLUMEN Y DISTRIBUCIÓN DE LA AYUDA

Desde hace muchos años la Unión Europea es el primer donante de cooperación y ayuda humanitaria en el mundo<sup>13</sup> y, a partir de los noventa, su ayuda oficial al desarrollo (AOD) ha rebasado el 50% del total de los países miembros del *Development Assistance Committee* (DAC) de la *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD). La gráfica 1 evidencia cómo el aporte de la Unión Europea a la AOD global ha aumentado progresivamente del 45,1% hacia la mitad de los años ochenta, al 50,9% a finales de los noventa, hasta llegar casi al 57% en 2010. Les siguen, a mucha distancia, los Estados Unidos (22,6%) y Japón (8,4%), mientras que todos los demás países miembros del DAC llegan al 12,2%.

Por otro lado, hay que reconocer que, también por razones vinculadas con la crisis económica de los últimos años, la Unión Europea no ha logrado el objetivo establecido en 2005<sup>14</sup> en materia de ayuda al desarrollo<sup>15</sup>. Este planteaba que los Estados miembros en su conjunto destinaran a la AOD, para el 2010 al

---

<sup>13</sup> Esto incluye los recursos invertidos por la Unión Europea y los Estados miembros, que en este momento son 27.

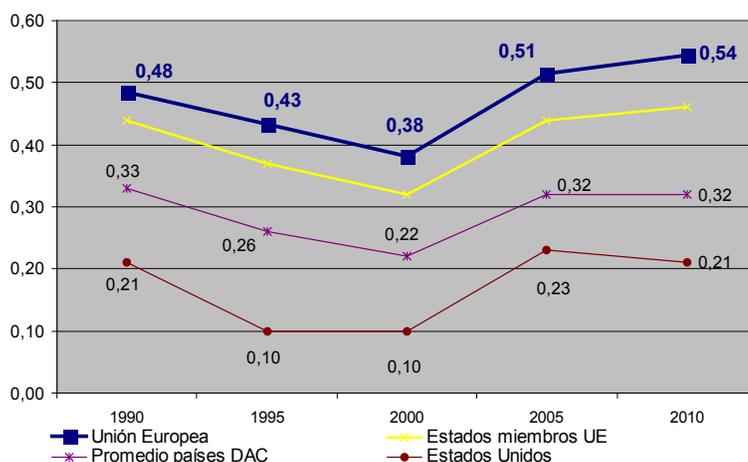
<sup>14</sup> Este compromiso fue tomado por el Consejo Europeo en mayo de 2005 y confirmado solemnemente en la «Declaración conjunta del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea: “El consenso europeo sobre política de desarrollo”», de 2006. En la práctica, los viejos Estados miembros (EU-15) debían alcanzar el 0,51% del PIB y los nuevos Estados miembros el 0,17%.

<sup>15</sup> De hecho, solo muy pocos Estados lograron presupuestar lo que prometieron en 2005. Sólo Dinamarca, Suecia, Luxemburgo, Holanda, Bélgica, Gran Bretaña, Finlandia e Irlanda mantuvieron sus compromisos en 2010, año que fue caracterizado por importantes recortes del gasto público frente a la crisis económica mundial. Y todo indica que el objetivo del 0,56% no será logrado tampoco en 2011. En este marco, pesa registrar que Italia, después de Hungría, es el país europeo que ha reducido más la AOD bilateral (-45%) en su presupuesto para el 2011 (AidWatch, 2011).

menos el 0,56% y, para el 2015 el 0,7% del producto interno bruto (PIB).

Al respecto, es útil recordar que el compromiso de los países industrializados en alcanzar el 0,7% del PIB para la AOD, ha sido formalizado en múltiples ocasiones en varios documentos aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, empezando por la Resolución 2626 del 24 de octubre de 1970, con la que fue lanzada la estrategia para el Segundo decenio para el desarrollo<sup>16</sup>.

No obstante el percance antes mencionado, es necesario reconocer que la cooperación europea ha realizado esfuerzos importantes para aumentar los recursos invertidos en el desarrollo y que, desde hace muchos años, conserva el liderazgo tanto en lo referente al porcentaje del PIB dedicado a la AOD como en la orientación de las políticas y enfoques de la cooperación al desarrollo.

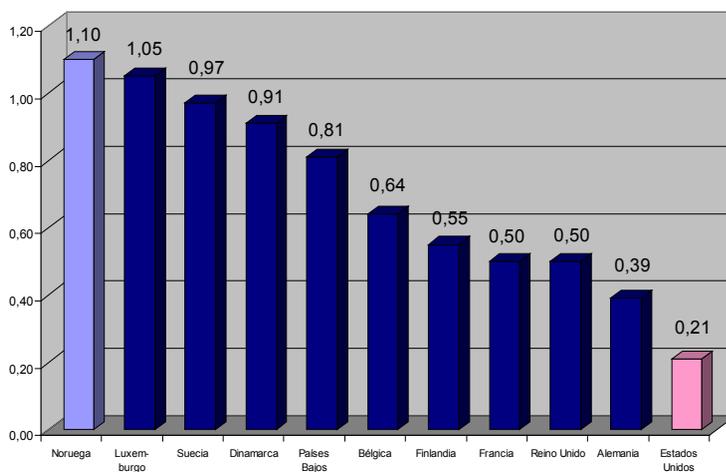


Fuente: Elaboración del autor: Base de datos DAC Aids Statistics [[www.oecd.org/dac/stats](http://www.oecd.org/dac/stats)].

Gráfico 2. Variación en el porcentaje del PIB dedicado a la AOD

<sup>16</sup> Este mismo planteamiento fue reafirmado, pero nunca logrado, en varios documentos posteriores. Entre ellos, la Resolución 35/36 de la Asamblea General del 5 de diciembre de 1980 (aprobación de la estrategia para el Tercer Decenio para el Desarrollo) y, más recientemente, la *Declaración de Milenio de las Naciones Unidas* en septiembre de 2000.

Al respecto, el gráfico 2 evidencia que el porcentaje del PIB dedicado a la AOD por los países de la Unión es notablemente superior al mismo porcentaje aplicado por Estados Unidos y al promedio de los países miembros del DAC. Por ejemplo, en 2010 los respectivos porcentajes fueron: Unión Europea (0,54%), países DAC (0,32%), Estados Unidos (0,21%). Por ende, no es una casualidad, si nueve de los diez primeros países de acuerdo con el porcentaje del PIB dedicado a la AOD hacen parte de la Unión (gráfico 3). En particular, desde hace tiempo los países de Europa septentrional, en general, y los países escandinavos, en especial, son los más virtuosos en este campo.



**Fuente:** Elaboración del autor: Base de datos DAC Aids Statistics [[www.oecd.org/dac/stats](http://www.oecd.org/dac/stats)].

**Nota:** En lo referente a este indicador, los Estados Unidos es tan sólo el veintavo entre los 23 países miembros del DAC. Se incluye el dato en esta gráfica sólo para compararlo con los primeros diez.

**Gráfico 3.** Porcentaje del PIB dedicado a la AOD en 2010

La misma OECD (2012) señala que la erogación de la ayuda al desarrollo de la Comisión Europea (CE) busca lograr un difícil equilibrio entre varios elementos: la presencia constante en un número elevado de países<sup>17</sup>; la priorización de la ayuda según

<sup>17</sup> Entre 2000 y 2010, la CE ha mantenido su presencia, con actividades y recursos propios, en unos 160 países receptores. De hecho, hoy día la CE es el único donante presente prácticamente en todos los países que reciben ayudas internacionales para el desarrollo.

criterios claros y transparentes, con especial referencia al ingreso promedio de los países receptores; y —finalmente— el uso de diferentes canales y modalidades de financiación, con el propósito de tener en cuenta las características y las necesidades específicas de cada país receptor.

Un análisis más profundo de la distribución de la ayuda europea<sup>18</sup>, según las áreas geográficas y el nivel de ingreso de los países receptores, además, proporciona elementos útiles para entender mejor su filosofía y apreciar que la ayuda europea se dirige sobre todo hacia los países más pobres del planeta.

Según la clasificación OECD, estos son los *Least Developed Countries* (LDCs)<sup>19</sup>, que tienen un ingreso per cápita inferior a 935 USD/año, indicadores muy bajos de la calidad de la vida<sup>20</sup>, y economía sumamente débiles.

Siguen los *Other Low Income Countries* (OLICs), que también se caracterizan por un ingreso per cápita inferior a 935 USD/año, pero tienen mejores indicadores en lo referente a calidad de vida de sus habitantes y solidez de sus economías.

Los demás países están clasificados como *Low Middle Income Countries* (LMICs), con un ingreso per cápita entre 936 y 3.705 USD/año, *Upper Middle Income Countries* (UMICs), con un ingreso per cápita entre 3.706 y 11.455 USD/año, e *High Income Countries* (HICs), con un ingreso per cápita superior a 11.455 USD/año.

Como se puede apreciar en el gráfico 4, la Unión Europea concentra el 65% de su ayuda en los países más pobres, y especial-

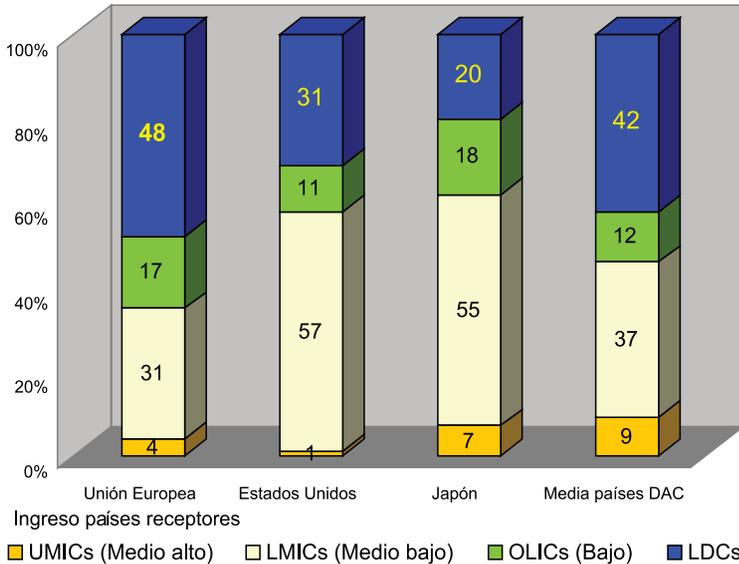
---

<sup>18</sup> Los datos presentados en las gráficas siguientes se refieren al consolidado de la ayuda erogada por la CE y por los Estados miembros de la Unión Europea.

<sup>19</sup> Los países que pertenecen a esta categoría son 48 y están ubicados de la siguiente manera: 33 en África, 9 en Asia, 5 en Oceanía (los microscópicos Estados insulares de Kiribati, Samoa, Islas Solomon, Tuvalu y Vanuatu) y 1 en América (Haití).

<sup>20</sup> Los principales indicadores utilizados se refieren a nutrición, salud, educación y alfabetización.

mente en los LDCs y en los OLICs, mientras que este porcentaje llega tan solo al 42% en el caso de Estados Unidos, al 38% en el caso de Japón, y al 58% respecto al promedio de los países que pertenecen al DAC.



**Fuente:** Elaboración del autor, a partir del uso de la base de datos del DAC Aids Statistics [[www.oecd.org/dac/stats](http://www.oecd.org/dac/stats)].

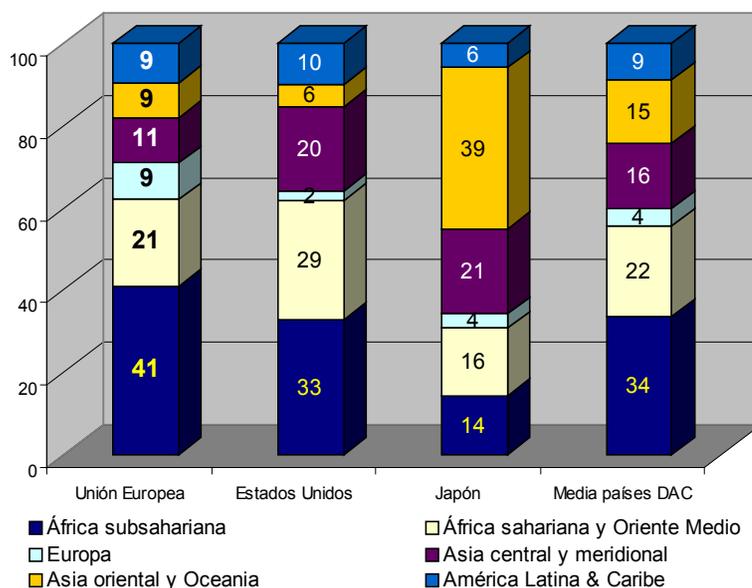
**Gráfico 4.** Distribución de la ayuda e ingreso de los países receptores en 2010

La distribución geográfica refleja ampliamente lo que se evidenció en lo referente al nivel de ingreso de los países receptores, ya que la gran mayoría de los LDCs se concentra en África subsahariana.

Como se observa en el gráfico 5, la Unión Europea concentra el 41% de su ayuda en los países de África subsahariana, vale decir en la región más pobre del mundo, el 21% en los países de África septentrional y en el Oriente Medio, el 9% en Europa, el 11% en los países de Asia central y meridional<sup>21</sup>, el 9% en

<sup>21</sup> Según la clasificación utilizada por el DAC para elaborar sus estadísticas sobre la ayuda al desarrollo, esta región comprende los siguientes países (de Norte a Sur): Kazajistán, Uzbekistán, Turkmenistán, Kirguizistán, Tayikistán, Afganistán,

Asia oriental<sup>22</sup> y en Oceanía, y el 9% en los países de América Latina y el Caribe.



**Fuente:** elaboración del autor, a partir del uso de las base de datos del DAC Aids Statistics [www.oecd.org/dac/stats].

**Gráfico 5.** Distribución regional de la ayuda en 2010

Sin embargo, es interesante subrayar que la distribución regional de la ayuda, que a nivel macro privilegia sin duda África y Asia, asume una dimensión distinta si se mira desde el punto de vista de la cantidad de ayuda per cápita. Según este tipo de lectura, son Oceanía (184 USD), África (47 USD) y Europa (37 USD), respectivamente, las regiones que reciben la mayor cantidad de ayuda per cápita.

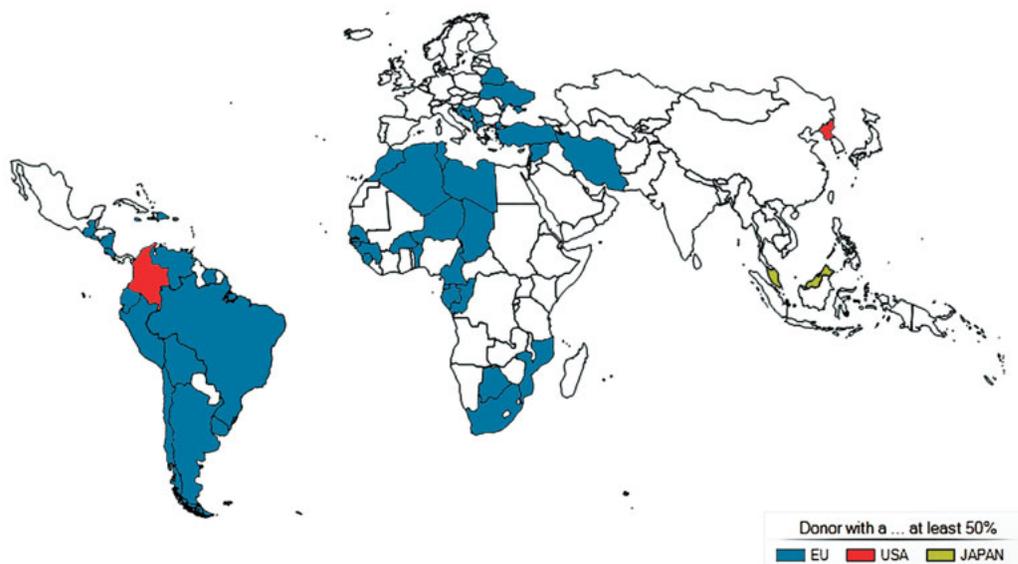
La gran cantidad de ayuda otorgada por la Unión Europea, además, hace que esta sea el primer donante en la gran mayoría

Pakistán, Nepal, Bután, Bangladesh, India, Sri Lanka, Maldivas.

<sup>22</sup> Esta región incluye a China y a los otros países en desarrollo (PeD) asiáticos al oriente de Nepal.

de los países receptores y que provea más del 50% de la ayuda a muchos de ellos (gráfico 6).

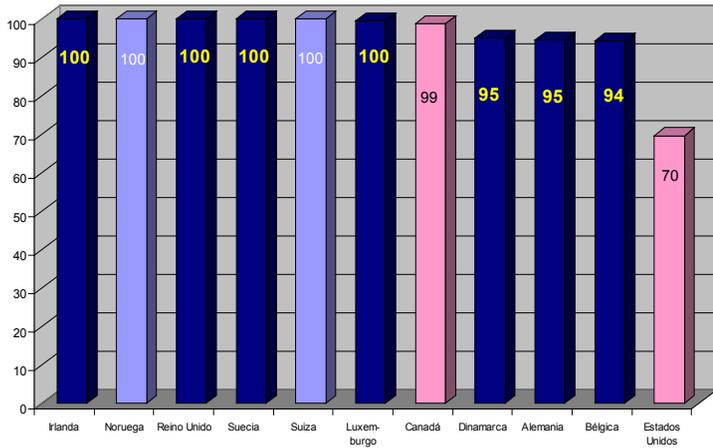
Por añadidura, como se puede apreciar en el gráfico 7, la mayoría de los países europeos son líderes también en lo referente a la ayuda desvinculada<sup>23</sup>, mientras que el promedio de los países del DAC era del 87% en 2009 (OECD, 2010).



Fuente: EC-OECD 2010 [Datos 2009].

**Gráfico 6.** Países que recibieron más del 50% de la AOD de un solo donante en 2008

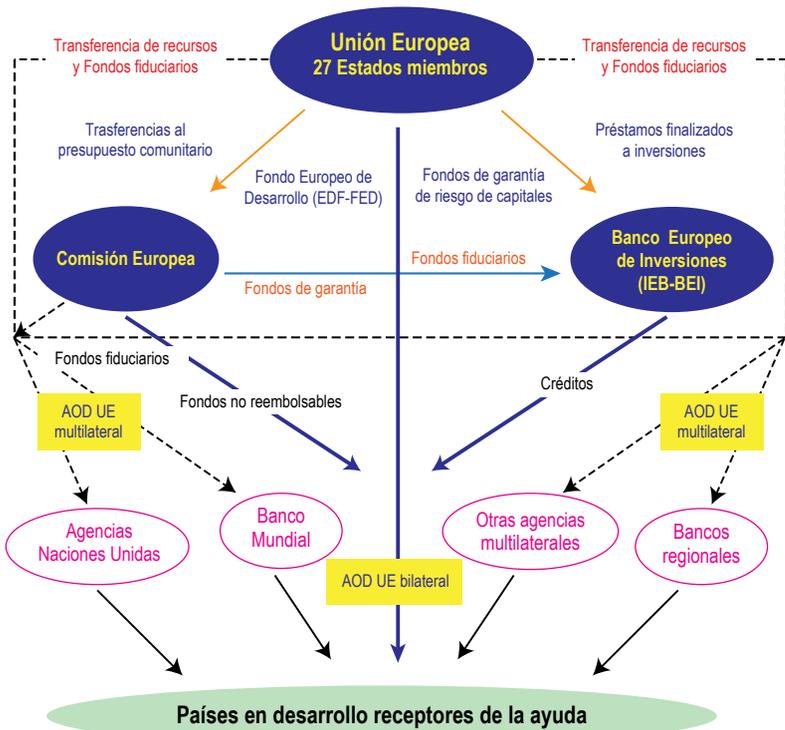
<sup>23</sup> La así llamada ayuda “vinculada” está basada en compromisos fijos de gastos determinados por el donante, que además está normalmente condicionada y obliga a comprar los equipos y los servicios necesarios en el país del donante. De esta manera, los costos de los equipos y demás provisiones pueden aumentar de un 30-50%. La alternativa más eficaz es aquella de comprar los bienes necesarios a través de convocatorias o licitaciones competitivas, lanzadas en el país receptor y abiertas a empresas y proveedores nacionales e internacionales.



**Fuente:** Elaboración del autor, a partir del uso de las base de datos del DAC Aids Statistics [www.oecd.org/dac/stats].

**Nota:** También en este caso, se incluye el dato de Estados Unidos sólo para compararlo con los otros.

**Gráfico 7.** Ayuda desvinculada en 2009-2010 (promedio)



**Fuente:** elaboración del autor, con base a lo expuesto por Kitt (2010).

**Gráfico 8.** Arquitectura financiera de la ayuda europea

De hecho, nueve de los primeros diez países son europeos y siete de ellos hacen parte de la Unión mientras que los Estados Unidos solo llega al 70%.

La arquitectura financiera de la ayuda europea es aquella típica de los grandes donantes e incluye múltiples canales y modalidades muy variadas (gráfico 8).

En la práctica, la ayuda europea puede ser implementada a través de los siguientes canales principales: bilateral (actividades realizadas directamente en un país receptor, sea con recursos comunitarios sea con recursos de un Estado miembro); multilateral (a través de transferencias de un Estado miembro o de la misma Comisión Europea a una agencia de las Naciones Unidas o a otras agencias multilaterales, al Banco Mundial, a los bancos regionales); créditos de ayuda finalizados a la realización de inversiones para promover el desarrollo de un país receptor, sobre todo mediante el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

El mismo BEI, además, accede a los recursos puestos a disposición por la Comisión Europea y por los Estados miembros para la activación de fondos de garantía sobre el riesgo de capital que asume con la realización de sus actividades.

## **Políticas y paradigmas**

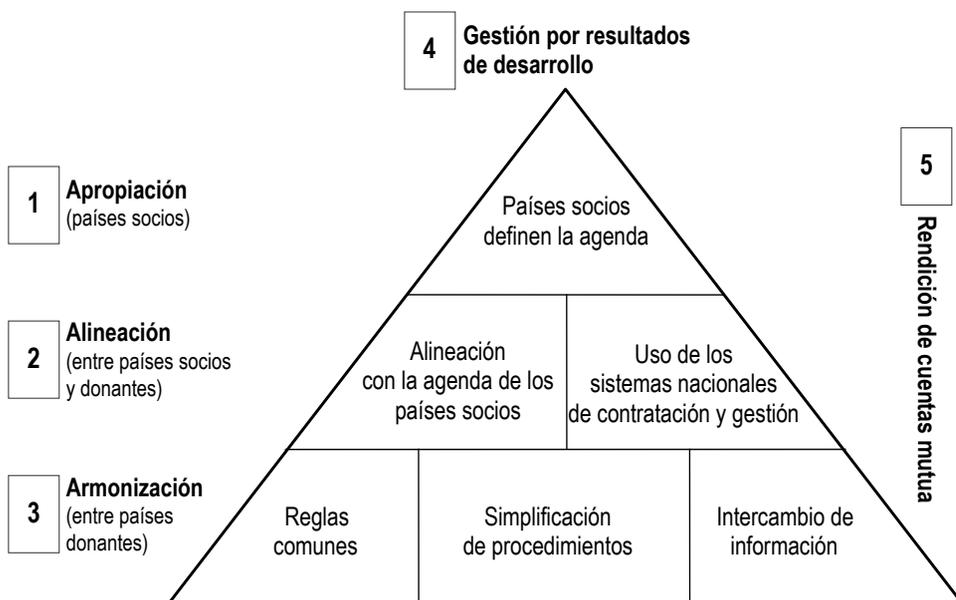
Los documentos más importantes para entender mejor el enfoque general y los paradigmas de la política europea de cooperación al desarrollo son los siguientes (Tassara, 2012b):

- *Delineando el Siglo XXI. La contribución de la cooperación al desarrollo* (OECD 1996): Fue elaborado por el DAC en el lejano 1996 y su importancia radica en ser el precursor más directo de la posterior Declaración del Milenio. Además de haber contribuido notablemente a la formulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, durante los años noventa el DAC ha promovido con mucha fuerza la reorientación de la cooperación al desarrollo y la prioridad estratégica de la lucha contra la pobreza.

- *Declaración del Milenio de las Naciones Unidas* (NU 2000): Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2000, representa el documento universalmente más conocido sobre las políticas de cooperación al desarrollo y contiene los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los primeros siete objetivos se dirigen a la erradicación del hambre y de la pobreza extrema, la promoción de la educación primaria universal, la igualdad de género, la reducción de la mortalidad infantil y materna, la detención del avance del VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis y la promoción de la sostenibilidad del medio ambiente. El último objetivo fomenta una asociación mundial para el desarrollo, con la materialización de un compromiso que aúne recursos y voluntades en una alianza entre países ricos y pobres.
- *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda* (OECD 2008): Este documento, que también se inspira al trabajo del DAC, fue firmado el 2 de marzo de 2005 por 123 países (donantes y receptores), y además por la CE, el Banco Mundial y los otros bancos regionales de desarrollo, muchas agencias y organizaciones intergubernamentales, y la mayoría de las redes internacionales de ONG. Este documento plantea algunos principios y metodologías sobre cómo aportar al logro de un desarrollo sustentable de manera más eficaz y eficiente que en el pasado y, sobre todo, propende por un nuevo espíritu de colaboración y partenariado entre los distintos actores. Las novedades esenciales son dos: se le reconoce mucha importancia a la “calidad” de la ayuda, además que a su “cantidad”; se trata de un documento que ha sido discutido, negociado y firmado sea por los países donantes sea por los países receptores.

Los objetivos principales de la Declaración de París son cuatro: a. aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo; b. adaptar las políticas a la situación específica de cada país; c. especificar y utilizar indicadores, calendarios y metas a largo plazo; y d. monitorear y evaluar la realización de

las actividades. En este marco, se definen también cinco compromisos necesarios para lograrlo (gráfico 9) y doce indicadores para ser medidos en cada país receptor con supervisión internacional:



Fuente: Elaboración del autor en base a Hegoa 2005.

Gráfico 9. Pirámide de la ayuda eficaz

- *Apropiación:* Los países receptores tienen que mantener un liderazgo eficaz sobre sus políticas y estrategias de desarrollo y las formas de coordinación interinstitucional. Los países donantes deben apoyar estas políticas y contribuir en reforzar la capacidad institucional de los países receptores.
- *Alineación:* Los donantes y los demás actores deben centrar su apoyo en las estrategias identificadas por los países receptores.
- *Armonización:* Los donantes deben coordinar y armonizar sus iniciativas, reducir sustancialmente el peso de sus burocracias y aprovechar al máximo los sistemas nacionales de contratación y gestión, sobre todo en el

caso de los países receptores que tienen una escasa capacidad de gestión administrativa.

- *Gestión por resultados*: La gestión de la ayuda debe ser compartida y apuntar a lograr resultados claros y previamente planificados. Al respecto, es necesario contar con indicadores adecuados y sistemas de evaluación de las estrategias implementadas en cada país.
- *Rendición de cuentas*: Los donantes, los receptores y los otros actores involucrados tienen una responsabilidad compartida y se comprometen en ser confiables y rendir cuentas.
- *Consenso Europeo sobre el Desarrollo (CE 2006a)*: Aprobado en 2006; es el fruto de un acuerdo conjunto del Consejo y los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo. Tiene en cuenta los documentos antes mencionados y refuerza la legitimación de la Unión Europea como primer donante mundial de cooperación y socio comercial principal de los países en desarrollo. Es el principal documento sobre la política europea de cooperación al desarrollo y es compartido entre la Unión y sus Estados miembros y se articula alrededor de cinco principios: 1. Apropiación y partenariado: involucramiento y asunción de responsabilidad de las instituciones locales en el ciclo del proyecto. 2. Diálogo político con los países beneficiarios: consolidación del buen gobierno, los derechos humanos, y el estado de derecho. 3. Participación de la sociedad civil en la definición de las políticas de cooperación y en la realización de las actividades. 4. Igualdad de género: un componente de género tiene que ser asegurado en el diseño de las políticas y en las actividades de cooperación. 5. Apoyo a la consolidación de las capacidades operativas de las instituciones locales.

Como se aclaró, la política de cooperación al desarrollo es común a la Unión Europea y sus Estados miembros. Además, el “Código de conducta sobre la complementariedad y la división del trabajo en la política de desarrollo” (CE, 2007b), aprobado en 2007, aumentó la consolidación de una política única en este ámbito. Sin embargo, los párrafos siguientes analizan las modalidades operativas y la estructura institucional de la cooperación implementada directamente por la Comisión Europea, que es el órgano ejecutivo de la Unión y que por eso dispone de recursos explícitamente incluido en su presupuesto.

### **Modalidades operativas**

La Comisión Europea utiliza varias modalidades operativas para la cooperación al desarrollo. Las principales son las siguientes:

- Apoyo al presupuesto, tanto a nivel general como sectorial. Esto consiste en la transferencia, previa realización de estudios y negociaciones específicas, de recursos directamente al presupuesto del Estado receptor para financiar políticas nacionales de gran envergadura. Cada acción implica una inversión de varios cientos de millones de euros.
- Co-financiación de programas y proyectos específicos. Se trata de actividades integradas en la cooperación bilateral negociada con los gobiernos de los países receptores, y realizadas a través de asistencia técnica (atribuidas a través de licitaciones), o de proyectos presentados en las convocatorias abiertas a los actores no estatales. En el segundo caso, la cooperación europea co-financia con un porcentaje variable proyectos que no son negociados previamente con los gobiernos de los países receptores y cuya titularidad operativa es ejercida por los mismos actores no estatales.
- Financiación de programas regionales y nacionales negociados con los países receptores y realizados por las agencias del sistema de Naciones Unidas.

- Apoyo a la reducción de la deuda pública.
- Sinergias con los programas apoyados a través de créditos del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Lo anterior le confiere a la cooperación europea un alto nivel de flexibilidad y esto se refleja en la capacidad de adaptarse a los contextos de cada país o región del mundo, lo cual aumenta así la eficacia potencial de los programas y proyectos que se diseñan teniendo en cuenta las necesidades específicas identificadas.

Es oportuno recordar que las actividades de cooperación se planifican a mediano y largo plazo a través de la formulación de los Documentos de estrategia para cada país o región (*Country y Regional Strategy Papers*), que definen, con un plazo indicativo de seis/siete años, los enfoques, los sectores, los objetivos, los recursos disponibles, los resultados esperados y el cronograma indicativo para cada periodo y se elaboran mediante un proceso de diálogo con los gobiernos nacionales de cada país receptor y con otros actores relevantes.

Llegando ahora a la identificación de los recursos y los contenidos de los macro-programas de cooperación, es necesario anotar que el presupuesto de la Unión Europea se presenta en un documento denominado “Perspectivas financieras”<sup>24</sup>, que es elaborado por la Comisión Europea y aprobado por el Consejo y el Parlamento Europeo, y está articulado alrededor de cuatro grandes capítulos. El Capítulo 4 se define “Unión Europea como socio global” y recoge los instrumentos financieros<sup>25</sup> relacionados con la acción exterior, en cuyo marco se ubican las políticas de desarrollo y de ayuda humanitaria. La tabla siguiente (tabla

<sup>24</sup> Este documento también abarca un periodo de seis/siete años, de manera que la programación financiera vigente cubre el periodo 2007-2013, mientras la que será aprobada por el Parlamento Europeo a finales de 2012 cubre el periodo 2014-2020.

<sup>25</sup> Cada instrumento tiene su base legal en un Reglamento aprobado por el Consejo y representa la definición de un ámbito geográfico y/o sectorial de cooperación y, al mismo tiempo, un rubro específico al interior del Capítulo 4 del presupuesto comunitario.

1) contiene la programación financiera relativa al Capítulo 4 en el periodo vigente y en el próximo.

**Tabla 1.** Programación financiera de la Comisión Europea 2007-2013 y 2014-2020 (millones de Euros)

	Instrumento financiero (*)	Presupuesto 2007-2013 <sup>1</sup>		Presupuesto 2014-2020 <sup>2</sup>
		CE*	BEI*	
IEDDH	Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos humanos	1.104	0	1.578
IE	Instrumento de Estabilidad	2.062	0	2.829
IPA	Instrumento de Pre-Adhesión <sup>3</sup>	11.565	8.700	14.329
IEVA	Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación <sup>4</sup>	11.967	12.400	19.313
FED	Fondo Europeo de Desarrollo <sup>5</sup>	22.682	2.030	34.276
ICD	Instrumento de Cooperación al Desarrollo <sup>6</sup>	16.897	4.700	23.295
IAH	Instrumento de Ayuda Humanitaria	7.184	0	8.900
IAM	Instrumento de Asistencia Macrofinanciera	1.000	0	0
ICSN	Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear	525	0	631
<b>Totales</b>		<b>74.986</b>	<b>27.830</b>	<b>96.251</b>

**Fuente:** Elaboración del autor en base CE 2011a, CE 2011b, CE 2006b, CE 2004 y Council of European Union 2005.

\* Existe también el Instrumento de Cooperación con los Países Industrializados (ICPI) que no se incluyó en la tabla. Relativamente al periodo 2007-2013, la columna “CE” incluye los recursos ejecutados por la Comisión Europea y la columna “BEI” los recursos de crédito blando previstos por el Banco Europeo de Inversiones.

<sup>1</sup> Los montos son indicativos porque se refieren a una programación financiera que todavía no ha sido implementada en su totalidad.

<sup>2</sup> El presupuesto será aprobado por el Parlamento Europeo a finales de 2012. Todavía no está disponible una información consolidada sobre la programación de la BEI.

<sup>3</sup> El monto relativo al periodo 2014-2020 incluye también un Instrumento para Groenlandia, con una dotación de 219 millones de Euros.

<sup>4</sup> En el periodo 2014-2020 habrá dos instrumentos distintos: el Instrumento Europeo de Vecindad (18.182 millones) y el Instrumento de Asociación (1.131 millones).

<sup>5</sup> El FED está reservado a los países de África, Caribe y el Pacífico (ACP), que fueron los primeros en recibir la ayuda europea al desarrollo. Aun que el FED no es parte integrante del presupuesto comunitario y está sujeto a sus propias normas, a nivel operativo sus recursos convergen con los otros.

<sup>6</sup> Para el periodo 2007-2013 el instrumento incluye: Programas geográficos (10.057 millones), Programas temáticos (5.031) y Protocolo del azúcar (1.244).

Finalmente, en el cuadro 1 se presentan los instrumentos financieros que conforman el presupuesto destinado a la cooperación al desarrollo por la Comisión Europea.

Cuadro 1. Instrumentos financieros

**IEEDH - Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos humanos**

- **Ámbito geográfico:** no está predefinido.
- **Objetivos:** 1. Aumentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los países donde estén en riesgo. 2. Fortalecer el papel de la sociedad civil en la promoción de derechos humanos, la negociación de los conflictos, la participación política. 3. Apoyar acciones de lucha contra la pena de muerte y la tortura, derechos de los menores y de las mujeres, niños soldados, derecho internacional humanitario. 4. Fomentar un contexto internacional favorable a la promoción y protección de los derechos humanos y la democracia. 5. Reforzar la transparencia de las elecciones.
- **Modalidades operativas:** proyectos, sensibilización y campañas, misiones de observación.

**IE - Instrumento de Estabilidad**

- **Ámbito geográfico:** no está predefinido.
- **Objetivos:** 1. Responder rápidamente a crisis y amenazas a la democracia y restablecer las condiciones necesarias para la promoción de políticas de desarrollo con los otros instrumentos financieros, a través de la realización de actividades de reconstrucción y creación de capacidades, rehabilitación de la capacidad productiva, desminado. 2. Mejorar la cooperación con países terceros en los ámbitos de la seguridad ciudadana: lucha contra el tráfico de drogas, el terrorismo, el crimen organizado. 3. Contrastar la proliferación de armas de destrucción masiva.
- **Modalidades operativas:** proyectos, sensibilización y campañas.

**IPA - Instrumento de Pre-Adhesión**

- **Ámbito geográfico:** países candidatos (Croacia, cuya adhesión está prevista para el 1º de julio de 2013, Islandia, Macedonia, Montenegro y Turquía) y precandidatos (Albania, Bosnia Herzegovina, Kosovo y Serbia) al ingreso en la Unión Europea.

*Continúa...*

- Objetivos: 1. Fortalecimiento institucional y asistencia técnica a la transición. 2. Cooperación regional y transfronteriza. 3. Desarrollo regional (sólo países candidatos [PC] para la preparación a la utilización de fondos europeos). 4. Capacitación recursos humanos (sólo PC). 5. Desarrollo rural (sólo PC).
- Modalidades operativas: proyectos, sensibilización y campañas.

#### **IEVA - Instrumento Europeo para la Vecindad y la Asociación**

- **Ámbito geográfico:** países del Mediterráneo, Cáucaso (Armenia, Azerbaiján, Bielorusia, Georgia, Moldavia y Ucrania), Rusia.
- **Objetivos:** 1. Ampliar un espacio común de paz, prosperidad económica y seguridad entre los Estados miembros y los países de la región. 2. Fortalecer la integración económica y la cooperación política. 2. Enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades favorecidas por la cercanía. 3. Realizar actividades de apoyo al desarrollo económico y social.
- **Modalidades operativas:** proyectos, programas, asistencia técnica, crédito blando.

#### **FED - Fondo Europeo de Desarrollo**

- **Ámbito geográfico:** 78 países de África subsahariana, Caribe y Pacífico (ACP) e incluye Territorios de ultramar.
- **Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Sectores:** 1. Comercio e integración regional e internacional. 2. Ambiente y gestión sostenible de recursos naturales. 3. Infraestructuras, comunicaciones y transportes. 4. Recursos hídricos y energía. 5. Desarrollo rural, agricultura y seguridad alimentaria. 6. Buen gobierno, democracia, derechos humanos y apoyo a las reformas. 7. Desarrollo humano, cohesión social y empleo.
- **Modalidades operativas:** proyectos, programas, apoyo al presupuesto (transferencia directa), fondos fiduciarios, crédito blando.

#### **ICD - Instrumento de Cooperación al Desarrollo**

- **Ámbito geográfico:** PeD no incluidos en otros instrumentos geográficos (IPA y ENPI), con especial referencia a: Asia, Medio Oriente, América Latina y Sudáfrica.

*Continúa...*

- **Objetivos:** 1. Impulsar la cooperación al desarrollo, económica, financiera, técnica y científica con el propósito de reducir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). 2. Promover el desarrollo humano, la cohesión social y el empleo. 3. Apoyar la integración regional. 4. Mejorar la calidad de la investigación científica y de la formación superior. 5. Objetivos específicos incluidos en los acuerdos de cooperación.
- **Modalidades operativas:** proyectos, programas, asistencia técnica, crédito blando.

#### **IAH - Instrumento de Ayuda Humanitaria**

- **Ámbito geográfico:** no está predefinido.
- **Objetivos:** 1. Otorgar ayuda humanitaria (incluye ayuda alimentaria) para enfrentar emergencias causadas por conflictos armados y catástrofes naturales. 2. Fortalecer las instituciones, las tecnologías y los sistemas de alerta para la prevención y la mitigación de los daños causados por conflictos armados y catástrofes naturales.
- **Modalidades operativas:** proyectos de corto plazo (1, 3, 6 y 12 meses) financiados por ECHO y realizados por ONG, organizaciones internacionales (como la Cruz y la Media Luna Roja) y agencias del sistema de las Naciones Unidas.

#### **IAM - Instrumento de Asistencia Macrofinanciera**

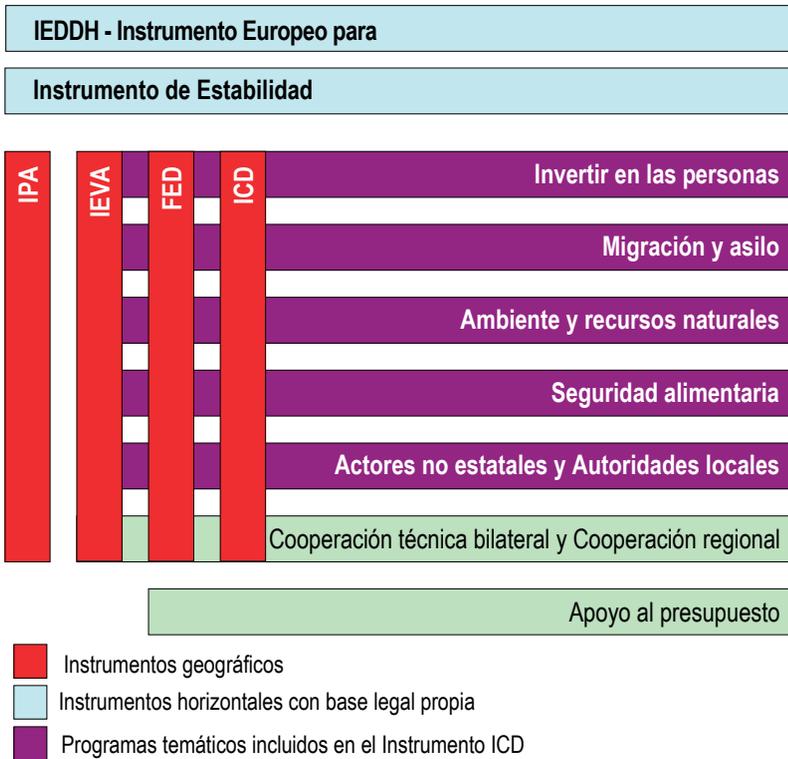
- **Ámbito geográfico:** no está predefinido, pero orientado esencialmente a países IPA y ENPI.
- **Objetivos prioritarios:** 1. Apoyar algunos países que enfrentan crisis financieras o graves dificultades presupuestarias, por lo general a corto plazo. Se otorga después de la negociación y la firma de un convenio. 2. Normalmente, está acompañado por otras medidas de apoyo al desarrollo económico y social tomadas en el marco de otros instrumentos financieros.
- **Modalidades operativas:** crédito blando.

**Fuente:** elaboración del autor en base a CE (2011a, CE 2011b).

Como se evidenció en la tabla 1, los recursos relativos a los Programas temáticos proceden del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD). La especificidad de estos programas temáticos

se debe a varios factores. Uno de ellos es su complementariedad respecto a los instrumentos y programas geográficos.

Ellos se caracterizan, además, por representar un apoyo directo a la sociedad civil y a los procesos de descentralización, cuando no sea posible apoyarlos directamente a través de las autoridades oficiales. En este contexto, se le reconoce un rol especialmente relevante a las autoridades locales (municipios, provincias y otros) y a los actores no estatales, como por ejemplo los siguientes: ONG (del Norte y del Sur del mundo), distintas asociaciones (incluidos los migrantes), sindicatos, fundaciones y universidades.



Fuente: elaboración del autor.

**Gráfico 10.** Relaciones entre Instrumentos financieros y Programas temáticos

Con excepción del programa temático “Migración y asilo”, que se dirige a los países que se encuentran en las principales rutas migratorias hacia Europa, los ámbitos geográficos de estos programas no están predefinidos.

## Cuadro 2. Programas temáticos

### **Invertir en las personas** (Recursos planificados para 2007-2013: M€ 1.000)

Objetivos orientados al desarrollo humano y social: 1. Salud: apoyo al Fondo global (lucha al SIDA, malaria, tuberculosis), salud reproductiva, sensibilización y capacitación en el sector salud. 2. Educación y capacitación profesional. 3. Género: igualdad de oportunidades y políticas de género. 4. Cohesión social y empleo: promoción de políticas de cohesión social. 5. Niños y jóvenes: lucha contra el trabajo de menores y a la violencia hacia los niños, promoción de la educación y la inclusión social. 6. Cultura: políticas para la valorización del patrimonio cultural como eje de desarrollo económico y social.

### **Migración y asilo** (Recursos planificados para 2007-2013: M€ 400)

Objetivos: 1. Aumentar la capacidad de gestión de los flujos migratorios por parte de los países de origen y de tránsito. 2. Valorizar el papel de las asociaciones de inmigrados (diáspora) y de las remesas para el desarrollo económico local. 3. Luchar contra la inmigración ilegal, favorecer el regreso de los inmigrados ilegales y promover el derecho de asilo. 4. Ofrecer una información fidedigna a los migrantes sobre los riesgos y las oportunidades del proceso migratorio hacia Europa. 5. Proteger los derechos de los migrantes y luchar contra su explotación.

### **Ambiente y recursos naturales** (Recursos planificados para 2007-2013: M€ 800)

Objetivos: 1. Apoyar el ODM 7 y promover la sostenibilidad ambiental del desarrollo. 2. Promover la implementación de iniciativas europeas e internacionales sobre temas ambientales. 3. Aumentar la capacidad de gestión de los países receptores en temas ambientales. 4. Fortalecer la gobernanza mundial de la agenda ambiental. 5. Soportar las opciones orientadas a la producción de energía verde o en todo caso renovable.

*Continúa...*

**Seguridad alimentaria** (Recursos planificados para 2007-2013: M€ 1.700 + 1.000 adicionales)

Objetivos: 1. Apoyar la investigación científica y la experimentación de tecnologías para la seguridad alimentaria. 2. Aumentar la disponibilidad de información útil para orientar las decisiones estratégicas vinculadas con la seguridad alimentaria. 3. Sostener los programas continentales y regionales para el mejoramiento de la seguridad alimentaria. 4. Realizar proyectos de seguridad alimentaria en contextos especiales de transición. 5. Combatir el riesgo de que la inseguridad alimentaria se vuelva crónica en ciertos países. 6. Favorecer la armonización de las agendas alimentarias de los países donantes y de los receptores.

**Actores no estatales y autoridades locales** (Recursos planificados para 2007-2013: M€ 1.600)

Objetivos: 1. Acciones en los países en desarrollo en apoyo a la sociedad civil. 2. Sensibilización y educación para el desarrollo en Europa. 3. Coordinación y creación de redes en Europa.

**Fuente:** elaboración del autor con base en CE 2010 y otros documentos oficiales

### 2.3. ARQUITECTURA Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

De acuerdo con lo estipulado en el Tratado de la Unión Europea y reafirmado en el “Consenso Europeo sobre Desarrollo”, los Estados miembros y la Unión comparten responsabilidades en este campo. Esto implica que la actuación respectiva se sitúa en un escenario de 27+1 (los países “socios” y la Unión), donde los diferentes actores toman parte en la definición e implementación de la política de desarrollo. Por eso, es necesario entender cómo encajan las relaciones externas y la política de desarrollo en la estructura institucional europea y así conocer las características y funciones de sus instituciones principales.

El Tratado de Lisboa<sup>26</sup> ha renovado y fortalecido las figuras institucionales del Presidente del Consejo Europeo<sup>27</sup> y del Alto

<sup>26</sup> Firmado el 17 diciembre de 2007 y entró en vigor el 1° de diciembre de 2009.

<sup>27</sup> El Consejo Europeo define las orientaciones y las prioridades políticas generales de la Unión y elige (o postula) los candidatos para los cargos más importantes

Representante de la Unión para Asuntos exteriores y Política de seguridad, en adelante Alto Representante, que busca dar lugar a una mayor coherencia, influencia y visibilidad a la Unión en la escena internacional y más peso a sus relaciones con otros países y organismos institucionales.

En particular, el Alto Representante permanece en el cargo cinco años y es el jefe de la diplomacia comunitaria. En este marco, coordina la acción exterior de la Unión en el seno de la Comisión como uno de sus vicepresidentes<sup>28</sup> y es el encargado de las relaciones internacionales y, como mandatario del Consejo<sup>29</sup>, dirige y ejecuta la política exterior y de seguridad común. En apoyo al trabajo del Alto Representante, se ha creado el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que está compuesto por funcionarios provenientes del Consejo, la Comisión y los servicios diplomáticos nacionales, y que empezó a operar desde el 1º de diciembre de 2010.

De hecho, el SEAE constituye una especie de “ministerio de relaciones exteriores” de la Unión Europea: participa en la

---

de la Unión, pero no ejerce funciones legislativas. Está compuesto por los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros, más su presidente y el presidente de la Comisión Europea (que tiene voz, pero no voto). A sus reuniones se invita el Alto Representante. El presidente del Consejo Europeo es elegido por el mismo, ejerce su mandato durante dos años y medio (renovables una sola vez) y tiene las funciones de presidir sus reuniones, coordinar los trabajos, y favorecer el consenso interno. El cargo de Presidente del Consejo no es compatible con otros cargos en los Estados miembros

<sup>28</sup> Sus poderes están definidos por los artículos 15, 18, 26, 27, 30, 33, 36, 38, 42 y 43 del Tratado de la Unión Europea, con las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa.

<sup>29</sup> El Consejo de la Unión Europea (también llamado Consejo o Consejo de Ministros o *Consilium*) fue creado en los años cincuenta por los tratados iniciales y es, conjuntamente con el Parlamento, la principal instancia decisoria y órgano colegislador de la UE. En el Consejo están representados los Estados miembros y en sus reuniones participan los ministros que, dependiendo de los temas a tratar, ejercen las funciones correspondientes en cada país. Por ende, existen nueve formaciones del Consejo: Asuntos generales y Relaciones internacionales; Asuntos económicos y financieros (ECOFIN); Justicia y Asuntos de interior; Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores; Competitividad; Transportes, Telecomunicaciones y Energía; Agricultura y Pesca; Medio ambiente; Educación, Juventud y Cultura.

formulación de la política exterior y coordina la actividad diplomática, pero es una instancia administrativa y no dispone de la autonomía necesaria para tomar decisiones. Las decisiones sobre política exterior y de seguridad las toma el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Internacionales, que a su vez está presidido por el Alto Representante.

Debido a su colocación, intermedia entre la Comisión y el Consejo de la Unión Europea, y a su origen heterogéneo, el SEAE representa un organismo único en su género, caracterizado por una amplia autonomía y, al mismo tiempo, por una notable importancia<sup>30</sup> para la actividad de las dos instituciones antes mencionadas<sup>31</sup>.

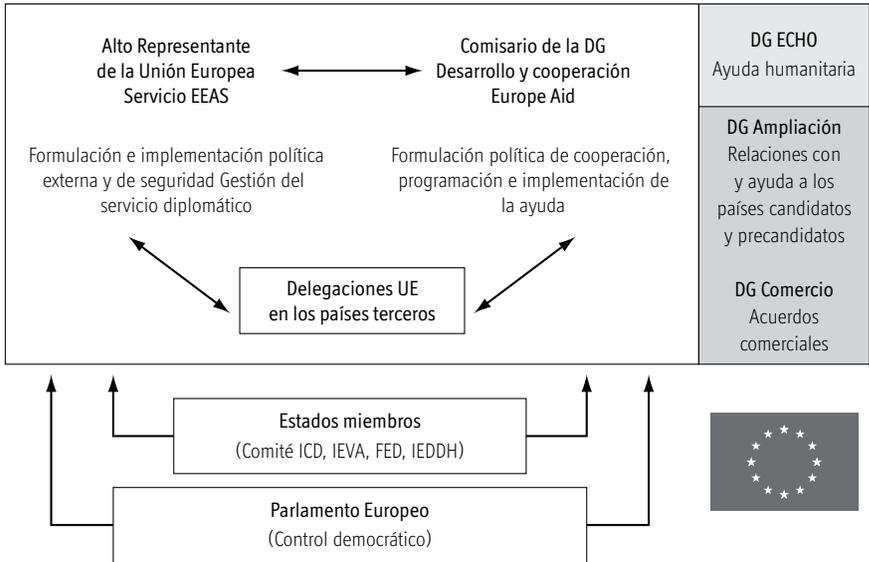
Por lo anterior, entre la segunda mitad de 2010 y el 2011, la Comisión Europea ha atravesado un proceso de redefinición de las responsabilidades y funciones de sus servicios y direcciones generales, y especialmente de los que manejan las relaciones externas<sup>32</sup>, incluida la cooperación al desarrollo. Entre otros, esto conllevó la desaparición de la Dirección General (DG) Relaciones Externas, cuyas funciones fueron absorbidas por el Alto Representante y el SEAE, y la fusión entre las anteriores DG Desarrollo y DG EuropeAid, que originó la nueva DG Desarrollo y Cooperación EuropeAid.

---

<sup>30</sup> Este permite entender porqué el proceso de creación del SEAE necesitó de largas negociaciones entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión Europea, todos deseosos de defender o ampliar sus responsabilidades y funciones en la política exterior.

<sup>31</sup> El SEAE es el primer servicio diplomático multinacional y, una vez a régimen, contará con 6/7.000 funcionarios y será el más grande servicio diplomático del mundo, comparable únicamente con el estadounidense.

<sup>32</sup> Además de las que ya se mencionaron, las otras direcciones generales involucradas en las relaciones externas son la DG Comercio, que promueve los intereses comerciales europeos y la apertura de los mercados; la DG Ampliación, que maneja las relaciones y los programas de apoyo a los países candidatos y precandidatos; y la DG Ayuda humanitaria y Protección civil (ECHO), que maneja la ayuda humanitaria en los países terceros en caso de conflictos armados, catástrofes naturales y otras emergencias.



**Gráfico 11.** Estructuras operativas que manejan las relaciones externas

Esta última desempeña las tareas de elaborar las políticas europeas en materia de desarrollo y de ofrecer asistencia en los países receptores, erogando la ayuda mediante varios instrumentos financieros, y velando para garantizar su calidad y su eficacia. En este contexto, la DG Desarrollo y Cooperación EuropeAid realiza además las siguientes actividades: coordina las relaciones operativas con los otros donantes internacionales, asegura la preparación y la difusión de la información relativa a las convocatorias y las licitaciones para la asignación de los recursos, y garantiza el monitoreo y la evaluación de las actividades.

Otro actor clave en las relaciones externas está representado por las Delegaciones en los países terceros. También su estatus fue modificado por el Tratado de Lisboa: en la actualidad representan plenamente la Unión Europea en su conjunto (y no, como era antes, únicamente la comisión) y dependen de la jurisdicción del SEAE en vez que de la antigua DG Relaciones Externas.

En lo referente a cooperación al desarrollo, la importancia de las Delegaciones ha ido creciendo en los últimos años y hoy día operan directamente las convocatorias y las licitaciones para la

asignación de los recursos y las actividades de supervisión de los proyectos realizados en los países receptores de la ayuda comunitaria.

En realidad, aún no está completamente claro cómo se “consolidarán” las responsabilidades y funciones de las nuevas estructuras operativas. La gráfica que sigue ayuda a entender mejor la situación actual.

### 3. COOPERACIÓN EURO-LATINOAMERICANA

La experiencia euro-latinoamericana representa probablemente una de las prácticas más innovadoras y acertadas en el panorama de los últimos años en lo referente a la cooperación internacional. Por esto, esta segunda parte del texto tiene como propósito, por un lado, caracterizar su contexto y enfoque estratégico y, por el otro, analizar algunos de los contenidos específicos del programa regional (Tassara, 2011).

A pesar de que se le dará más énfasis a los temas relacionados con la cooperación al desarrollo, es importante recordar que los tres pilares de la acción exterior de la Unión Europea con América Latina son el diálogo político, la cooperación al desarrollo y las relaciones comerciales. Este enfoque fomenta la integralidad de la acción exterior y está orientado a favorecer las sinergias y la retroalimentación entre las distintas facetas antes mencionadas.

#### 3.1. ANTECEDENTES, PRIORIDADES Y RECURSOS

Las primeras actividades de cooperación con América Latina y el Caribe remontan, por parte de algunos países europeos a mediados de los años sesenta, y por parte de la Comisión Europea a principios de 1970.

Como se señaló en el apartado 2 de este capítulo, en la década de 1990 se consolida el proceso de universalización geográfica de la cooperación europea. En este marco, fue decisiva, en febrero

de 1992, la aprobación del Reglamento 443 “Ayuda financiera y técnica a la cooperación económica con los países en desarrollo de América Latina y Asia”, que fue sustituido a finales de 2006 por el Reglamento 1905 “Instrumento de Financiación para la Cooperación al desarrollo”, que igualmente provee el marco legal para la ayuda a los países latinoamericanos.

Por otro lado, es importante recordar que la cooperación al desarrollo es tan sólo un componente del diálogo político, que empieza en 1984 con los países de América Central<sup>33</sup> a través del Diálogo de San José (ver apartado 2), se amplía en 1990 con el establecimiento de reuniones y consultas permanente con los países del Grupo de Río<sup>34</sup>, se consolida en 1994 con la aprobación de una estrategia para las relaciones bilaterales con la región (Consejo UE, 1994<sup>35</sup>), y se cristaliza a finales de los noventa con el inicio de un diálogo político-institucional más sistémico y ambicioso.

Justamente en junio de 1999, en Río de Janeiro, durante la celebración de la Primera Cumbre entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC), es cuando se decidieron estrechar los vínculos birregionales y se planteó la implementación de una asociación estratégica entre las dos regiones.

---

<sup>33</sup>Y, de esta manera y en forma indirecta, con los países que en ese entonces conformaban el Grupo Contadora: Colombia, México, Panamá y Venezuela.

<sup>34</sup>Que en 1990 contaba con la adhesión de doce países (los cuatro del Grupo Contadora más Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y dos organizaciones regionales: la Comunidad del Caribe (CARICOM), compuesta por quince países, y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), compuesto por siete países miembros y uno asociado.

<sup>35</sup>Los documentos relevantes de la Comisión Europea sobre el mismo tema son: “Seguimiento de la primera cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea” (2000); “Sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina (...)” y “La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica” (2004); “Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina” (2005); “La asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: un compromiso común” (2008); “Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales” (2009).

En este marco, la Tercera Cumbre UE-ALC (Guadalajara, mayo de 2004) identificó el tema de la cohesión social como elemento central de la asociación estratégica birregional y de la política de cooperación euro-latinoamericana.

Una buena definición de este tema es la siguiente:

La cohesión social pretende ofrecer oportunidades reales para cada persona, incluyendo los más desaventajados, para acceder a los derechos básicos y al empleo, beneficiarse del crecimiento económico y de esa manera participar plenamente en la sociedad. Las personas están en el centro de este enfoque: a ellas ha de dárseles la oportunidad para contribuir a, y beneficiarse del progreso económico y social (CE y BID 2006).

La Comunicación de la Comisión Europea (CE) al Consejo y al Parlamento Europeo sobre “Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales” (CE, 2009) sintetiza bien la evolución de los últimos años.

Los países de América Latina desempeñan un papel cada vez más importante en la adopción de nuevas formas de gobernanza económica y social a nivel mundial y han mejorado considerablemente sus políticas sociales en los últimos años. No obstante, las desigualdades y la exclusión social siguen siendo retos candentes para la región. Esta es la razón por la que la mejora de la cohesión social ha sido un objetivo político clave de la Asociación Estratégica desde su puesta en marcha en la Cumbre de Guadalajara. Las ventajas mutuas del diálogo birregional sobre cuestiones tales como el desarrollo de las capacidades para cubrir las necesidades del mercado laboral, el empleo juvenil, la ampliación de la protección social y el trabajo digno, son evidentes. Se han hecho muchas cosas para promover la cohesión social en la región. Tras la Cumbre UE-ALC de Viena en 2006, se puso en marcha en 2007 el primer Foro UE-ALC sobre la cohesión social. Una parte importante de los fondos disponibles para la cooperación de la CE con América Latina se ha asignado a la cohesión social. El diálogo y la cooperación entre autoridades gubernamentales, instituciones internacionales y sociedad civil también se ha intensificado gracias a los programas EUROsocial y URB.

La mencionada Comunicación (CE, 2009) aborda también los cuatro retos políticos principales a los que se enfrentan ambas regiones:

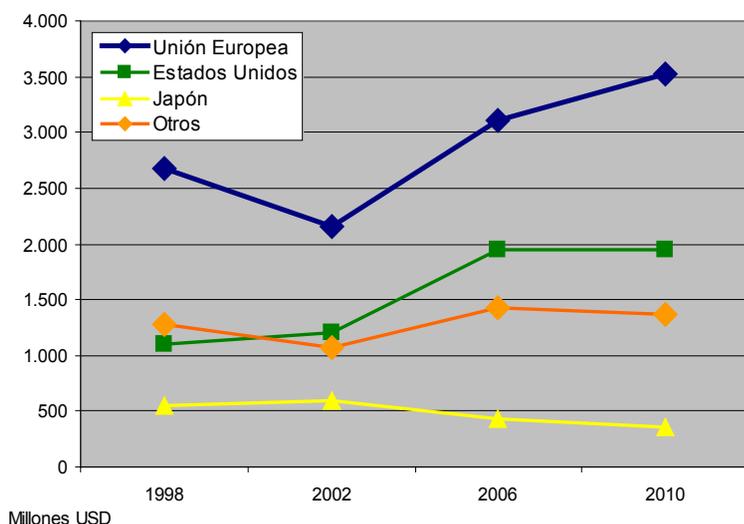
- Intensificar el diálogo birregional, centrarse en los retos globales (finanzas, cambio climático y migración), y dotar a las Cumbres de un programa más orientado a la acción.
- Reforzar la integración e interconectividad regional mediante las negociaciones sobre los acuerdos de asociación y el nuevo instrumento financiero “Facilidad de Inversión para América Latina.
- Consolidar las relaciones bilaterales y tomar más en consideración la diversidad, extrayendo el máximo partido de los acuerdos de asociación y los acuerdos de cooperación bilateral existentes.
- Adaptar los programas de cooperación con el fin de mitigar los efectos de la crisis financiera global sobre el crecimiento sostenible, conseguir una mejor distribución de los ingresos, y avanzar en el ámbito de la justicia, la libertad y la seguridad.

Al respecto, es importante evidenciar que la Unión Europea le ha reconocido cada vez más importancia a factores como la cohesión y la inclusión social, sobre todo en la cooperación con los países de renta media, y por ende con la gran mayoría de los países de América Latina. Entre otras cosas porque, como observa oportunamente Sanahuja (2011a: 210):

Para América Latina y el Caribe la agenda de los ODM [...] es manifiestamente insuficiente, en particular para los países de renta medio-alta [...], dado que en ellos la pobreza no es consecuencia de la falta de recursos, sino de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales, y de una “economía política del mal gobierno” de la que se benefician las elites tradicionales. La región demanda una agenda de

desarrollo más amplia que permita hacer frente a [...]: a. la debilidad institucional y la falta de cohesión social; b. la vulnerabilidad de su inserción internacional, en particular en materia financiera y comercial; y c. las dificultades para la transformación tecnológica y productiva.

En otro orden de ideas, la Unión Europea, a pesar de haber reducido el porcentaje de la ayuda destinada a América Latina<sup>36</sup>, ha mantenido en los últimos quince años el liderazgo entre los donantes internacionales. La gráfica 12 evidencia que, a pesar de una reducción de la AOD a principios de la década del 2000, la Unión ha ido aumentando el volumen de la ayuda y en el 2010 aportó a la región latinoamericana más de 3.500 millones de dólares, seguida desde lejos por los Estados Unidos (algo menos de 2.000) y Japón (unos 300), mientras que el conjunto de los otros donantes representan alrededor de 1.400 millones.



**Fuente:** elaboración del autor en base a DAC Aid Statistics [[www.oecd.org/dac/stats](http://www.oecd.org/dac/stats)]

**Gráfico 12.** Composición de la AOD para América Latina

<sup>36</sup> Es importante recordar, además, que algunos países miembros (como Dinamarca, Gran Bretaña y Suecia) ya se han retirado por completo de la región o lo están haciendo.

### 3.2. CARACTERÍSTICAS DE LA ESTRATEGIA REGIONAL

Los últimos Documentos de estrategia regional para América Latina fueron aprobados en 2002 y 2007, con una proyección plurianual que cubría, respectivamente, el periodo 2002-2006 y 2007-2013. El análisis de estos documentos evidencia la existencia de un enfoque integrado y una notable continuidad, en cuyo marco se articulan los tres pilares anteriormente mencionados: el diálogo político, la cooperación al desarrollo y las relaciones comerciales. Como señala Sanahuja (2011b: 42-44):

En el ámbito político la prioridad ha sido la gobernanza democrática, y en concreto, la consolidación de las instituciones democráticas y el estado de derecho, la reforma del Estado, el respeto y vigencia de los derechos humanos, y el “buen gobierno”. En el ámbito económico, el apoyo a la integración regional, respaldando el fortalecimiento institucional, la coordinación de políticas, la participación de la sociedad civil, y el acceso a mercados externos. En el ámbito social, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a través del concepto de “cohesión social”. Finalmente, en lo referido a la gestión de las interdependencias, se han mantenido como prioridades la protección del medio ambiente, la lucha contra las drogas ilegales, y la prevención y respuesta frente a desastres naturales. Temas transversales, como la igualdad de género y la lucha contra la discriminación de indígenas, afrodescendientes y minorías también han tenido continuidad.

El Documento de estrategia regional para América Latina vigente (CE, 2007a) define los objetivos globales y sectoriales de la cooperación e incluye únicamente programas que abarcan el conjunto de la región y prevén la participación de varios países en cada proyecto específico.

En términos generales, estos programas pretenden reforzar los vínculos entre los países latinoamericanos y los países comunitarios gracias al intercambio de experiencias y buenas prácticas, a la creación de redes y a la realización de proyectos pilotos con un notable contenido de innovación. Además, favorecen el fortalecimiento de las relaciones y la cooperación sur-sur entre los países y la integración regional. A continuación se presentan

los principales programas que conforman la estrategia regional (CE, 2007a; CE, 2010):

- El *Programa αLFA* comenzó en 1994 y promueve la cooperación entre universidades europeas y latinoamericanas, con el objetivo de promover la educación superior en América Latina como medio para contribuir al desarrollo económico y social de la región. El programa cofinancia proyectos dirigidos a mejorar la capacidad de las instituciones latinoamericanas (universidades y otras instituciones de educación superior) y a fomentar la cooperación académica entre las dos regiones. Hasta el momento han sido financiados unos 1.000 micro-proyectos y unos 100 proyectos y programas de mayor envergadura (más de 160 M€ en total), que han visto involucradas casi 2.000 instituciones de educación superior, en su gran mayoría latinoamericanas.
- *AL Invest* empezó en 1995 y es un programa de cooperación económica cuyo objetivo es apoyar la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) de América Latina, en colaboración con sus socios europeos. La cuarta fase del programa (2009-2012) es manejada por tres consorcios subregionales (América Central, México y Cuba; Región Andina; Cono Sur y Venezuela) de organizaciones empresariales (cámaras de comercio, asociaciones de industria, agencias de promoción de exportaciones) y se orienta a la cofinanciación de encuentros y pequeñas ferias empresariales dirigidos a la promoción de negocios comunes, acciones de apoyo institucional hacia los operadores de la red, actividades de formación y servicios de asistencia técnica a las Pymes. Desde su inicio, se han realizado más de 1.000 proyectos en unos 25 sectores comerciales (agro-industria, medio ambiente y telecomunicaciones entre los más importantes) con la participación de unas 87.000 Pymes.
- El *Programa URB-AL* fue lanzado en 1995. Su objetivo es promover la creación de redes de cooperación descen-

tralizada entre colectividades locales y otros actores europeos y latinoamericanos, tanto a nivel municipal como regional, sobre temas y problemas concretos de desarrollo territorial. En este marco, se le da especial énfasis a la identificación y a la promoción de experiencias pilotos orientadas al fortalecimiento de políticas públicas basadas en el buen gobierno, la cohesión social y la participación democrática. Hasta el momento fueron financiados casi 200 proyectos que han involucrado a más de 1.000 colectividades locales.

- El *Programa Alfañ* (Becas de alto nivel para América Latina) empezó a operar en 2002 y tiene como objetivo la promoción de la cooperación en materia de educación superior. A lo largo de las cinco convocatorias realizadas hasta el momento fueron seleccionados 3.319 candidatos oriundos de 18 países de América Latina. Las becas respectivas permiten a los estudiantes cursar estudios de Especialización, Maestría o Doctorado en universidades de excelencia europeas y latinoamericanas. En la actualidad, después del cierre de Alfañ, existe la disponibilidad de un cupo de becas para los estudiantes latinoamericanos en el marco del programa *Erasmus Mundus*.
- El *Programa @LIS* comenzó en 2001 y busca fortalecer el desarrollo de la sociedad de la información. Sus objetivos principales son ampliar el diálogo sobre temas digitales y las aplicaciones de las redes informáticas en América Latina; promover más y mejores interconexiones entre las redes de investigación y las comunidades de las dos regiones y favorecer la integración digital.
- El propósito general del *Programa EUROsocial*, cuyas primeras actividades remontan al 2002, es contribuir a aumentar el grado de cohesión social de las sociedades latinoamericanas actuando sobre las políticas públicas de educación, salud, administración de justicia, fiscalidad y empleo. En este marco, el Programa se dirige al fortalecimiento institucional de las administraciones públicas

europeas y latinoamericanas, mediante actividades de sensibilización política e intercambios de experiencias, así como buenas prácticas. Las actividades de sensibilización se dirigen principalmente a líderes y dirigentes con capacidad para la toma de decisiones y a quienes participan activamente en el diseño y aplicación de las políticas públicas (funcionarios, expertos, investigadores, líderes de organizaciones gremiales). Finalmente, los intercambios de experiencias y buenas prácticas se dirigen a los responsables y a los gestores de la aplicación de estas políticas.

- El *Programa COPOLAD* (Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en materia de Políticas sobre Drogas) empezó en 2010; tiene el objetivo de consolidar el Mecanismo de Coordinación y Cooperación entre la UE y América Latina y el Caribe en materia de drogas y contribuir a una mayor coherencia, equilibrio e impacto de las políticas desarrolladas con este objetivo en América Latina. En este marco, el programa pretende reforzar las capacidades de los actores responsables en materia de lucha contra las drogas y fomentar el proceso de elaboración de las políticas respectivas.
- En la Cumbre de Lima (2008) fue discutida la realización de *EURO Clima* (Programa de cooperación regional contra el cambio climático), que fue aprobado en 2009 y empezó en 2010. Sus objetivos principales son compartir conocimientos, fomentar la cooperación y el diálogo estructurado y asegurar sinergias y coordinación de las acciones entre Europa y América Latina en materia de cambio climático. En este mismo contexto se ubica el *Programa EURO Solar*, que empezó también en 2010 con el objetivo de reducir la pobreza ofreciendo acceso a fuentes renovables de energía eléctrica a comunidades rurales aisladas que carecen de electricidad.
- La *RALCEA* (Red Latinoamericana de Centros de Conocimiento de Gestión de Recursos Hídricos) arrancó en

2010 y tiene el objetivo de promover las políticas públicas orientadas a la valorización y el aprovechamiento sostenible del agua basadas en el conocimiento técnico-científico. Para ello, fomenta la cooperación sur-sur a través del establecimiento de una red regional de centros de conocimiento latinoamericanos.

- La *Facilidad de Inversión en América Latina* fue lanzada en 2010 para fomentar las inversiones de los gobiernos e instituciones públicas. Este programa constituye un mecanismo que combina subvenciones (contribuciones no reembolsables de la Comisión Europea y otros donantes) con préstamos de instituciones financieras de desarrollo europeas, así como aquellos de las instituciones financieras regionales de América Latina. Su finalidad principal es movilizar la financiación adicional para llevar a cabo inversiones esenciales en tres ámbitos principales: interconectividad entre y en los países latinoamericanos, especialmente en infraestructuras energéticas y de transporte; protección del medio ambiente y mitigación o adaptación al cambio climático; mejoramiento de la infraestructura de servicios sociales y apoyo a las Pymes.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES

“A diferencia de otros donantes, la Unión Europea ha intentado acompañar a los países de América Latina y el Caribe en los procesos de construcción de institucionalidad para la cohesión social” (Morazán et al., 2011: 20). Esta simple apreciación sintetiza muy bien el principal valor agregado de la cooperación regional euro-latinoamericana.

Desde hace muchos años es una cooperación entre pares, orientada a fortalecer la integración regional y el diálogo bi-regional, y basada metodológicamente en el trabajo en redes y en el aprendizaje mutuo de los aciertos y errores de todos los actores involucrados.

En este marco, se lograron éxitos importantes como el ya mencionado apoyo al proceso de paz, al desarrollo económico y social y a la integración regional en América Central.

Por otro lado, en los últimos veinte años la Unión Europea ha sido el donante más lúcido en interpretar los cambios que se iban presentando a nivel internacional y en reajustar de manera consecuente su enfoque de cooperación (Tassara 2012b). De hecho, a lo largo de los años noventa, la Comisión Europea modificó sus políticas, amplió el abanico de los instrumentos operativos, aumentó la cantidad de actores que podían acceder a sus fondos y multiplicó los espacios para la participación activa y la apropiación de los actores locales. El resultado ha sido un enfoque diversificado, multinivel, multisectorial y multi-actor que permite diseñar estrategias flexibles, según las necesidades específicas de cada país y región del planeta<sup>37</sup>.

Como ya se evidenció, en el caso de América Latina (CE, 2010), desde los años noventa, la política europea incluye varios niveles de cooperación (bilateral, subregional, regional), instrumentos (asistencia técnica, realización de programas y proyectos temáticos) y sectores (integración regional, seguridad alimentaria, medio ambiente y recursos naturales, migración, formación, etc.), todos ellos orientados hacia la lucha contra la pobreza y el fortalecimiento de la cohesión social (Tassara, 2011).

Además, la mayor parte de los recursos respectivos son accesibles (normalmente a través de convocatorias para la presentación de proyectos) a diversos actores, incluyendo entre ellos las ONG, las otras organizaciones de la sociedad civil, las administraciones locales, las universidades y los centros de investigación, las pequeñas y medianas empresas. En este marco, ya se destacó (ver apartado 3.2) que existen programas orientados espe-

---

<sup>37</sup> En 1998, por ejemplo, el Consejo de la Unión Europea adoptó un Reglamento sobre la cooperación descentralizada, reforzando la idea que la misma “constituye un nuevo enfoque de la cooperación al desarrollo que coloca a los actores en el centro de la ejecución, y por lo tanto, persigue el doble objetivo de adaptar las actividades a las necesidades y hacerlas viables”.

cialmente a universidades y centros de investigación (*αLFA*), pequeñas y medianas empresas (*AL Invest*) y administraciones locales (*URB AL*).

Desde este punto de vista, la cooperación europea representa una de las experiencias más avanzadas en lo referente a la inclusión de lo no gubernamental y de lo local por parte de un donante oficial.

En este contexto, los nuevos actores de la cooperación han ganado mucho espacio. Por ejemplo, las autoridades locales (municipios, provincias, departamentos, etc.), las organizaciones de la sociedad civil, las universidades, los centros de investigación, y el sector privado.

Es interesante señalar que algunos programas de la cooperación regional euro-latinoamericana, como por ejemplo *URB-AL*, favorecen el intercambio directo de experiencias entre concejales y técnicos territoriales de los dos continentes. Mediante el intercambio y la participación de las colectividades locales en proyectos comunes, el *Programa URB-AL* ha contribuido a alcanzar logros importantes. Entre ellos: reforzar la capacidad de acción de las autoridades locales para impulsar el desarrollo social, económico y cultural, incluso con la creación de nuevos servicios públicos; desarrollar la capacidad de gestión de las colectividades locales mediante la formación de los recursos humanos; promover la asociación entre colectividades locales y representantes de la sociedad civil; aumentar la participación de las colectividades locales en el ámbito internacional; difundir las buenas prácticas de desarrollo local europeas y latinoamericanas respetando las especificidades locales.

Experiencias como esta abren caminos innovadores para ampliar la cohesión social e impulsar el desarrollo local y, al mismo tiempo, representan una hipótesis de “mestizaje” entre la clásica cooperación Norte-Sur y la novedosa cooperación Sur-Sur, creando también espacios para intercambios enriquecedores

entre las colectividades locales y los actores organizados de la sociedad civil del Norte y del Sur del planeta (Tassara, 2011).

Antes de finalizar, se señalan también varios elementos críticos y reflexiones abiertas sobre la cooperación europea, algunos de los cuales son especialmente relevantes para la cooperación euro-latinoamericana.

El primero es quizás el más evidente. A pesar de la crisis reciente, la Unión Europea sigue siendo la primera potencia comercial y el primer donante de ayuda oficial al desarrollo a nivel planetario. Sin embargo, no desempeña un papel equivalente en la arena internacional y no logra valorizar adecuadamente su relevancia económica como base de una mayor influencia política en el escenario mundial. Esta limitante se refleja también en la cooperación, en la que la Unión mantiene una especie de “liderazgo cultural”, sin que esto logre traducirse en una verdadera hegemonía política y en la capacidad de viabilizar las decisiones consideradas necesarias, como fue evidente en las conferencias internacionales que siguieron la aprobación de la Declaración del Milenio<sup>38</sup>. Además, en la coyuntura negativa causada por la crisis, el espacio comunitario corre el riesgo de transformarse en una especie de fortaleza continental que protege sus miembros de las turbulencias internacionales. Al contrario, ahora más que nunca la Unión tendría que ser capaz de consolidar su identidad política autónoma, diseñar e implementar políticas sociales y económicas innovadoras, y caracterizarse como un actor global en el escenario de las relaciones internacionales.

La segunda cuestión se refiere a la coherencia de la política desarrollo con las demás políticas comunitarias, que es un tema considerado prioritario tanto en el “Consenso Europeo sobre Desarrollo” (CE, 2006a) como en el mismo Tratado de Lisboa. Al respecto, son bastante evidentes, por ejemplo, las contradiccio-

---

<sup>38</sup> Debido a la oposición de Estados Unidos y otros países, en las Conferencias internacionales de Monterrey (2002), Nueva York (2005 y 2010) y Doha (2008) no se aprobaron las medidas necesarias para aumentar la AOD de los países industrializados y se dio una parcial marcha atrás en los compromisos orientados al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

nes que existen entre el derecho universal a un acceso equitativo al comercio mundial, por un lado, y la Política Agrícola Común (PAC), que utiliza los aranceles y los subsidios comunitarios como elementos de protección del mercado interior europeo, perjudicando así los productores de los países en desarrollo, por el otro. Este tema se ha vuelto especialmente crítico en las relaciones económicas y comerciales con muchos países latinoamericanos, llegando a dificultar notablemente tanto la Ronda de Doha<sup>39</sup> de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como la negociación del Acuerdo de asociación con el MERCOSUR (Morazán et al., 2011). Algo similar aplica a las políticas migratorias, que —sobre todo en los últimos años— se han vuelto bastante incoherentes respecto a los principios éticos y sociales solemnemente afirmados en el Consenso Europeo y en otros documentos oficiales de la cooperación al desarrollo. Por eso, “el tema migración se ha convertido en una constante de las Cumbres UE-ALC” (Morazán et al., 2011: 42). En lo general, aparece al menos inapropiado que la Declaración de París (OECD, 2008), cuyos contenidos se deben al mencionado liderazgo cultural europeo, no refiera nada sobre el tema de la coherencia de la política de desarrollo.

Otro tema crítico tiene que ver con la elaboración de los Documentos de estrategia, tanto a nivel de país como a nivel de región y sub-regiones, que en el caso de América Latina son tres: América Central, Comunidad Andina y MERCOSUR. Al respecto, parece oportuno dedicarle más tiempo y recursos a la elaboración de los documentos mencionados y, sobre todo, ampliar la participación de los expertos locales en su formulación, por un lado, y aumentar la cantidad y la calidad de las reuniones y las consultas con los actores locales (gubernamentales y no gubernamentales) dedicadas a su revisión y a la verificación de un amplio consenso sobre sus contenidos.

A pesar de haber sido anunciada en la Cumbre de Viena (2006), aprobada por la Cumbre de Madrid (2010) y deliberada en

---

<sup>39</sup> Es la negociación que empezó en noviembre de 2001 en Doha (Qatar) con la Cuarta conferencia ministerial de la OMC e incluye el tema del comercio agrícola.

Bruselas por el Consejo de la Unión Europea en enero de 2011, todavía no se ha concretado la creación de la “Fundación América Latina y el Caribe-Unión Europea” (Fundación ALC-UE). Lo único claro es que se ubicará en la ciudad de Hamburgo, sin embargo aún no trasciende qué tan grande o pequeña serán su estructura y presupuesto, cuándo comenzarán sus actividades y quién la presidirá. Tratándose de una herramienta fundamental para fortalecer el diálogo, el entendimiento mutuo y la asociación birregional, no aparece justificable una demora de tantos años en la implementación de tan importante decisión.

Una última reflexión. Justamente ahora, al momento en que se está terminando la redacción de este ensayo, en mayo de 2012, la Comisión Europea se encuentra trabajando en la formulación de la nueva programación para la cooperación con América Latina en el periodo 2014-2020. Al respecto, sería un error si la Unión decidiera cerrar la cooperación bilateral con los países latinoamericanos de renta media.

Esto por varias razones. La primera es que la erradicación de la pobreza como objetivo global sigue siendo relevante en muchos países de la región, varios de ellos de renta media.

A pesar de los éxitos en crecimiento económico y de una mayor capacidad para sortear los efectos de la crisis financiera internacional, América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo: el 20% más rico acapara el 57,1% de los ingresos, mientras que la misma proporción de los más pobres recibe apenas un 2,9% de la riqueza. A las desigualdades sociales de todo tipo habría que agregarles las desigualdades territoriales, que también son de enorme cuantía en América Latina y el Caribe” (Morazán et al., 2011: 10).

Por esto recientemente la CEPAL ha planteado que “sería necesario repensar la categoría de ‘renta media’ —en la que se clasifica la mayoría de los países de América Latina— como criterio para la asignación de la AOD” (Morazán et al., 2011: 7). Al respecto, podría ser útil considerar el índice de Gini, que mide la desigualdad en la distribución de los ingresos, entre los indicadores utilizados en el contexto antes mencionado.

La segunda es que la cooperación al desarrollo y la AOD constituyen elementos clave “[...] de la relación birregional, y el compromiso de la Unión y de los Estados miembros con los ODM no debiera llevar a una reducción de la ayuda con la región, pues ello afectaría negativamente el esfuerzo realizado [...] en la reducción de la pobreza y la desigualdad, en la consecución de otras metas de desarrollo, en la gobernanza democrática, y en su contribución a la provisión de bienes públicos regionales y globales” (Sanahuja, 2011: 58). En particular, los países de renta media “necesitan diseñar estrategias de reducción de la pobreza, comprensivas y consensuadas, en torno a las cuales se puedan articular agendas de cooperación y mejorar la coordinación con y entre los donantes, entre los que la Unión continuará siendo un referente principal [...] para la región” (Castañeda Bustamante, 2010).

## REFERENCIAS

- AidWatch. (2011). *AidWatch Briefing. Tra austerità e volontà politica: Gli stanziamenti per gli aiuti nei bilanci degli stati membri dell'Unione Europea nel 2011*. New York: New York University.
- Castañeda, N. (2010). Balance y perspectivas de la cooperación de la Unión Europea con América Latina. Ponencia presentada en el *Encuentro euro-latinoamericano sobre los límites y posibilidades de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. 12/05/2010. Madrid, España.
- CE-EC. (2011a). *Global Europe: A new approach to financing EU external action. Joint Communication to the European Parliament and the Council [COM(2011)865 final]*. Brussels: Autor.
- CE-EC. (2011b). *The Multiannual Finance Framework: The Proposals on the External Action Instruments [MEMO/11/878]*. Brussels: Autor.
- CE-EC. (2010). *Socios para el desarrollo. Guía sobre la cooperación Unión Europea - América Latina*. Bruselas: Autor.
- CE-EC. (2009). *Comunicación de la CE al Consejo y al Parlamento Europeo [SEC(2009)1227]. La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales*. Bruselas: Autor.
- CE-EC. (2007a). *América Latina. Documento de programación regional 2007-2013 [E/2007/1417]*. Bruselas: Autor.
- CE-EC. (2007b). *Comunicación de la CE al Consejo y al Parlamento Europeo [COM(2007)72 final]. Código de conducta de la Unión Europea relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*. Bruselas: Autor.

- CE-EC. (2006a). *El Consenso Europeo sobre Desarrollo [2006/C46/01]. Declaración conjunta del consejo y 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*. Bruselas: Autor.
- CE-EC. (2006b). *Indicative breakdown of expenditure within individual headings and sub-headings [...]. Working document of the Commission services*. Brussels: Autor.
- CE-EC. (2004). *Perspectivas financieras 2007-2013. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo [COM(2004)487 final]*. Bruselas: Autor.
- CE y BID. (2006). *Conferencia de Alto Nivel: Promoviendo la cohesión social: la experiencia Unión Europea - América Latina y el Caribe*. Bruselas: Autor.
- Consejo UE. (1994). *Europa y América Latina: una cooperación para la acción. Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina. Consejo de la Unión Europea (Consejo UE)*. En: *Revista Iberoamericana de Educación*, 7(1). Disponible en: <http://www.rioei.org/oeivirt/rie07a08.pdf>. Accedido en marzo de 1995.
- Council of the European Union. (2005). *Financial Perspective 2007-2013 [15915/05]*. Brussels: Autor.
- Granell, F. (2006). La política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea. *Revista de Economía ICE: Información Comercial Española*, 831, 129-150. Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de España.
- Hegoa. (marzo, 2005). *Boletín de recursos de información*, 3. Disponible en: <http://boletin.hegoa.efaber.net/hegoa/antiguos/boletin3.html>. Accedido en: abril de 2006.
- Kitt, F. (2010). *EU Aid Architecture: Recent Trends and Policy Directions*. Estados Unidos: World Bank.
- Morazán, P., Sanahuja, J. & Ayllón, B. (2011). *Una nueva política para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina. Parlamento Europeo: Dirección General de Política Exterior*. Bruselas: Autor.
- Naciones Unidas (UN). (2010). *Declaración del Milenio. Resolución aprobada por la Asamblea General [A/RES/55/2]*. Nueva York: Autor.
- OECD. (2012). *DAC Peer Review of the European Union. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) / Development Assistance Committee (DAC)*. Paris: Autor.
- OECD. (2010). *Development Co-operation Report 2010*. Paris: Autor.
- OECD. (2008). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y Programa de acción de Accra*. Paris: Autor.
- OECD. (1996). *Shaping the 21<sup>st</sup> Century. The contribution of the Development Co-Operation*. Paris: Autor.

- Sanahuja, J. (2012). Las cuatro crisis de la Unión Europea. En: M. Mesa (coord.). *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013* (pp. 51-84). Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.
- Sanahuja, J. (2011a). Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe. En: *Pensamiento Iberoamericano*, 8(1), 195-222. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Fundación Carolina.
- Sanahuja, J. (2011b febrero). La política de desarrollo de la UE en América Latina: Estrategias e instrumentos para la cooperación birregional. Fundación Carolina. *Cuadernos CeALCI 12*. Madrid.
- Tassara, C. (2012a). Filosofía y organización de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea: una mirada al programa latinoamericano. En: F. Kock (ed.). *Colombia y la Unión Europea: integración regional, cohesión territorial y relaciones internacionales* (título provisional). Barranquilla, Colombia: Ediciones Uninorte (en imprenta).
- Tassara, C. (2012b). Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo. En: Jairo A. Taborda (Ed.). *Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo*. (pp. 15-81). Bogotá: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID).
- Tassara, C. (2011). Objetivos de Desarrollo del Milenio, políticas públicas y desarrollo humano en América Latina. Análisis de un caso exitoso en Antioquia. En: *Investigación & Desarrollo*, 19(2), 414-451. Barranquilla, Colombia: Ediciones Uninorte.



# Regional impacts of the Free Trade Agreement between the European Union and Colombia and Peru: A discourse analyses approach

**Florian Koch<sup>1</sup>**



## 1. INTRODUCTION

During the EU-Latin-America summit in Madrid in May 2010 the EU-Commissioner for Commerce, Karel de Gucht announced the successful completion of the negotiations of a far reaching trade agreement between the European Union and Colombia and Peru (De Gucht, 2010). According to de Gucht, the European Commission estimates that Colombia and Peru will benefit from this agreement through an increase of their Gross Domestic Product of about 1% (European Commission, 2010). Even though the agreement still waits for its coming into effect and the actual crises of the European Union could lead to a delay, the agreement (or the successful completion of the negotiations) marks a new step for the relations between the European Union and Colombia and Peru.

The trade agreement with the European Union can also be seen as an indicator for the changing foreign policy of Colombia. In

---

<sup>1</sup> Profesor de la cátedra Estudios Europeos del Departamento de Historia y Ciencias Sociales de la Universidad del Norte. Barranquilla. Docente del DAAD - Servicio Alemán de Intercambio Académico. [fkoch@uninorte.edu.co](mailto:fkoch@uninorte.edu.co).

the last years, trade agreements between Colombia and Canada, Turkey, Switzerland and South Correa were signed, in addition also an agreement between Colombia and the United States of America is supposed to come into effect soon. Colombia seeks to open its economy and facilitate the export and import of goods and services with other parts of the world through the reduction of tax barriers. This strategy which aims at a strengthening of the local economy trough economic globalization is widely discussed. The anticipated effects of the Trade agreement with the European Union for Colombia vary from enthusiastic to very critical; depending on the branch of economy and position in the political system (Wolfram, 2011).

The aims of this article are to analyze how the new commercial agreement (“Free Trade Agreement” - FTA) was discussed in the three important Colombian newspapers *El Tiempo*, *El Espectador* and *Semana* and what arguments for and against the Trade Agreement were expressed. The focus of the research lies in the expected outcomes of the trade agreement in the Colombian region in the three dimensions economy, society and ecology. It’s methodological approach consists in a discourse analysis using the database of the three newspapers as major source. With this analysis I try to show which aspirations and fears regarding the EU trade agreement in Colombia were transmitted in the Colombian press. The discussion about the EU-Colombia-Peru-FTA in the press has a huge influence on the perception of this trade agreement and the economic opening strategy in general in Colombia. It can be also seen as an indicator for the state of the EU-Colombia affairs.

This article contains of five parts: After the introduction the negotiation process of the Free Trade Agreement between the European Union, Colombia and Peru and the major contents of the Agreement are described. The methodology and the results of the analyses are presented in the following parts. The article ends with concluding remarks which emphasize the heterogeneous results and the mixed expectations about the FTA which can be found in the Colombian press.

## 2. THE FREE TRADE AGREEMENT EU-COLOMBIA/PERU

Commercial relations are an important aspect of the Foreign Policy of the European Union and form part of the “soft power”, which various authors see as a major characteristic of the foreign policy of the EU (Hettne, 2010; Montealegre, 2011). One instrument to strengthen these commercial relations are the trade agreements with third countries or regional groups. In the last years the European Union has signed commercial agreements with countries and regional groups like Chile, Korea, Mexico, South Africa, Canada, Asean countries, countries of the Gulf Co-operation Council, India, Malaysia, Singapore, Ukraine and Central America (European Commission, 2012).

In Latin-America the EU negotiated since 1999 with the MERCOSUR countries about a commercial agreement but the negotiations were slow downed by the Brazilian and the Argentinean government because of their distrust against fast liberalization politics (Diedrichs, 2008). The negotiations stopped during 2004 but were relaunched in 2010 (European Commission, 2010).

Due to the impossibility to reach a commercial agreement between the EU and the whole Latin American Region, an Agreement of Political Dialogue and Cooperation between the Andean Community (Bolivia, Colombia, Ecuador & Peru) and the EU was signed in 2003 (without the MERCOSUR countries). Based on this agreement an Association Agreement should be worked out which includes besides a commercial agreement also the pillars political dialogue and development cooperation (Serrano, 2010). The debates started in June 2007 between the European Union and the four countries of the Andean Community, but ended in June 2008 with the disembarkation of Bolivia. Bolivia decided to leave the negotiations because the rules regarding the commercial agreement were against the interest of the Bolivian people (Serrano, 2010). After the pull out of Bolivia the character of the negotiations changed: From a block-to-block character to a negotiation between three countries of the Andean Community and the block of the EU. In these new debates only

commercial issues were considered, leaving the other two pillars (political dialogue and development cooperation) aside. In July 2009 also Ecuador left the negotiations so only Colombia and Peru continued to discuss about the trade agreement with the EU. The conclusion of the negotiations was announced during the EU-Latin-America summit in Madrid in May 2010. The linguistic and legal revision took place until March 2011 and was followed by the process of translation into all EU languages.

In March 2012 the Trade ministers of the 27 European Union states gave a political agreement on the free trade agreement with Colombia and Peru, leaving no more than technical obstacles open (AFP, 2012). The next step before the conclusion of the agreement is the approval of the European Parliament as well as the Colombian and Peruvian Parliaments. With the decision of the trade ministers a provisional coming into effect of the trade agreement is possible, even before the national parliaments approve the agreement. There is still a controversy<sup>2</sup> if the free trade agreement is a “mixed agreement” or a “commercial agreement” even though the arguments for a mixed agreement seem convincing see (Krajewski, 2011). If the agreement is a mixed one (which means that not only commercial but also other issues are tackled) the approval of all 27 parliaments would be necessary. If it is a purely commercial agreement, only the European parliament has to agree, leaving the national parliaments aside. The ratification of the parliaments of all EU member states obviously would delay the “official” coming into effect of the FTA, but with the provisional coming into effect the EU found a pragmatic solution to avoid a further delay (Wolfram, 2011). Even though it is not certain that all the parliaments will approve the FTA and the failure in only one member state would lead to the halt of the whole project (Wolfram, 2011).

---

2 See: <http://debates.oireachtas.ie/dail/2012/01/17/00032.asp>, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmeuleg/428-iii/42816.htm>, <http://www.fta-eu-latinamerica.org/about-ftas/ehe-european-council-allowing-the-provisional-implementation-of-the-free-trade-agreement/>.

The text of the FTA contains rules for different sectors of trade and complex norms regarding transitional periods indicating when the tariffs for different goods should be abandoned. The FTA also includes information about importation and exportation quotas regarding various goods. The main objectives of the Agreement are the trade liberalization for goods, public procurement, services and foreign direct investment. Instruments to realize the objectives are simplification of the customs clearance, technical regulation, the creation of legal framework for hygiene measures and plant protection as well as the facilitation of capital flows (Wolfram, 2011). The contract also includes rules regarding the protection of intellectual property and sustainable development.

The FTA will replace the actual commercial agreement between Colombia, Peru and the EU which is a GSP+-type of agreement. Within the GSP+ agreement already regulations to facilitate trade between the EU and the two Latin-American countries are in effect. In contrast to the planned trade agreement the GSP+ arrangement can be cancelled easily unilateral from the European Union meanwhile the FTA is a more stable, multiparty agreement.

Even though the exact point of time when the FTA will come into effect is still not defined and its benefits are even for experts difficult to foresee the Agreement caused powerful reactions on both side of the Atlantic. In Europe especially NGOs and political foundations published statements about the FTA -see for example Fritz (2010) while the general public was less involved and the local media hardly touched this matter. In Peru and Colombia the discussion was more widespread and the FTA with Europe was subject of various newspaper articles.

### **3. METHODOLOGY**

The methodology used in this research is based on methods of discourse and content analyses. Our aim is to illustrate the discourse about the FTA in three important Colombian newspapers.

The basic idea is to understand how the complex agreement was perceived in the Colombian press and what hopes and fears were transmitted. The idea behind this approach is rooted in the discursive turn in social sciences. Reading discourses helps reading the social reality (Santander, 2011). Discourse analyzes is closely related to content analyzes which is a structured method to read and analyze different kind of texts (Mayring, 2000). Also language (or in our case more specifically press articles) is not only a vehicle to express and reflect our ideas but also a factor which creates and changes social reality through discourses. A discourse is defined as the forms of thinking and acting which are constructed through language at a higher-than-individual level. For the understanding of discourses it is therefore important to ask “About what is talked?”, “How is talked?” and “What are the issues which are not talked about?”. Foucault highlights the strong interrelation between discourse and power:

In every society the production of discourse is at once controlled, selected, organized and redistributed by a certain number of procedures whose role is to ward off its powers and dangers, to gain mastery over its chance events, to evade its ponderous, formidable materiality [...]. Discourse is not simply that which translates struggles or systems of domination, but is the thing for which and by which there is struggle, discourse is the power which is to be seized. (Foucault, 1981: 52-53).

Press articles represent a special type of discourse: The articles published in newspapers pretend to picture a part of the social reality which individuals cannot (or do not want to) obtain in another way. But the selection what kind of content is published is subject of pre-selection processes done by the newspapers. This process can also be described as “gatekeeping” which is not an “innocent” action because some aspects have to be ignored while others are imposed. Therefore the press articles construct reality more than reproducing it (Califano, 2011). The discourse analyses of press articles about the Free Trade Agreement therefore bears the possibility to analyze the construction of social reality and the perception of economic globalization processes through FTA in the Colombian society.

Due to the limited space of this article the analyses focuses on the contents of the articles while the language and the words used to express the opinions are not part of the analyses. Within the limited space of this article it is not possible to analyze the language in detail which is used in the Colombian newspapers. Therefore the focus lies on the patterns of arguments which are used in the articles. What arguments for and against the FTA are published in the Colombian press and how can they be categorized? The research consists of different steps:

As a first step of the research a database with more than 370 news and articles of the three most important newspapers and magazines of the country (The daily newspapers *El Tiempo*, and *El Espectador*, and the weekly magazine *Semana*) was created. The newspapers were chosen because of their huge importance and widespread distribution. Furthermore they have contrasting political reputations: While the Newspaper *El Tiempo* has the reputation to be government-friendly, the other two newspapers are seen in the Colombian public as politically independent.

The articles which we analyzed were published between 2006 and 2012 and cover the whole process of the FTA's negotiation: The beginning of the negotiations as a planned trade agreement between the Andean Community and the EU in 2006, the failure of this attempt, the hope of an agreement between Colombia, Peru and the EU and the ongoing discussion about the problems, discontents and different opinions related with the FTA.

In the search engines of the online archives of the three newspapers the phrase: "TLC Colombia - Unión Europea" was inserted. The resulting articles were summarized and categorized. In accordance to the overall research question of the investigation different categories were created. The categories were the following: economic advantages, social advantages and ecological advantages on the one hand, and economic disadvantages, social disadvantages and ecological disadvantages on the other hand. Also the categories "other advantages/disadvantages" were created. Each article was examined and classified in one or more

of these categories. This allowed us to create an archive with all the arguments found in the articles. Methodologically challenging were the few articles in which positive as well as negative arguments were expressed. In this case (and also for articles which contained several arguments in various dimensions) the articles were divided and counted separately.

#### 4. RESULTS

The analysis contains of two major parts: A qualitative analyses about the main arguments and reasons and quantitative analyses about the amount of articles and arguments to be found in the newspapers.

##### 4.1. NUMBER AND DISTRIBUTION OF ARTICLES

Between the years 2006 and beginning of 2012, more than 350 articles on the Trade Agreement were published in the analyzed newspapers, 230 of the articles contained expectations about the results of the FTA. More than half of the articles were published in 2010 and 2011 which is not really astonishing because the final part of the negotiations and the discussion about its coming into effect took place in these two years, even though the number of articles was slightly lower in 2011 than in 2010. An expected result was also that the number of articles published in the daily newspapers *El Tiempo* and *El Espectador* was higher than in the weekly magazine *Semana* (*El Tiempo*: 112 articles, *El Espectador* 88 articles and *Semana* 28 articles)

The content of the published articles were classified in 8 categories. 33% of all the arguments found in the articles were economic advantages of the Trade Agreement, 16% social advantages, 2% ecological advantages and 9% other advantages. Overall 60% of all the arguments can be classified as advantages of the FTA.

40% of the arguments found in the newspapers focused on the expected disadvantages of the Trade agreement. Economic dis-

advantages account for 15% and social disadvantages for 17%. Ecological and other disadvantages had a minor significance with only 4% respectively 3% of all arguments.

Regarding the structure of the arguments differences between the newspapers can be found: 44% of the arguments published in *El Espectador* were about the economic advantages of the FTA, while this percentage was lower in *El Tiempo* and *Semana* (29%, 24%). In the newspaper *Semana* the share of arguments regarding economic disadvantages and social disadvantages was higher than in the other newspapers while *El Tiempo* has an over average share of arguments regarding other advantages (which were mainly political advantages)

**Table 1:** Structure of the published articles

	Economic advantages	Economic disadvantages	Social advantages	Social disadvantages	Ecologic advantages	Ecologic disadvantages	Other advantages	Other disadvantages
<b>Total</b>	33%	15%	16%	17%	2%	4%	9%	3%
<i>El Tiempo</i>	29%	17%	15%	18%	2%	-	17%	2%
<i>El Espectador</i>	44%	11%	13%	10%	2%	10%	6%	3%
<i>Semana</i>	24%	21%	14%	34%	-	3%	3%	-

In order to get a deeper insight in the discourse about the FTA in the following section the arguments in each of the 8 categories are specified.

#### 4.2. ECONOMIC ADVANTAGES

Basically the economic advantages which are mentioned in the analyzed newspapers can be classified in general and specific advantages.

##### **General advantages**

As general advantages of the trade agreement an *economic growth* in Colombia is expected accompanied by a “*healthier*” *economic structure* and the *increase of employment opportunities* and *foreign direct investment*.

The economic growth will be achieved through an *increase of exportations and importations* and a better competitiveness of Colombian firms argue some of the analyzed articles (*Semana*, 2010a) (*El Espectador*, 2010a) It is expected that the Colombian producers can import high technology goods from the European Union and with these new production equipment increase the quality of the goods which will ease the exportation of Colombian products. The journal *El Espectador* states that the trade agreement offers for the Colombian enterprises big opportunities to widen their markets through exportations to nations with high purchasing power like the members of the European Union (*El Espectador*, 2010b). Various other articles see the trade agreements as the possibility for Colombian firms to enter the 500 million population market of the European Union (*El Tiempo*, 2010a). Reducing quotas and tariffs for goods entering the European Union means more profit margins for Colombian exporters, which was stated in 'Semana' journal (*Semana*, 2009a). A representative of the European parliament mentioned the economic performance of Chile and Mexico after signing a trade agreement with the EU and expects a similar development for Colombia (*Semana*, 2010b).

It is expected that the EU and Colombia will double their exports when the trade agreement comes into power. The trade relations between the EU and Colombia and Peru are already strong but the analyzed newspapers published various articles which state that these relations will intensify with the FTA.

Due to the trade agreement the Gross Domestic Product of Colombia will increase by 1% annually (*El Espectador*, 2011a, 2011b; *El Tiempo*, 2011a). Another calculation, published by the national association of entrepreneurs ANDI and mentioned in another article, expects an increase of half a percent in the annual growth rate (*El Espectador*, 2010c)

In various newspaper articles the positive effect of the trade agreement regarding the growth of *foreign direct investment* is mentioned. Almost half of all foreign investment already comes

from the EU and it is expected that this number will grow (*El Tiempo*, 2007a; *El Espectador*, 2010d).

In contrast to the actual trade agreement which is a GSP+ type of agreement the newspaper articles expect *more stability in the commercial relations* with the new trade agreement coming into effect. The GSP+ can be cancelled unilateral from the European Union while the proposed trade agreement can be cancelled only if both sides agree (*El Espectador*, 2010a). The FTA can also be seen as a “vote of confidence” in the Colombian economy and will allow high dynamism for the productive “apparatus”. This will, in the opinion of the authors of various articles, lead to more workplaces and more money to invest in the social sector (*El Tiempo*, 2009a, 2011b; *El Espectador*, 2010a, 2010b).

### **Specific advantages**

Besides the assumption that the Colombian economy will grow in general, various newspaper articles see also specific advantages for certain branches. The economic advantages are seen especially in the fields of banana, the port sector and other products like industrial goods (leather products, textile, and plastics), fish, mining and biofuel (*El Espectador*, 2009a, 2010e).

- In the *banana* sector the customs tariff for the exportation of Colombian or Peruvian bananas will decrease in the next 10 years. Colombia and Peru will then have a lower tariff than their neighbors, which is very favorable for the exportation of bananas especially regarding their Caribbean competitors (*El Tiempo*, 2010b). So far, the former colonies of the EU in Africa, the Caribbean and the Pacific enjoyed a preferential treatment by not paying any customs for their products entering the European market. This had given them a competitive advantage compared to the Colombian producers.
- The Newspaper *El Tiempo* (2009b) quoted a representative of the EU delegation in Colombia who claimed that the possible agreement will lead to major benefits for

the *port area* of Santa Marta, one of the 4 big harbors in Colombia. Through the trade agreement, the inflow and export of goods will increase which is positive for the Colombian harbor areas.

- The Colombian Minister of Commerce and Trade for example expects that the growing export possibilities for Colombia regarding *mining, fish and industrial goods* will help to modernize and strengthen the productive machines of the country because of the easier access for high technology products (*El Espectador*, 2009a).

Besides mentioning increasing opportunities for the importation and exportation of goods it is also expected that the trade agreement will inherit possibilities in the *information technology sector* and the *service sector* (*El Espectador*, 2010e). Two major argumentation patterns can be noted: The trade agreement will facilitate the import of new technologies from the EU and this will increase the competitiveness of Colombian firms (*El Espectador* 2009b; *El Tiempo*, 2011b). The Colombian Minister of commerce also sees the possibility that Colombia will become an “export platform” for services and will increase the third sector share in Colombia’s GDP (*El Espectador*, 2010a).

The quantitative analysis reveals that a huge share of the debate about economic advantages which can be found between 2006 and 2012 in the newspapers *El Tiempo*, *El Espectador* and *Semana* tackles the issue “Investment opportunities for European companies in Colombia”. This argument can be found in 23 of the 83 articles (19%) in which economic advantages are discussed. “The access for Colombian firms to the European market” (7 out of 83 articles which is a share of 8%) and the specific advantages for “banana exportation” (8 articles, equal to 10%) and also —surprisingly— for the milk sector (7 articles, equal 8%). The other arguments described above for example the information technology, mining, or sugar exportation are mentioned only sparsely in the analyzed newspapers.

### 4.3. ECONOMIC DISADVANTAGES

The analyzed newspapers not only published articles which describe the economic advantages of the trade agreement also economic disadvantages could be found in the newspapers. Especially firms working in the milk sector and smaller companies are afraid of the results of the trade agreement.

According to *El Espectador* (2010h) and *El Tiempo* (2007b), producers of *milk products* felt and still feel that they cannot compete with imported products coming from the EU because these products receive subsidies from the EU and rely on a larger and better milk industry sector. The cattle farmers accuse the government to ruin 400.000 small producers in the milk sector. Another result which was noted in one of the newspapers could be that the small milk farmers start to sell their products informally. Also the Colombian conservative party stated that they wouldn't vote for the trade agreement with the EU, because that would lead to the bankrupt of the cattle farmers. It is argued that the bankrupt would be a result of the European subsidies for the milk sector which do not exist in Colombia (*El Tiempo*, 2008a, 2010c). Another dairy organization fears that the opening of the Colombian market will lead to price-formations for the products directly influenced by the international prices (*El Tiempo*, 2010c)

The subsidies of the EU regarding milk products were also mentioned by the president of the agricultural society in Colombia in an article in *El Tiempo* (2010d). He noted that the EU-subsidies are a threat for the milk- and the agricultural sector.

As a reaction on these accusations the Colombian Ministry of Commerce emphasized that the regulations were based on the consultancy of the private sector. In the milk sector there are also commitments from Spain to improve the productivity and the organization of small and medium enterprises (*El Espectador*, 2010a). Also the general director of commerce of the EU does not believe in a large impact of European milk imports to

Colombia because main motivation for the EU to establish the FTA is not the increase of milk exportation to Colombia. Apart from this, he pointed out the fact, that the entrance of customs-free European milk products will take place gradually over a timeframe of 15 years (*El Tiempo*, 2010e)

The newspapers published articles which emphasize the *lack of competitiveness especially of small and medium Colombian enterprises*. The Colombian products are 20% more expensive when they leave the country due to logistics failures and poor physical infrastructure (*El Tiempo*, 2007b; 2008a). This will especially have an impact on the agricultural firms in Colombia.

Also the *European economic crisis* is discussed in the newspapers. In articles of *El Espectador* (2011c, 2011d) it is argued that a possible effect of the European Economic crisis is the decrease of trading between Colombia and the EU. Also the financial markets and the investment of European countries in Colombia and Peru could be affected. But there is also the hope (*El Tiempo*, 2011b) that the economical crisis in the European countries can be an incentive to different European companies to look for new opportunities in new places, such as Colombia.

The overwhelming parts of the articles which commented on the economic disadvantages of the TLC were about the milk sector. From the 38 articles which explicitly described negative impacts in the economy, 10 (which stands for 26%) were about the milk sector. The problems which result out of the general competitiveness of Colombian firms were discussed in 4 articles (10% of all the arguments), while other issues like the economic crisis or the agricultural sector in general were only discussed in very few articles.

#### 4.4. SOCIAL ADVANTAGES

Due to its economic orientation it is not astonishingly that arguments touching trade issues dominated the articles found in the newspapers. Nevertheless also social advantages and

disadvantages are represented in the articles. The central point in the arguments for and against the FTA in the social dimension is the human right situation.

Articles who describe the social advantages emphasize the fact that Colombia has made progresses and improved the human rights situation in the last years. The FTA can be seen as an incentive to continue this process because the EU is very aware of the social situation in its partner countries and will not sign the agreement if there are serious concerns about the human rights situation. Also the clauses within the FTA will enable a mechanism that will protect the human rights as well as the employees' rights. Colombia has also made a proposition to create a commission for the compliance of the human rights in which trade-unionists, NGO's and parliamentarians of various parties could participate (*El Tiempo*, 2010f). The FTA is described therefore also as recognition by the EU regarding the improvements Colombia has made in this field as well as a motivation to continue this process. One result of the FTA, described in some of the articles (*El Tiempo*, 2010g; *El Espectador*, 2010g) would be therefore the *improvement of the human rights situation*.

*El Espectador* (2010j, 2011e) and *El Tiempo* (2011c) reported that after the FTA coming in to effect the EU wants to cooperate and help Colombia in its battle against corruption, drug trafficking, human rights violations and terrorism, and also help the country in the matter of corporate social responsibility, which would be a great social advantage of the FTA. The EU and Colombia expect that once the FTA begins to act, an *improvement of the political cooperation* will take place.

In addition, the Associations of Colombian Finance institutions think that the FTA will lead to a poverty decline and an improvement of the social indicators and the quality of life (*El Espectador*, 2010j).

The distribution of these arguments is very unequal. From the 40 articles touching social advantages 13 (which stand for a

33%) discussed the expected improvement of the human right situation. In 7 (18%) respectively 6 (15%) articles the authors described as possible outcome of the FTA the improvement of the social situation and the labour laws in Colombia.

#### 4.5. SOCIAL DISADVANTAGES

The human rights situation was also mentioned in the articles who describe the social disadvantages of the FTA. According to *El Espectador* (2009c, 2009d, 2009b, 2009e), the parliamentarians of the EU parliament emphasize the need to check the situation of the Union workers in Colombia sharply before signing the Contract. They argued that the EU *would legitimize the violation of human rights* in Colombia with signing the FTA (*Semana*, 2010c) This would be also a proof that social aspects are less important than commercial interests and a symbol for other countries and a sign that the EU disregards their founding principles. Another result of the FTA would be therefore an *unchanged or inferior human rights situation* in Colombia.

Furthermore a union of 200 NGOs said that the EU should not continue to negotiate with Colombia about a FTA until the human right situation has not improved. Another article quoted a member of the German Bundestag who argued that the FTA between the EU and Colombia will not have any positive effects on the human rights situation. On the contrary, the ratification of the agreement will *worsen the social tensions* in Colombia (*Semana*, 2011a). In an article published in the magazine *Semana* a representative of an NGO commented also that the negative impacts of the FTA will especially encounter the weakest parts of the population, for example the *indigenous communities*.

Also the issue of *patents* was discussed in newspaper articles. The author of an article in *El Espectador* (2009f) sees as a social disadvantage of the TLC the exclusive use of patents for medicine which would complicate the production of generics in Colombia.

In another article a connection between the land reform and the law of reparation for victims and the FTA is constructed. The new laws processed by the government are intended to restructure property conditions in order to offer European companies a chance to settle down on Colombian soil with greater freedom. It is feared that European companies will settle down and start their business on territory that belongs to the indigenous population—a process which already started and will increase with the FTA as it was written in one of the newspaper articles (*Semana*, 2011b).

More than half of the articles on the social disadvantages (24 out of 42 articles which is 57%) were talking about the legitimization of the Colombian human rights situation through the EU which would take place if the EU signs the FTA and which would lead to a worsening of the human right situation in Colombia. 7 out of 42 articles (thus 17%) were mentioning the situation of the patents and are of the opinion that the FTA will sharpen the access to medicine in Colombia.

#### 4.6. ENVIRONMENTAL ADVANTAGES

The expected environmental advantages of the FTA are described in an article of *El Espectador* (2010k). The main argument is that Colombian companies will have easier access to new, environmental friendlier technologies from Europe and that this will lead to production processes which do not harm the environment as much as the old production methods. The use and the dissemination of the new technologies can also pressure the Colombian authorities to implement better ecological norms. The articles also commented that if small farmers in the nontraditional farming sector could enter the European market and improve their competitiveness this would produce a positive impact on the protection of the biodiversity.

Another article (*El Tiempo*, 2011b) stated that the rules about the environment are very strict in the FTA and that with the FTA coming into effect these rules will help to protect the environment.

Only four articles discussed the environmental advantages which sustains the view that this dimension was of minor importance in the discourse about the FTA.

#### 4.7. ENVIRONMENTAL DISADVANTAGES

According to *El Espectador* (2009g), the indigenous people of Colombia announced their concerns regarding the FTA negotiations. They also protested against violence against them and for politics which regards the nature as a very important point. The indigenous people fear that with the FTA their land will be used for agricultural and industrial production and the nature will be harmed (*Semana*, 2010d)

In another article the decrease of Colombia's biodiversity and the deforestation of the Andean countries because of the increasing demand for wooden products are described as possible effects of the FTA. Other types of negative environmental effects could be a growth of waste water and air pollution due to increasing industrial production.

The article also stated that a possible rise of the agriculture could lead to more pressure on the soil and the water and will become a serious problem in the Andean countries. The pollution will rise because only few companies fulfill the control standards.

Environmental disadvantages were discussed in 11 articles. In these articles it was feared that the FTA has negative environmental impacts like for example air pollution, deforestation or water decontamination. Some articles described also the possible effects of the trade agreement for the indigenous people and their land.

#### 4.8. OTHER ADVANTAGES AND DISADVANTAGES

Besides the categorization of articles refereeing to economic, social and ecological advantages and disadvantages we found also other arguments which did not fit in these dimensions.

Therefore the categories “other advantages/disadvantages” were created.

Other advantages of the FTA which were mentioned in the articles were predominantly in the political realm. Already in some of the articles which can be found in the social dimension, the interconnection between the trade agreement and political advantages were mentioned. The hope is that once the agreement is signed also the political dialogue with the EU will be intensified and Colombia’s foreign policy will gain importance. Another argument which is mentioned is the facilitation of custom procedures. It is expected that this will ease the exportation and importation for example for European cars. Other advantages which can be found in the Colombian press are the advancement of infrastructure, investment security and possibility for Colombian universities to strengthen their ties with Europe.

From the 23 articles of the category “other advantages” 13 articles (or 56%) describe the political advantages and 3 (13%) the customs facilitation. The other arguments were of minor importance.

In the category “Other disadvantages” also political aspects were mentioned. Especially the question if the FTA will lead to a further disintegration of the Andean Community when it should be signed only by two of the four members of the Andean Community was discussed. Also the fear that European Companies will invest in Colombia and that this will lead to a territorial rearrangement is described. Even the recently passed “Reconstitution Law” from the Colombian government is seen as a possible preparation for the territorial rearrangement. Other possible disadvantages which are mentioned are for example about specific regulations in the ethanol and gasoline sector.

8 articles with arguments about other disadvantages can be found in total. Each of the arguments has only one or two entries and therefore this category plays only a minor role for the discourse on the FTA.

## 5. CONCLUSION

The aim of this paper was to analyze the discourse about the Free Trade Agreement between Colombia, Peru and the EU in three Colombian newspapers *El Tiempo*, *El Espectador* and *Semana*. It can be stated that various articles dealt with this subject in the last years and that the analyzed newspapers published arguments for as well as against this commercial agreement. From the 230 articles which contained expectations about the FTA, 33% focused on the economic advantages, 16% on social advantages, 2% on ecological advantages while 9% contained other advantages. Expected disadvantages were published in 15% of the articles and social disadvantages account for 17%. Ecological and other disadvantages make a 4% respectively 3% of the all articles.

The predomination of the economic advantages is not a surprise: After all, the aim of the agreement is specifically the strengthening of the economy. But besides economic arguments also social, ecological and other aspects were part of the discourse in the newspapers which shows the interdisciplinary of the discourse. A 60% of all articles can be counted as “pro FTA”, while 40% were “contra FTA” which means that expected disadvantages of the FTA were published.

One first result is that not only articles about the economic advantages were discussed. Also possible negative impacts of the FTA were part of the newspaper articles which criticize the potential coming into effect of this agreement and the official position of the Colombian government who is very much in favor of free trade agreements. The discourse about the FTA contains therefore several voices and is not unanimous.

The negotiated text of the Free Trade agreement is a complex work and contains 337 paragraphs and various annexes. Obviously not all details of the agreement can be discussed in the newspaper; nevertheless the published articles contained various arguments and touched a lot of the possible different outcomes

of the agreement. But: There were only five arguments which were published very frequently and which can be seen therefore as dominant for the discourse. The discussion about the FTA was therefore very much cut down on these arguments:

- The new opportunities of the FTA for the Colombian Companies will lead to an economic boost in Colombia
- The FTA will lead to an increase of banana exports from Colombia to the European Union.
- The Milk sector is highly affected through the FTA. (The situation of the Milk sector was subject in articles that highlight the negative impact on the milk production as well as in articles which see a possible improvement for the Colombian milk sector after the FTA is coming into effect)
- The FTA has a major impact on the human rights situation in Colombia (Also here the opinions in the published articles vary: Some authors expect a positive effect of the TLC on the human rights in Colombia others see predominantly negative outcomes.)
- There is a close connection between the FTA and the political relations between Colombia and the EU. (Two opinions regarding this can be found: One sees a possible effect of the agreement which may lead to a closer political cooperation between Colombia and the EU while the other express their misgiving that the FTA could lead to a further regional disintegration of the Andean Community.)

Within a discourse analyses also the question “What is not talked about?” is asked. The analyses reveals that some aspects of the FTA which were discussed in research projects, scientific conferences and in the work of NGOs were not represented in the Colombian newspapers: Especially the question about Biopiracy, the effects of a further exportation of palm tree oil, biodiversity and intellectual property which were seen as crucial aspects and major challenge of the FTA (Tremolada 2010, p. 23;

Fritz 2010, p. 13-18) were not or only very rarely published. Also the problems concerning the exploitation of raw material like coal were hardly discussed.

It can be assumed that the question of lobby groups and organized interest plays a major role in this context. Foucault's notion that discourses are something for which and by which there is struggle (Foucault, 1981, p. 52) nourishes the view that the pre-selection of the articles about the FTA is part of the struggle and that powerful actors try to influence which articles/arguments are published and which not. Further in-depth research seems to be necessary to analyze why certain contents can be found in the newspapers while others not.

Another remark tackles the expected outcomes: In the articles overwhelmingly extreme expectations were expressed: Either the FTA will lead to a huge improvement of the economic situation or it will have very negative results. A balanced view on the positive and negative aspects of the FTA hardly can be found in the articles. Also the possibility that the outcomes of the FTA won't be that strong and will have only a minor impact on the status quo (as Wolfram 2012 comments) cannot be found in the articles and could be seen as another indicator for the strong role of organized as well as informal interest groups in the Colombian discourse.

The analyzed newspapers have the reputation of controversial political orientation and the differences regarding the coverage of the FTA picture to a certain degree these differences. Even though possible advantages and disadvantages were published in all newspapers the emphasis varied. *El Tiempo* published a higher share of articles about other advantages (which were mainly political advantages). In the weekly magazine *Semana* the social disadvantages were more often mentioned while the economic advantages were under-represented (in comparison with the newspapers *El Tiempo* and *El Espectador*). This displays in a certain way the government-friendly image of *El Tiempo* and the critical approach of *Semana*.

As a concluding comment some assumptions about the relation between the EU and Colombia based on this discourse analyses can be made. The European Union is seen as a major economic power which has the potential to improve the economic situation of Colombia substantially. Nevertheless in the articles also a fear of the economic power can be stated as well as the preoccupation that the EU subsidies for European agricultural products will lead to the collapse of small and medium enterprises. Another aspect which was only mentioned more implicitly (but which we see of major importance) is the interrelation of the EU commercial policy and the EU foreign policy. Many articles mentioned that the EU commercial policy will have an effect on the human rights situation in Colombia. Nevertheless - and this is congruent to many other investigations about the EU foreign policy — a clear positioning of the EU about the weight of human rights issues in commercial relations with other countries is missing.

## REFERENCES

- AFP, C. (2012). EU *BUSINESS*. Disponible en: <http://www.eubusiness.com/news-eu/economy-growth-peru.fq4>. Accedido en: marzo de 2012.
- Califano, B. (2011). *Queremos los medios en manos de empresarios nacionales. Un análisis del discurso de Néstor Kirchner en la prensa escrita*. Buenos Aires: Ecos de la comunicación — Universidad Católica de Argentina.
- De Gucht, K. (2010). *On the EU Trade Agreement with Colombia and Peru*. Bussels: Speaking points before the International Trade Committee of the European Parliament (INTA).
- Diedrichs, U. (2008). Die Europäische Union und Lateinamerika. En W. Weidenfeld, *Die Europäische Union politisches System und Politikbereiche* (págs. 605-626). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- El Espectador* (2009a). TLC entre Colombia y la Unión Europea, en la recta final. Disponible en: <http://www.elespectador.com/economia/articulo171829-tlc-entre-colombia-y-union-europea-recta-final>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2009b). CGT abogará por TLC con Europa. Disponible en: <http://www.elespectador.com/articulo139374-cgt-abogara-tlc-europa>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2009c). Eurodiputados Verdes, cautelosos para firmar acuerdo económico con Colombia. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/negocios/articulo128510-eurodiputados-verdes-cautelosos-firmar-acuerdo-economico-colombia>. Accedido en: mayo de 2012.

- El Espectador* (2009d). Piden a UE que derechos humanos sean prioridad en relaciones con Colombia. Disponible en: <http://www.elespectador.com/articulo166383-piden-ue-derechos-humanos-sean-prioridad-relaciones-colombia>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2009e). Doce parlamentarios europeos piden a la UE no firmar TLC con Colombia. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo173070-parlamento-europeo-pide-ue-no-firmar-tlc-colombia>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2009f). Viceministra de Relaciones exteriores asegura que Colombia hace “todo” por garantizar los DD.HH. Disponible en: <http://www.elespectador.com/articulo177734-viceministra-de-relaciones-exteriores-asegura-colombia-hace-todo-garantizar-los-ddhh>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2009g). TLC: UE / Andinos. Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/columnistasdelimpreso/uriel-ortiz-soto/columnal19321-tlc-ue-andinos>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2009h). Indígenas colombianos piden a Europa que vete acuerdo comercial. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo146048-indigenas-colombianos-piden-europa-vete-acuerdo-comercial>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2010a). TLC con la Unión Europea será firmado en mayo próximo. Disponible en: <http://www.elespectador.com/articulo199522-tlc-union-europea-sera-firmado-mayo-proximo>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2010b). El Acuerdo Comercial con la Unión Europea. Disponible en: <http://m.elespectador.com/articulo188171-el-acuerdo-comercial-union-europea>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2010c). ANDI califica de “bastante bueno” TLC firmado con Unión Europea. Disponible en: <http://www.elespectador.com/economia/articulo-203246-andi-califica-de-bastante-bueno-tlc-firmado-union-europea>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2010d). Sí al tratado con la Unión Europea. Disponible en: <http://www.elespectador.com/union-europea/articulo-203153-si-al-tratado-union-europea>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2010e). Banqueros apoyan pronto cierre del TLC con Unión Europea. Disponible en: <http://www.elespectador.com/articulo189195-banqueros-apoyan-pronto-cierre-del-tlc-union-europea>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2010f). Listo acuerdo comercial entre Colombia y la Unión Europea. Disponible en: <http://www.elespectador.com/economia/articulo197960-listo-acuerdo-comercial-entre-colombia-y-union-europea>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2010g). UE prevé que acuerdo comercial con Colombia sea acicate para mejoras sociales. Disponible en: <http://www.elespectador.com>.

- com/economia/articulo-202807-ue-preve-acuerdo-comercial-colombia-sea-acicate-mejoras-sociales. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2010h). La mala leche del TLC con Europa. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/temadeldia/articuloimpreso-203350-mala-leche-del-tlc-europa>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2010i). Colombia explica ante la UE avances en derechos humanos para ratificar el TLC. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-299031-colombia-explica-ue-avances-derechos-humanos-ratificar-el-tlc>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2010j). Banqueros apoyan pronto cierre del TLC con Unión Europea. Disponible en: <http://www.elespectador.com/articulo189195-banqueros-apoyan-pronto-cierre-del-tlc-union-europea>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2010k). Advierten que acuerdo comercial de UE y Colombia elevará riesgo ambiental. Disponible en: <http://www.elespectador.com/articulo141715-advierten-acuerdo-comercial-de-ue-y-colombia-eleva-riesgo-ambiental>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2011a). Comisión Europea aprueba el TLC con Colombia y Perú. Disponible en: <http://www.elespectador.com/economia/articulo-301147-comision-europea-aprueba-el-tlc-colombia-y-peru>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2011b). Entre enero y septiembre exportaciones crecieron 43,2%. Disponible en: <http://www.elespectador.com/economia/articulo-309532-entre-enero-y-septiembre-exportaciones-crecieron-432>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2011c). Bolsas de Europa profundizan pérdidas por temor de recesión. Disponible en: <http://www.elespectador.com/economia/articulo-292713-bolsas-de-europa-profundizan-perdidas-temor-de-recesion>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2011d). Crisis financiera: „Economía mundial ingresó en una zona de peligro“. CE. Disponible en: <http://www.elespectador.com/economia/articulo-310601-economia-mundial-ingreso-una-zona-de-peligro-ce>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Espectador* (2011e). Suecia y su sueño colombiano. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/negocios/articulo-299004-suecia-y-su-sueno-colombiano>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Tiempo* (2007a). Colombia: el cambio a pesar de la percepción. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2774136>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Tiempo* (2007b). Mirar más hacia afuera. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4200527>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Tiempo* (2008a). EL TLC, un desafío para Colombia. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2985921>. Accedido en: mayo de 2012.

- El Tiempo* (2009a). Aumentaría comercio en los aeropuertos. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3690114>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Tiempo* (2009b). Representante de la Unión Europea socializó tratado comercial con Colombia en la Sociedad Portuaria. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5061250>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Tiempo* (2010a). El turno de Europa. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7295725>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Tiempo* (2010b). Sin firmar el TLC, ya hay ventajas a banano. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3923617>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Tiempo* (2010c). Ganaderos de Caldas también se manifestaron en Manizales contra del TLC Europeo. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7718106>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Tiempo* (2010d). Leche, el detalle pendiente en TLC con Unión Europea. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3864774>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Tiempo* (2010e). Unión Europea (UE), dispuesta a revisar tema lácteo en acuerdo comercial con Colombia. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7757621>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Tiempo* (2010f). Colombia apoya comisión de seguimiento de los DD. HH. en TLC con UE. Disponible en: <http://m.eltiempo.com/politica/colombia-apoya-comision-de-seguimiento-de-los-dd-hh-en-tlc-con-ue/8123800/0>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Tiempo* (2010g). Unión Europea destacó mejoría en la situación de los derechos humanos en Colombia. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7903760>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Tiempo* (2011a). CE aprueba el TLC con Colombia y Perú. Disponible en: [http://www.portafolio.co/detalle\\_archivo/DR-25414](http://www.portafolio.co/detalle_archivo/DR-25414). Accedido en: mayo de 2012.
- El Tiempo* (2011b). Finlandia pide acelerar el TLC de Colombia y la UE. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/finlandeses-buscan-negocios-colombia>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Tiempo* (2011c). Colombia debe mostrar más su trabajo en DD. HH. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-5052881>. Accedido en: mayo de 2012.
- El Tiempo* (2011d). Izquierda de Alemania rechaza el TLC entre Unión Europea y Colombia. Disponible en: <http://m.eltiempo.com/politica/izquierda-de-alemania-rechaza-el-tlc-entre-unin-europea-y-colombia/9170342>. Accedido en: mayo de 2012.
- European Commission. (Septiembre de 2010). *European Commission*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/mercosur>. Accedido en: marzo de 2011

- European Commission. (Febrero de 2012). *European Commission*. Disponible en: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/facilitating-trade/free-trade/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/facilitating-trade/free-trade/index_en.htm). Accedido en: marzo de 2011
- Foucault, M. (1981)[1973]. The order of discourse. En R. Young, *Untying the text: A Post-Structuralist Reader* (págs. 51-78). Boston: Routledge
- Fritz, T. (2010). *The second conquest. The EU free trade agreement with Colombia and Peru*. Berlin: Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika.
- Fundación Guillermo Cano. (s.f.). Recuperado en April de 2012, de <http://www.fundacionguillermocano.com/?p=178>
- Hettne, B. (2010). EU Foreign Policy: The Interregional Model. En P. S. Fredrik Söderbaum, *The European Union and the global south* (págs. 15-42). Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Krajewski, M. (2011). *Informe sobre la pregunta si el previsto Tratado de Libre Comercio entre la UE y Perú y Colombia se ha de concluir como acuerdo mixto*. Erlangen: Universität Erlangen-Nürnberg.
- Mayring, P. (2000). *Contenido cualitativo de análisis*. Forum Qualitative Sozialforschung/ Forum: Qualitative Social Research, 1(2), Art: 20.
- Montealegre, R. D. (2011). La unión europea como actor global del soft al hard power: ¿una potencia civil? En H. Godoy, R. Gonzales Arana, & G. Orozco Restrepo, *Construyendo lo Global* (págs. 92-112). Barranquilla: Universidad del Norte.
- Revista *Semana* (2009a). Se extiende ronda de negociación entre Colombia y UE. Disponible en: <http://www.semana.com/economia/extiende-ronda-negociacion-entre-colombia-ue/125227-3.aspx>
- Revista *Semana* (2010a). ¿El TLC con la UE para 2012? Disponible en: <http://www.semana.com/economia/tlc-ue-para-2012/135891-3.aspx>
- Revista *Semana* (2010b). Colombia, Perú y UE: ¿mucho más que un tratado comercial? Disponible en: <http://www.semana.com/america-latina/colombia-peru-ue-mucho-tratado-comercial/135750-3.aspx>
- Revista *Semana* (2010c). ONG dice que Unión Europea legitimará violación de derechos humanos en Colombia si ratifica TLC. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/ong-dice-union-europea-legitimara-violacion-derechos-humanos-colombia-ratifica-tlc/149284-3.aspx>
- Revista *Semana* (2011a). Según la Eurocámara, empresas europeas transnacionales y nacionales violan derechos de indígenas en Colombia. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/segun-eurocamara-empresas-europeas-trasnacionales-nacionales-violan-derechos-indigenas-colombia/158619-3.aspx>
- Revista *Semana* (2011b). ONG colombianas piden a la UE que no ratifique el TLC por la violación de derechos. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/ong-colombianas-piden-ue-no-ratifique-tlc-violacion-derechos/157331-3.aspx>
- Santander, P. (2011). ¿Por qué y como hacer análisis de discurso? *Cinta Moebio* 41, 207-224.

- Serrano, A. (2010). Leyendo la letra pequeña: Efectos económicos y sociales del Acuerdo comercial CAN. En E. T. Alvarez, *El Acuerdo Comercial con la Unión Europea* (págs. 45-68). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Tremolada, E. (2010). *El Acuerdo Comercial en la Unión Europea*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Wolfram, D. (2011). *El acuerdo de comercio preferencial entra la Unión Europea, Colombia y Perú - Contenido y cambios al estatus quo*. Bogotá: Contexto, Revista de derecho y economía, 35.



## **El Tratado de Lisboa: cooperación policial y judicial entre la europeización y las reservas estatales**

**Joan Lluís Pérez Francesch<sup>1</sup>**



### **1. EL TRATADO DE LISBOA Y EL ESTABLECIMIENTO DE UN ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA**

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, profundiza en la cooperación policial y judicial. Se trata de lo que podríamos llamar mayor europeización, en el marco del denominado “espacio de libertad, seguridad y justicia”. Como es conocido, dicho tratado modifica, por un lado, el Tratado de la Unión Europea y, por otro, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (la cual, dicho sea de paso, desaparece formalmente) que pasa a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (art. 1 TUE). Con el nuevo texto aumenta la integración política europea y las condiciones para una nueva lealtad, más “asequible”, entre las instituciones europeas y los Estados miembros, simplificando en principio la distribución de competencias, incrementando los ámbitos de codecisión —procedimiento legislativo ordinario- entre el Parlamento y el Consejo, creando nuevos órganos permanentes, o

---

<sup>1</sup> Responsable principal del grupo de investigación sobre Libertad, seguridad y transformaciones del Estado. Departamento de Ciencia Política y de Derecho Público. Universitat Autònoma de Barcelona.

flexibilizando las condiciones para la europeización de normas y políticas públicas.

En lo que interesa al objeto de la presente ponencia, cabe destacar la introducción de un nuevo criterio general para la toma de decisiones por las instituciones europeas, ya que las mismas se podrán adoptar por mayoría cualificada y no como hasta ahora por unanimidad del Consejo, y se someterán al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, porque este podrá controlar la cooperación policial y judicial, permitiendo, incluso, que la Comisión pueda asegurar la colaboración de los Estados miembros. Por otro lado, no debemos olvidar un aspecto fundamental que se presenta como el argumento de base del nuevo diseño competencial e institucional: el hecho de que la Carta de derechos fundamentales de la UE<sup>2</sup> deviene plenamente normativa (con el mismo valor jurídico que los tratados) y que se abre la puerta para que la Unión Europea se adhiera al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, amén de la interpretación armónica con los derechos fundamentales que deriven de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros (art. 6 TUE). De esta manera, si bien se pretende mejorar la coordinación y la eficacia de las políticas de seguridad, de lucha contra la delincuencia organizada, contra el latente terrorismo global, o para hacer frente a los flujos migratorios, por poner algunos ejemplos, también se refuerza la exigencia del respeto a los derechos fundamentales en esa labor, auténtico caballo de batalla de los tiempos actuales<sup>3</sup>. En la misma línea, el art. 67.1 del texto consolidado del TFUE, afirma que “La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro

---

<sup>2</sup> Cfr. L. O. 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa (B. O. E. 31 de julio de 2008).

<sup>3</sup> Sobre el problema del mantenimiento de los principios inspiradores del Estado de derecho en la lucha contra el terrorismo y la gran delincuencia, me remito a dos trabajos recientes en esta línea, en los que he participado: J. L. Pérez Francesch (coord.), *Libertad, seguridad y transformaciones del Estado*. ICPS, Barcelona, 2009. Asimismo, J. L. Pérez Francesch y Tomás Gil, *El terrorisme global*, UOC, Barcelona, 2009.

del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicas de los Estados miembros”. El argumento de fondo de la europeización lo constituye, por tanto, la consagración de una Europa de los derechos, fundada sobre los principios del Estado de derecho. Es gráfico el art. 2 TUE: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías”<sup>4</sup>.

La plena europeización de la materia objeto del espacio de libertad, seguridad y justicia, se configura en el Tratado de Lisboa revestida de un aumento de las garantías constitucionales en sede europea y del papel central del derecho a la tutela judicial efectiva, en el que destaca el principio del pleno reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales. El Tratado de Lisboa posibilita la creación de un espacio judicial europeo respetuoso con las tradiciones constitucionales y los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, basado en los principios de proporcionalidad, subsidiariedad y reconocimiento mutuo de normas y actos. Se persigue así “construir más Europa”, pero respetando al mismo tiempo los intereses estatales en su caso, en aras del establecimiento progresivo de un espacio competencial propio de la Unión Europea.

Con el Tratado de Lisboa se acentúa la plena europeización del “tercer pilar”, que desaparece como tal, al pasar a formar parte el “espacio de libertad, seguridad, y justicia” de las reglas europeas de funcionamiento. Se reconoce el importante papel del Consejo Europeo para definir “las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa”; se le da un gran papel a los Parlamentos estatales, los cuales deberán participar y evaluar la aplicación de las medidas, tanto de las actividades de Eurojust como en el control de Europol. Sin embargo, el art. 276

---

<sup>4</sup> En la misma línea, en la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la reforma de Europa para el siglo XXI (COM/2007/0412), de fecha 10 de julio de 2007, se expone que los cimientos de la Unión Europea son los valores de la libertad, dignidad humana, solidaridad, tolerancia, justicia social y estado de derecho.

TFUE establece que el TJUE no será competente para comprobar la validez o proporcionalidad de las operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro, ni para pronunciarse sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto del mantenimiento del orden público y de la salvaguardia de la seguridad interior. Podemos afirmar que, sin duda alguna, la europeización del espacio de libertad, seguridad y justicia es una de las prioridades del Tratado de Lisboa<sup>5</sup>. Pero una "europeización" de nuevo cuño, porque si bien desaparecen los pilares, los Estados miembros mantendrán la posibilidad de emprender iniciativas legislativas sobre cooperación policial, justicia penal o cooperación administrativa, siempre y cuando las respalde una cuarta parte de los mismos. Se pretende superar los bloqueos que se producían hasta ahora por la exigencia de la regla de la unanimidad, por lo que los Estados miembros podrán presentar sus reservas y no seguir la política común del resto. Con el Tratado de Lisboa, si bien se persigue en ocasiones la unanimidad del Consejo, se abre la puerta a la flexibilización en la toma de decisiones por la votación por mayoría cualificada del Consejo y la codecisión. Ello significa además un paso adelante, ya que se va mucho más allá del recurso tradicional de la cooperación por medio del método intergubernamental, que se situaba normalmente al margen de la europeización (incluso como tratados internacionales convencionales) para más tarde incorporarse a ella. La mayoría cualificada significa que las decisiones del Consejo habrán de ser aprobadas por el 55% de los Estados miembros, que reúnan como mínimo el 65% de la población europea. Es lo que se conoce como doble mayoría. Se necesitará un mínimo de 4 Estados para formar una minoría de bloqueo.

Un elemento especialmente destacable es que las materias propias del espacio de libertad, seguridad y justicia están asociadas a la soberanía de los Estados. Con los años la evolución hacia

---

<sup>5</sup> Cfr. Cástor Miguel Díaz Barrado, "El espacio de libertad, seguridad y justicia en el Tratado de Lisboa", en C. R. Fernandez Liesa, C.M. Díaz Barrado, M. Amparo Alcoceba Gallego, A. Manero Salvador, *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 81-96.

algo “europeizable” ha ido avanzando en temas del segundo y del tercer pilar, hasta desaparecer como tales. Todo, en definitiva, para facilitar el anhelado objetivo de hacer real la libre circulación de personas por el territorio de la Unión y una ciudadanía común. El Título V, arts. 67 a 89 del TFUE en su versión consolidada, incorpora la cooperación judicial en materia civil y penal, refuerza los papeles de Europol y Eurojust, y desarrolla la política común de inmigración y asilo, con una integración progresiva de las políticas de control de las fronteras exteriores. Este ámbito, que es una política en sí misma, va más allá de la mera cooperación policial y judicial voluntaria: afecta a otros temas también muy sensibles que se van europeizando: adopción de normas penales comunes en casos de especial gravedad, como terrorismo, tráfico de drogas, de armas, blanqueo de capitales, explotación sexual de mujeres y niños, delincuencia informática, etc.; medidas para la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales, o normas mínimas en materia de procedimiento (como pruebas y derechos procesales).

La europeización del Tratado de Lisboa lleva adelante el proceso de construcción europea después del fiasco del tratado Constitucional<sup>6</sup>, creando una “Europa a la carta”, con múltiples excepciones<sup>7</sup>. Destaca el caso del Reino Unido, que no aplica las disposiciones sobre la cooperación judicial en materia penal y la cooperación policial, gracias al Protocolo sobre la posición del Reino Unido e Irlanda. En los ámbitos de cooperación penal y policial (caps. 4 y 5 del título V del TFUE), la Comisión comparte la iniciativa con los Estados, siempre que la propuesta sea presentada por un mínimo de ¼ de los Estados miembros. Además, según el art. 82 TFUE, un sistema de “freno” permite a los Estados miembros obstaculizar las innovaciones. En el caso

---

<sup>6</sup> Cfr. P. Häberle, “Consecuencias jurídicas y políticas del doble “no” francés y holandés a la Constitución europea”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 4, julio-diciembre, 2005, pp. 431-441.

<sup>7</sup> Cfr. S. Carrera y F. Geyer, “El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n. 29, enero-abril 2008, pp. 133-162.

de un proyecto de directiva, si a juicio de un Estado miembro la misma “afecta a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal”, puede solicitar que la cuestión se remita al Consejo Europeo. Si se logra un consenso allí, el Consejo Europeo devuelve el proyecto al Consejo en un plazo de 4 meses. Si no se logra el consenso, y si al menos 9 Estados miembros quieren establecer una cooperación reforzada se adopta este criterio por medio de un procedimiento acelerado. Con este sistema se establece la posibilidad de impulsar una iniciativa que afecte sólo a los Estados interesados. Por último, un Parlamento estatal podrá oponerse a una decisión del Consejo cuyo objeto sea aplicar el procedimiento legislativo ordinario en materia de derecho de familia, con las consiguientes dificultades no sólo de armonizar normativas sino de establecer una cooperación judicial en materia civil.

Hemos de recordar que ya desde el Consejo Europeo de Bruselas, de 14 de diciembre de 2007, se pone de manifiesto la necesidad de progresar en el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Se ha ido ampliando el espacio Schengen, y la supresión de los controles de las fronteras interiores de los Estados miembros. En cuanto a la política de migraciones, se ha ido poniendo énfasis en la gestión de los flujos migratorios y la implantación de un sistema europeo de asilo. El art. 67 TFUE sostiene así que:

la Unión garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. a los efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países.

Con el Tratado de Lisboa se produce una profundización sustancial de la cooperación policial y judicial, mejorándose el funcionamiento de Eurojust<sup>8</sup>, que podrá llevar a cabo investigaciones

---

<sup>8</sup> Reflexiones que avanzan esta nueva situación, por ejemplo, R. Jiménez Fernández, “Eurojust, un paso más en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia”,

penales sin verse afectada por las limitaciones fronterizas, y de Europol, que podrá colaborar mejor para identificar terrorista y traficantes. Eurojust se asocia a la investigación y la persecución de la “delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros o que deba perseguirse según criterios comunes, basándose en las operaciones efectuadas y en la información proporcionada por las autoridades de los Estados miembros y por Europol” (art. 85.1 TFUE)<sup>9</sup>. Nace una Fiscalía Europea a partir de Eurojust<sup>10</sup>, que ejercerá ante los órganos jurisdiccionales competentes de los Estados miembros la acción penal relativa a infracciones que perjudiquen los intereses financieros de la Unión, y en un segundo momento se definirán las competencias para la lucha contra la delincuencia grave transfronteriza (art. 86. 2 y 4 TFUE). En la preocupación por una lucha antiterrorista coordinada, y por la mejora del derecho de acceso judicial, destaca el reconocimiento judicial de las resoluciones judiciales. Este principio (art. 81 TFUE) comporta asimismo que debe haber un proceso de aproximación entre los sistemas jurídicos de los distintos Estados miembros. La propia Unión, por otro lado, ha de trabajar para establecer directivas que uniformicen tipos delictivos y sanciones de especial gravedad. El art. 83 TFUE sostiene que hay que tender a criterios comunes en materia de terrorismo, trata de seres humanos, explotación sexual de mujeres y niños, tráfico ilícito de drogas y de armas, blanqueo de capitales, corrupción, falsificación de medios de pago, delin-

---

*Cuadernos de Derecho judicial*, n. 13, 2003, pp. 417-448. J.L. Iglesias Buhigues, “Espacio de libertad, de seguridad y de justicia”, *Cuadernos de Integración Europea*, n.4. marzo 2006, pp. 34-46.

<sup>9</sup> Eurojust funcionará mediante reglamentos aprobados por medio del procedimiento legislativo ordinario, en los que se podrá incluir el inicio de diligencias de investigación penal, la propuesta de incoación de procedimientos penales por las autoridades estatales, la coordinación de investigaciones, y la intensificación de la cooperación judicial. Es de destacar la reserva estatal de que “Los actos formales de carácter procesal serán llevados a cabo por los funcionarios nacionales competentes (art. 85.2 TFUE).

<sup>10</sup> En primera instancia por unanimidad y si falla por medio del procedimiento de cooperación reforzada.

cuencia informática y todo tipo de delincuencia organizada<sup>11</sup>. Ahora bien, como suele pasar en todos los campos, según el nuevo Tratado, si falla el procedimiento ordinario, cabe la cooperación reforzada. Incluso se cede ante los intereses estatales, ya que según el art. 84 TFUE:

El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas que impulsen y apoyen la actuación de los Estados miembros en el ámbito de la prevención de la delincuencia, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

Por su parte, el ap. 2 del art. 81 TFUE afirma que el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para garantizar la cooperación judicial en materia civil en los siguientes ámbitos: a) el reconocimiento mutuo, entre los Estados miembros, de las resoluciones judiciales y extrajudiciales, así como su ejecución; b) la notificación y el traslado fronterizos de documentos judiciales y extrajudiciales; c) la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros en materia de conflictos de leyes y de jurisdicción; d) la cooperación en la obtención de pruebas; e) una tutela judicial efectiva; f) la eliminación de los obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles, fomentando si es necesario la compatibilidad de las normas de procedimiento civil aplicables los Estados miembros; g) el desarrollo de métodos alternativos de resolución de litigios; h) el apoyo a la formación de magistrados y del personal al servicio de la administración de justicia.

---

<sup>11</sup> Recordemos la dificultad de establecer una definición única de terrorismo. Una definición inspirada en la Recomendación 1426 (1999) del Consejo de Europa, parece útil para la UE así como para los Estados miembros, que se basan en la democracia y en los principios del estado de derecho: “el delito cometido por personas o grupos que recurren a la violencia o amenazan con utilizarla contra un país, sus instituciones, la población en general o personas en concreto, motivado por aspiraciones separatistas, por concepciones ideológicas extremistas o por el fanatismo, o inspirado por móviles irracionales y subjetivos y que pretende someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas, a grupos de la sociedad o a la opinión pública”.

Otro aspecto novedoso, y también en la lógica de la europeización, es el de la competencia del TJUE para entender de cuestiones prejudiciales vinculadas a este ámbito material del espacio de libertad, seguridad y justicia. Conforme al art. 267 TFUE, aquel será competente para pronunciarse sobre la interpretación de los tratados, y sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión. El planteamiento de la cuestión llega a ser obligatoria para el juez nacional cuando las decisiones de este sean ya firmes según el derecho interno. En la Nota Informativa relativa al planteamiento de cuestiones prejudiciales por los órganos jurisdiccionales nacionales en materias vinculadas al espacio de libertad, seguridad y justicia (DOCE, 8 marzo de 2008, C 64), se afirma que este procedimiento se rige por los arts. 23 bis del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia y 104 ter de su Reglamento de Procedimiento, y solo puede aplicarse a los ámbitos previstos en el Título VI (arts. 29 a 42) del Tratado de la Unión Europea, relativo a la cooperación policial y judicial en materia penal, y el Título IV (arts. 61 a 69) de la tercera parte del Tratado CE, relativo a visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas, incluida, la cooperación judicial en materia civil. Asimismo, se puede aplicar un procedimiento de urgencia, en casos como personas detenidas o privadas de libertad, discusiones sobre la patria potestad o custodia de los hijos.

En el ámbito de la política de seguridad se seguirá requiriendo la aprobación por unanimidad de los veintisiete Estados miembros. Se establece también la posibilidad de instaurar una cooperación reforzada entre los Estados miembros que deseen trabajar más estrechamente en el ámbito de la defensa y gestión de crisis (llamada “cooperación estructurada”). Los Estados miembros han de poner a disposición de la Unión la capacidad civil y militar necesaria para aplicar la política exterior y de seguridad común y se regula la Agencia Europea de Defensa. Se introduce, asimismo, una cláusula de solidaridad voluntaria cuando un Estado miembro sea víctima de un ataque terrorista o

de una catástrofe. El Alto Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad expresará la posición común de la UE.

Se crea un comité permanente en el Consejo con el objetivo de garantizar dentro de la Unión el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior (art. 71 TFUE). Según el art. 75 TFUE —siempre con la preocupación por el terrorismo— el Parlamento europeo y el Consejo definirán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, “medidas administrativas sobre movimientos de capitales y pagos, inmovilización de fondos de tales activos financieros o beneficios económicos cuya propiedad, posesión o tenencia ostenten personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales”, con las correspondientes garantías jurídicas.

El TFUE se plantea la regulación de una serie de medidas que se encontraban dentro de la antigua JAI (Justicia y Asuntos de Interior), como la ausencia de controles en el marco de las fronteras interiores, con independencia de la nacionalidad de las personas, el control de las fronteras exteriores, y la gestión de un sistema integrado de control de dichas fronteras, visados, permisos de residencia de corta duración, así como el conjunto de medidas que garanticen las condiciones de la circulación dentro del espacio territorial de la Unión Europea. La Unión, por medio del procedimiento legislativo ordinario, desarrollará una política común en materia de asilo, protección internacional y la garantía del principio de no devolución. Se prevé un “estatuto uniforme” para toda la Unión en materia de asilo<sup>12</sup> y de otras medidas de protección personal. También se pretende desarrollar una política común en materia de inmigración, con

---

<sup>12</sup> Cfr. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. La Alta Comisión Consultiva para el futuro de políticas europeas en el ámbito de libertad, seguridad y justicia se ha reunido para continuar la reflexión sobre futuras políticas europeas a partir de 2010, integrado por los ministros de interior de Alemania, Portugal, Eslovenia, Francia, R. Checa, Suecia, España y Reino Unido. Se ha debatido en profundidad el derecho de asilo en la UE, la integración y la cooperación policial. Por su parte, el Protocolo nº 24 restringe el derecho de asilo a ciudadanos miembros de la Unión Europea puesto que se considera espacio seguro todo el territorio de la Unión.

especial preocupación por la inmigración ilegal<sup>13</sup> y la trata de seres humanos.

La cooperación policial<sup>14</sup> se configura a partir de la participación de los Estados miembros, por medio de la policía, los servicios de aduanas y otros servicios con funciones coactivas similares. Se prevé que, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, se puedan adoptar medidas relacionadas con:

- a) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente; b) el apoyo a la formación de personal, así como la cooperación para el intercambio de personal, los equipos y la investigación científica policial; c) las técnicas comunes de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada (art. 87.2 TFUE).

Aquí también se admite subsidiariamente la cooperación reforzada si falla el procedimiento que se basa en la inicial tentativa de unanimidad. Por su parte, se salva el acervo de Schengen cuyo contenido queda fuera de los procedimientos anteriores (art. 87 in fine TFUE). El Protocolo nº 19 relativo al acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea insiste en que los Estados miembros están autorizados a guiarse por criterios de cooperación reforzada, y se hace referencia a Estados como Irlanda, o el Reino Unido para que “soliciten en cualquier momento participar en alguna o en todas las disposiciones de dicho acervo” (art. 4), así como a las particularidades de Dinamarca (art. 3), mientras que Islandia y Noruega se consideran asociadas a dicho acervo (art. 6).

---

<sup>13</sup> Cfr. Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

<sup>14</sup> La cooperación policial oficial comenzó en 1976 con la creación de los grupos de Trabajo denominados Grupos Trevi (cooperación basada en la lucha contra el terrorismo, así como en la organización y formación de los servicios policiales). En 1989, los Grupos de Trabajo eran cuatro: terrorismo, cooperación policial, delincuencia organizada y libre circulación de personas.

En materia de control de fronteras se regula un estatus diferenciado en el caso del Reino Unido e Irlanda (Protocolo nº 20). El Protocolo nº 21 hace referencia explícita a la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, por lo que se afirma que “no participarán en la adopción por el Consejo de medidas propuestas en virtud del Título V de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea” (art. 1), estableciéndose así unas condiciones especiales para dichos Estados. Algo parecido ocurre con Dinamarca (Protocolo nº 22).

Europol se define como un servicio de apoyo a las autoridades policiales y servicios coercitivos similares de los Estados miembros, basado en la colaboración mutua para la prevención de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, “del terrorismo y de las formas de delincuencia que lesionen un interés común” (art. 88. 1 TFUE). Sus funciones consisten en:

- a) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de la información, en particular la transmitida por las autoridades de los Estados miembros o de terceros países o terceras instancias; b) la coordinación, organización y realización de investigaciones y actividades operativas, llevadas a cabo conjuntamente con las autoridades competentes de los Estados miembros o en el marco de equipos conjuntos de investigación, en su caso en colaboración con Eurojust” (art. 88.2 TFUE).

A lo anterior se añade que sus reglamentos reguladores fijarán el procedimiento de control de las actividades de Europol por el Parlamento Europeo, control en el que participarán los Parlamentos nacionales. Se destaca también que las actividades de Europol se llevarán a cabo y de acuerdo con las autoridades de los Estados miembros cuyo territorio resulte afectado por las mismas. También se prevé la posibilidad de regular las actuaciones policiales en territorio de otro Estado miembro. En definitiva, Europol aumenta su capacidad operativa.

## 2. EL CAMINO HACIA LISBOA. EL PROGRAMA DE LA HAYA

El reforzamiento del llamado espacio de libertad, seguridad y justicia es notorio con el Tratado de Lisboa. De hecho desaparecen *los pilares* tal como se habían configurado formalmente a partir del Tratado de Ámsterdam (1997), y gestados previamente a partir del Tratado de Maastricht (1992). Recordemos que el sistema de los tres pilares consistía en un primero, presidido por técnicas “supranacionales”, el más europeizado o “comunitarizado”, un segundo dedicado a la política exterior y de seguridad común, y un tercero que correspondía a los asuntos de justicia e interior, respectivamente, estando los dos últimos sometidos al funcionamiento básico de técnicas intergubernamentales.

Estas dos dinámicas, la de la  *europeización* y la de las  *reservas estatales*, en las que se actúa con criterios no estrictamente europeizantes sino intergubernamentales, han ido conviviendo hasta el día de hoy. La construcción política de la Unión Europea se ha llevado a cabo compatibilizándose con ámbitos de débil integración política y jurídica. Se ha ido jugando entre la cesión de soberanía y las consiguientes políticas de integración, por un lado, y otros ámbitos en los que se ha actuado a partir de la cooperación entre los Estados. El Tratado de Ámsterdam avanzó bastante en el proceso de europeización, traspasando parte del tercer pilar, aunque no el control judicial ni la toma de decisiones, en ámbitos como el control de las fronteras exteriores, la inmigración, el asilo y la cooperación judicial en temas civiles; sin embargo, en otros aspectos del tercer pilar, como la cooperación policial y judicial en materia penal, ampliada a la prevención y lucha contra el racismo y la xenofobia, la europeización fue más débil, y en la aplicación de las medidas se podía recorrer a la mayoría cualificada o a la cooperación reforzada. Con el Tratado de Ámsterdam se genera una especie de *tertium genus*, que afecta a la cooperación policial y judicial en materia penal, de carácter intergubernamental pero con mecanismos supraestatales en cuanto a la ejecución y al control

jurisdiccional. El asunto María Pupino<sup>15</sup> (2005), al establecer la exigencia de interpretar el derecho interno por parte de los jueces internos a la luz y finalidad de las normas europeas (decisión marco en este caso), con el argumento de garantizar la plena eficacia de las mismas<sup>16</sup>, puso de manifiesto la tendencia a reforzar la europeización en el ámbito del tercer pilar. Se trataba, en el caso en cuestión, de la posibilidad de llevar a cabo una interpretación conforme del derecho interno a la luz de la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal. La sentencia del TJUE plantea dudas sobre el *modus operandi*, ya que afecta al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (el derecho a la prueba), según las exigencias de la constitución italiana. Nos podemos preguntar si era de recibo esta apertura del derecho constitucional hacia el derecho europeo, cuando afectaba a una materia como la presente, propia de la cooperación policial y judicial, que no estaba “plenamente “europeizada”<sup>17</sup>. Otra respuesta recibiría, a nuestro juicio, con la plena aplicación de las previsiones del Tratado de Lisboa.

<sup>15</sup> TJCE, 16 de junio de 2005, María Pupino, C-8209/105/03.

<sup>16</sup> Cfr. J. Santos Vara, “La aplicación de la doctrina de la interpretación conforme a las Decisiones Marco. El acercamiento de la cooperación policial y judicial en materia penal al primer pilar. Comentario de la Sentencia del TJCE de 16 de junio de 2005, asunto Pupino”, *Revista General de Derecho Europeo*, Iustel, nº 8, octubre 2005. D. Sarmiento, “Un paso más en la constitucionalización del tercer pilar de la Unión europea. La sentencia María Pupino y el efecto directo de las decisiones marco”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, nº 10, 2005.

<sup>17</sup> El juez italiano plantea la cuestión prejudicial al TJUE que se pronuncie sobre esta interpretación conforme en el marco de un proceso penal seguido contra la Sra. Pupino, acusada de castigar de forma abusiva a los menores confiados a su custodia. El fiscal solicitó que se practicara la prueba anticipadamente según unas condiciones de dignidad, confidencialidad y tranquilidad de los menores. El juez italiano entendió que no se daban las condiciones para ello según el derecho italiano, limitación que vulneraba determinados artículos de la Decisión marco. El TJUE entiende que el juez italiano ha de poder autorizar que los menores que aleguen ser víctimas de malos tratos puedan declarar de forma protegida, fuera de la audiencia pública y antes de la celebración de la misma, por lo que el derecho italiano (más restrictivo, ya que sólo se refería a esta posibilidad para delitos de tipo sexual), debe ser interpretado a la luz de la decisión marco.

A partir del Consejo Europeo de Tampere (Finlandia) en 1999, cada semestre se ha presentado una comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, con el nombre “Marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia” en la Unión Europea. Este espacio se ha considerado imprescindible de cara a la construcción de una auténtica ciudadanía europea. Así, la Comisión Europea ha ubicado dentro de su Plan de Acción la defensa y garantía de los derechos fundamentales y la ciudadanía como la primera de las prioridades en el espacio de libertad, seguridad y justicia. El llamado Programa de La Haya<sup>18</sup>, aprobado en el Consejo europeo de Bruselas (2004), pretende aumentar la capacidad de acción común de la Unión Europea y de sus Estados miembros, de forma conjunta con la garantía de los derechos fundamentales, unos derechos procesales mínimos, y el acceso a la justicia. También se persigue regular los flujos de inmigración, el estatuto del refugiado y el control las fronteras exteriores de la UE. Se presta gran atención a la lucha contra la delincuencia organizada transfronteriza, contra el terrorismo, aumentando el papel de Europol y de Eurojust, facilitando el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y civil, y eliminando obstáculos legales y judiciales en los litigios con repercusiones transfronterizas. Un punto de inflexión para la preocupación por la seguridad lo constituyeron los atentados del 11-S en EE.UU. y 11-M en Madrid, que han ido exigiendo políticas coordinadas en los aspectos que entran dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia. En este sentido se ha desarrollado mayor cooperación de los servicios de inteligencia y de seguridad, atrayendo la atención de los diversos Estados miembros hacia un mejor uso de la información, flexibilizando las fronteras interiores de cara a la persecución de delitos, y

---

<sup>18</sup> El balance se encuentra en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo, de 2 de junio de 2005 (COM 2004, 401 final). También deben tenerse en cuenta la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el programa de La Haya (COM/2005/184 final de 10 de mayo de 2005) y el Plan de Acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de La Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea” (Documento 2005/ C 198/01, DOCE C 198 de 12 de agosto de 2005).

aumentando cada vez más el recurso a las potencialidades que suponen Europol y Eurojust<sup>19</sup>. La prevención de la delincuencia es otro de los grandes objetivos de la cooperación policial y judicial, para lo que se ha creado la Red Europea de Prevención de la Delincuencia.

El programa de La Haya ha permitido trabajar de cara a detectar terroristas y la delincuencia internacional, dificultando su actividad a través del control de los movimientos económicos, y bloqueando los fondos que tengan que ver con el terrorismo; ha dado lugar a un mayor control de las comunicaciones para detectar actividades terroristas (vía internet o telefonía móvil); ha incrementado la lucha contra la inmigración ilegal, creando a estos efectos la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa para trabajar en las fronteras exteriores de los Estados miembros.

Se ha aprobado la orden de detención europea, que agiliza los procedimientos contra personas reclamadas por la justicia entre Estados miembros, regulando los supuestos en los que es posible su aplicación (en caso de delitos similares u homologables)<sup>20</sup>. Se han creado equipos de investigación conjuntos entre policías de diversos Estados yendo más allá que la persecución en caliente en territorio de otro Estado, prevista en el Tratado de Schengen. En materia antiterrorista ha obligado a introducir en los códigos penales estatales concepciones similares sobre el hecho terrorista. Se han creado centros unificados de coordinación a nivel

---

<sup>19</sup> La Ley 16/2006, de 26 de mayo, regula el estatuto del miembro nacional de Eurojust y las relaciones con dicho órgano.

<sup>20</sup> Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, que entró en vigor el 1 de enero de 2004. Por otro lado, la Decisión marco del Consejo 2002/475 sobre la lucha contra el terrorismo, reformada el 2005 para introducir la Convención para la prevención del terrorismo del Consejo de Europa, ha introducido la obligación de tipificar como delito la provocación pública para cometer actos terroristas, el reclutamiento y el entreno de terroristas, aunque no se cometan después hechos delictivos. Véase, F. Guillén Lasierra, “Nous instruments de cooperació en materia de seguretat i justícia en el marc de la Unió Europea i el seu enquadrament en els ordenaments jurídics estatals”, en J.L. Pérez Francesch (coord.), *Libertad, seguridad y transformaciones...* cit, pp. 13-146.

nacional en la lucha antiterrorista como el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista español.

Recordemos que en 2005 se firmó el Tratado de Prüm, producto de la cooperación intergubernamental, en un primer momento, entre Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo y Holanda, que incrementó la cooperación transfronteriza en materia de lucha contra el terrorismo, inmigración irregular y delincuencia organizada<sup>21</sup>. El Tratado de Prüm ha sido objeto de incorporación posterior parcial en el marco legal de la Unión Europea, por medio de la Decisión 2008/615/JAI del Consejo. Algunas de esas medidas han puesto de manifiesto la voluntad de avanzar en la lucha contra la delincuencia y el terrorismo, pero también han planteado algunos problemas de respeto a los derechos fundamentales, como la intimidad o la protección de datos personales. El llamado “principio de disponibilidad”, implica que la información necesaria en el marco de la cooperación policial y judicial para la lucha contra la delincuencia debe poder compartirse por los Estados que son parte del tratado, lo que significa que un funcionario de policía de un Estado que necesite información pueda obtenerla de otro funcionario de otro Estado miembro, lo cual ha simplificado el intercambio de datos para la investigación de delitos y del terrorismo, perfeccionando el sistema de información. En materia de protección de datos, han sido especialmente significativos los estándares para los pasajeros de líneas aéreas (PNR), y en general la protección con el estándar mínimo del Convenio 108 del Consejo de Europa de 1981 y su Protocolo adicional de 2001. Cada Estado, además, debe garantizar que su derecho interno ofrezca un nivel de protección de datos equivalente como mínimo al

---

<sup>21</sup> El Tratado de Prüm propicia la creación de bases de datos estatales de análisis de ADN, consulta automatizada de datos dactiloscópicos i de ADN, consulta de datos de los registros de vehículos, información de datos sobre grandes acontecimientos, intercambio de información sobre actividades terroristas, escolta de seguridad en los vuelos, expulsiones conjuntas. Véase, J.L. Pérez Francesch, “Cooperación policial y judicial en la convención de Prüm”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 7, enero-junio 2007, pp. 119-135. En dicho número se contienen una serie de estudios monográficos sobre el Tratado de Prüm.

que figura en el Convenio mencionado<sup>22</sup>. Cabe recordar aquí que la protección de datos afecta a materias inicialmente de distintos pilares, según los conceptos tradicionales: en el primer pilar encontramos las materias de visados, asilo, inmigración, y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas; como materias del segundo pilar encontramos la política exterior y de seguridad común (PESC), mientras que el tercer pilar se refiere a materias como la prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico de personas, la cooperación policial y aduanera, la regulación de Europol, o la cooperación policial y judicial en materia penal. La Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre, tiene como objeto la protección de los derechos de las personas físicas, y en concreto, su intimidad, en relación con el tratamiento de datos personales en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal, en materias propias del tercer pilar (en las del primer pilar se aplica la Directiva 95/46/CE), pero no se aplica a los datos obtenidos dentro de las fronteras de un Estado miembro, ni a los datos obrantes en Europol y Eurojust, el Sistema de información de Schengen, el Sistema de Actuación Aduanera, ni a los datos regulados por la Decisión 2008/615/JAI, de 23 de junio, relativa a la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, ni tampoco a materias propias del segundo pilar como la seguridad del Estado o los servicios de inteligencia.

El ámbito de acción de la Decisión Marco es el intercambio de datos entre los Estados miembros. Su aplicación a terceros Estados externos a la UE está previsto siempre que se dé una exigencia de un nivel adecuado de garantías para poder autorizar la transferencia de datos personales, aunque queda a criterio de cada Estado emisor la valoración de la garantía de la calidad de los datos en los Estados receptores. La Decisión mencionada, entre otros aspectos, permite el intercambio de datos “no personales” entre policías en casos de importantes

---

<sup>22</sup> Cfr. C. Dietrich, “Las tensiones entre libertad y seguridad en el marco jurídico actual de protección de datos de carácter personal en la Unión europea”, en J. L. Pérez Francesch (coord.), *Libertad, seguridad y transformaciones...*, cit. pp. 183-213.

acontecimientos de carácter transfronterizo, esto es, en aquellos en que pueda verse afectado el mantenimiento del orden público y la seguridad, así como la prevención de los delitos. De forma sintomática y gráfica el art. 14.1 de la Decisión permite a los Estados miembros que se transmitan datos relativos a personas, “cuando la existencia de condenas firmes o de otras circunstancias justifiquen la presunción de que estas personas van a cometer un delito”, o de los que “suponen una amenaza para la seguridad y orden públicos, en la medida en que la transmisión de tales datos esté autorizada en virtud del Derecho interno del Estado miembro transmisor”.

En los últimos años ha saltado a una primera línea de atención la orden europea de detención y entrega<sup>23</sup>, que se ha consolidado como una práctica con una progresión constante. Como es conocido, esta orden ha provocado diversos problemas de constitucionalidad, cuestionándose la manera como se ha llevado a cabo la trasposición y la aplicación práctica (Alemania)<sup>24</sup>, declarándose la imposibilidad de transponer la extradición de nacionales por estar prohibido constitucionalmente (Chipre, Polonia), o interpretándose la normativa interna en clave con la normativa comunitaria (República Checa). El Tribunal Constitucional español también ha tenido ocasión de ocuparse de la misma y de plantear algún problema de constitucionalidad, en concreto en relación con el derecho a la tutela judicial efec-

---

<sup>23</sup> Decisión marco relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, aprobada por el consejo el 13 y 14 de junio de 2002. Ley 3/2003, de 14 de marzo sobre la orden de detención y entrega; L.O. 2/2003, de 14 de marzo, complementaria de la orden de detención y entrega. R. Castillejo Manzanares, “La orden europea de detención y entrega. Su presente y su futuro”, en A.X. López Mira y C. Cancela Outeda (coords), *Europa, Europa*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela, 2006, pp.39-56. J.A. Zaragoza Aguado, “Nuevos instrumentos de cooperación judicial: la orden europea de detención”, en AA.VV., *Mecanismos de cooperación judicial internacional*, Centro de Estudios Jurídicos/Aranzadi, Cizur Menor, 2006, pp. 87-108. Una medida importante en la cooperación judicial penal fue también el Convenio de asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión europea hecho en Bruselas el 29 de mayo de 2000 (BOE 15 octubre de 2003).

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 18 de julio de 2005.

tiva: STC 177/2006, de 5 junio, concediendo el amparo y STC 293/2006, 10 octubre, denegándolo.

Recordemos, por su parte, que Europol fue creado por un convenio internacional<sup>25</sup>. En su reunión de Tampere el 15 y 16 de octubre de 1999, el Consejo Europeo acordó la creación de una “Academia europea de policía para la formación de funcionarios policiales de rango superior”, que comenzó a funcionar en 2001, con objeto de reforzar la cooperación entre las escuelas nacionales de policía y estimular un enfoque común de los problemas más importantes en el ámbito de la lucha contra la delincuencia, su prevención y el mantenimiento del orden público. Europol inició sus actividades con la preocupación por la lucha contra la droga, pero hoy ha añadido muchos otros aspectos (redes de inmigración ilegal, tráfico de vehículos, trata de seres humanos, pornografía infantil, falsificación de moneda y de medios de pago, tráfico de sustancias radiactivas y nucleares, terrorismo y actividades de blanqueo de dinero, etc.).

La concepción de la UE como un espacio sin fronteras se ha visto fortalecida por la inclusión del Tratado de Schengen en el acervo de la UE, en virtud del Tratado de Ámsterdam. La protección efectiva de seguridad interna en un espacio tan amplio y sin fronteras exteriores se considera garantizada por el establecimiento de una política común de visados y controles efectivos en las fronteras exteriores de la UE. Se trata, precisamente, de impedir que se beneficien de estas facilidades el crimen organizado y cualquier persona en situación irregular. Estas medidas comportan la mejora de la coordinación tanto de los servicios policiales como de las autoridades judiciales. A esa finalidad responde el SIS (Sistema de Información de Schengen), que es una completa base de datos que hace posible el intercambio de información en el ámbito de la investigación sobre personas y bienes. Los Estados miembros velan para que este intercambio de información no viole las normas vigentes sobre protección de

---

<sup>25</sup> Convenio de Europol de 30 de noviembre de 2000, y diversos Protocolos adjuntos posteriores, reformulados ahora con el Tratado de Lisboa.

datos. En otro orden de cosas, se le da prioridad al seguimiento y confiscación de los ingresos derivados de las actividades ilegales o delictivas. A ese fin existen normas europeas encaminadas a la lucha contra el blanqueo de dinero y otras orientadas a impedir que la legislación sobre secreto bancario sirva de cobertura a la delincuencia.

La Decisión del Consejo de fecha 28 de mayo de 2001 crea una red europea de prevención de la delincuencia que

incluirá todas aquellas medidas que pretendan reducir o contribuyan a reducir de cualquier otro modo la delincuencia y el miedo a ésta, tanto cuantitativa como cualitativamente, bien mediante la supresión directa de las actividades delictivas o a través de políticas e intervenciones pensadas para reducir delitos”.

Dicha Decisión estableció que “la Red contribuirá a desarrollar los diferentes aspectos de prevención de la delincuencia a escala de la Unión y apoyará las acciones de prevención de la delincuencia a escala local y nacional”. Y se añade que “aunque incluirá todos los tipos de delincuencia, la Red prestará especial atención a los ámbitos de la delincuencia juvenil, la delincuencia urbana y la relacionada con la droga”.

En el ámbito de la evaluación del programa de La Haya, cuyo plazo de actuación ha sido el período quinquenal 2005-2009, debemos destacar la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el mismo (COM/2005/184 final de 10 de mayo de 2005), que recoge el siguiente esquema de objetivos estratégicos en relación con la consolidación de un espacio de libertad, seguridad y justicia<sup>26</sup>. Las diez prioridades fundamentales identificadas por la Comisión pueden resumirse del siguiente modo (según el documento anterior):

---

<sup>26</sup> Es interesante consultar el Anexo de dicha Comunicación en el que se contienen la lista de medidas y el calendario para su aplicación (pp. 14-33).

**Derechos fundamentales y ciudadanía:  
crear políticas de gran alcance**

Garantizar el pleno desarrollo de las políticas que controlen y fomenten el respeto de los derechos fundamentales para todo el mundo y de las que enriquezcan el contenido de la ciudadanía.

**Lucha contra el terrorismo: trabajar en  
pos de una respuesta global**

Se debe prestar especial atención a los diferentes aspectos de la prevención, la preparación y la respuesta con objeto de mejorar y, en caso necesario, complementar, las capacidades de los Estados miembros para luchar contra el terrorismo, en aspectos pertinentes, tales como la contratación de personal, la financiación, el análisis de riesgos, la protección de infraestructuras básicas y la gestión de las consecuencias.

**Un espacio común de asilo: establecer un  
procedimiento armonizado y eficaz que respete los  
valores y la tradición humanitaria de la Unión**

Trabajar en pro del establecimiento de un espacio común de asilo teniendo en cuenta la tradición humanitaria y el respeto de las obligaciones internacionales de la Unión, así como la eficacia de un procedimiento armonizado.

**Gestión de la migración: definición de  
un planteamiento equilibrado**

Definir un planteamiento equilibrado para la gestión de la migración mediante el desarrollo de una política de migración que aborde el problema de la migración legal a escala de la Unión, endureciendo al mismo tiempo la lucha contra la migración ilegal, el contrabando y la trata de seres humanos, especialmente de mujeres y niños.

**Integración: aprovechar al máximo el impacto positivo de  
la migración en nuestra sociedad y nuestra economía**

Desarrollar medidas de apoyo a los Estados miembros e implantar una política mejor en materia de integración que permita aprovechar al máximo el impacto positivo de la migración en nuestra sociedad y nuestra economía e impedir el aislamiento y la exclusión social de las comunidades de inmigrantes. Así se contribuirá a la comprensión y al diálogo entre religiones y culturas, basados en los valores fundamentales de la Unión.

*Continúa...*

**Fronteras interiores, fronteras exteriores y visados: desarrollo de una gestión integrada de las fronteras exteriores para una Unión más segura**

Desarrollar más una gestión integrada de las fronteras exteriores y una política de visados común garantizando al mismo tiempo la libre circulación de personas (contactos personales).

**Derecho a la intimidad y seguridad en la distribución de la información: lograr el equilibrio adecuado**

Lograr el equilibrio adecuado entre el derecho a la intimidad y la seguridad cuando se comparte información entre autoridades policiales y judiciales, apoyando y fomentando un diálogo constructivo entre todos los interesados con objeto de identificar unas soluciones equilibradas respetando al mismo tiempo los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de datos, así como el principio de disponibilidad de la información, tal como se contempla en el programa de La Haya.

**Delincuencia organizada: desarrollar un concepto estratégico**

Desarrollar y poner en práctica un concepto estratégico en materia de lucha contra la delincuencia organizada a escala de la UE. Utilizar todas las posibilidades que ofrecen Europol y Eurojust y desarrollar ambas plenamente.

**Justicia civil y penal: garantizar un espacio europeo eficaz de justicia para todos.**

Promover un espacio europeo de justicia que garantice el acceso eficaz a la justicia para todos y la ejecución de sentencias. La aproximación proseguirá, concretamente, mediante la adopción de normas que promuevan un alto grado de protección de las personas, con objeto de crear una confianza mutua y de reforzar el reconocimiento recíproco que sigue siendo el elemento clave de la cooperación judicial. Mejorar el derecho contractual sustantivo de la UE.

**Libertad, seguridad y justicia: compartir la responsabilidad y la solidaridad.**

Dar contenido práctico a los conceptos de responsabilidad y solidaridad compartidas entre los Estados miembros aportando unos recursos financieros adecuados que permitan contribuir a los objetivos de libertad, seguridad y justicia de la manera más eficaz.

**Fuente:** Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el mismo (COM/2005/184 final de 10 de mayo de 2005).

La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM (2009) 263 final, de 10 de junio de 2009), realiza una evaluación del programa de La Haya y de su plan de acción. En materia de derechos fundamentales se reseña el progreso de la Carta de los Derechos Fundamentales, y especialmente la creación de la Agencia de los Derechos Fundamentales (marzo 2007), la creación del Foro Europeo para los Derechos de la Infancia, la aprobación de una Decisión marco (2008/913 JHA de 28 de noviembre) que exige a los Estados miembros sancionar a los que inciten a la violencia o al odio racista, el respeto a la protección de datos personales y la intimidad, reconociendo la necesidad de que las autoridades policiales intercambien información en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, o la garantía de la transferencia de datos. En 2006 entró en vigor la Directiva sobre el derecho a la libre circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión, que se califica de decepcionante en cuanto a su transposición por los Estados miembros (sic). Se valora como un logro el sistema europeo común del asilo, y se considera preocupante la entrada ilegal de inmigrantes, así como la contratación de empleo ilegal. La gestión eficaz de las fronteras se ha encargado a la agencia FRONTEX; el código de fronteras Schengen ya se aplica en todos los Estados miembros con un sistema de entrada-salida que genera una alerta automática cuando una persona supera la duración de su visado, un sistema de vigilancia de las fronteras meridionales y orientales de la UE, así como la Directiva de retorno (Directiva 2008/115/EC del Parlamento europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008) que ha homogeneizado requisitos y procedimientos para la expulsión de nacionales de terceros Estados. Se ha producido también la implementación de los pasaportes biométricos a partir de 2006, que contribuirá a la seguridad del espacio Schengen. Se ha avanzado en una política común sobre visados, gestión de la migración y asilo (con la creación de la Agencia Europea de Asilo). En materia de seguridad se pone énfasis en la prevención del terrorismo, destacando la Directiva 2005/60 EC del Parlamento europeo y del Consejo de 26 de octubre de 2005 que obliga a declarar sobre

determinadas transacciones económicas sospechosas, a lo que hay que añadir toda la normativa sobre incitación pública a la comisión de actos terroristas, y un sistema de alerta de amenazas vinculadas a la desaparición o al robo de explosivos. El principio de disponibilidad<sup>27</sup> ha guiado la cooperación policial. Se han simplificado los intercambios de información y de inteligencia, lo cual ha facilitado la integración del Tratado de Prüm en la legislación europea. La protección de datos ha aumentado su interés ante las nuevas posibilidades tecnológicas en el tráfico de las comunicaciones electrónicas y datos de localización en relación con las redes de telefonía fija y móvil. La Decisión del Consejo 2009/371/JHA, de 6 de abril de 2009, ha establecido un Europol renovado, con nuevos instrumentos para la lucha contra la delincuencia organizada. Se ha desarrollado Eurojust y las redes judiciales europeas se han abierto a la cooperación, tanto en materia civil (con normas armonizadas sobre responsabilidad civil o en materia de contratos, o sobre la mejora de la ejecución de las decisiones judiciales), así como en aspectos mercantiles y penales (orden de detención europea). El reconocimiento mutuo es la clave de la cooperación judicial. La comunicación que comentamos, en fin, considera que el progreso es desigual según los campos. Los puntos débiles fueron: reconocimiento mutuo de resoluciones penales y de cooperación policial lentos, la unanimidad para tomar decisiones hace que los debates presenten retrasos o que las propuestas se conviertan en un texto de mínimos; protección derivada del asilo y de los procesos migratorios legales, protección de datos no sólo objeto de regulaciones sectoriales, la lucha contra la delincuencia y el terrorismo en especial usando las TIC. Se considera que hay que mejorar la aplicación y la ejecución de las medidas aprobadas, evaluar su impacto, así como completar las políticas internas mediante la acción exterior, todo lo cual se debe continuar por medio del Programa de Estocolmo.

---

<sup>27</sup> Comporta que un agente de un Estado miembro pueda obtener información de otro Estado miembro.

### 3. EL PROGRAMA DE ESTOCOLMO Y LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

El llamado Programa de Estocolmo<sup>28</sup>, que se inicia en 2010 y acaba en 2014, ha situado los derechos de la ciudadanía europea en primer plano, favoreciendo la libre circulación de personas y facilitando los actos jurídicos con efectos en todo el espacio europeo. La cooperación judicial aumenta potencialmente no solo en el campo penal sino también en temas civiles (sucesiones, matrimonios), así como en aspectos en los que se persigue una política común como en inmigración y asilo. Se propone mejorar la cooperación policial, para impedir ataques terroristas, o el tráfico de drogas. El nuevo programa es una continuación del anterior, intentando conseguir más logros reales en las políticas que se plantean, con el paraguas de la etapa que se abre con el Tratado de Lisboa. El *leitmotiv* del mismo sería construir una “Europa de los ciudadanos, favoreciendo el ejercicio de sus derechos en un marco de seguridad”, es decir, el equilibrio entre la protección eficaz de los derechos humanos y las exigencias de la seguridad<sup>29</sup>.

Después de la presidencia sueca, la presidencia española del primer semestre de 2010<sup>30</sup> ha tenido la responsabilidad de poner en práctica dicho programa de Estocolmo, y de concretarlo en un plan de acción, que seguirá en las presidencias semestrales posteriores, con el objetivo de construir un espacio de libertad, seguridad y justicia más real y efectivo. Uno de los problemas de la aplicación del programa de La Haya es que los Estados miembros no podían ser llevados ante el TJUE en caso de co-

<sup>28</sup> Aprobado el 11 de diciembre en la reunión del Consejo Europeo celebrado en Bruselas.

Véase el documento: Consejo de la Unión europea, 17024/09, [http://www.se2009.eu/polopoly\\_fs/1.26419%21menu/standard/file/Klar\\_Stockholmsprogram.pdf](http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.26419%21menu/standard/file/Klar_Stockholmsprogram.pdf).

<sup>29</sup> El título oficial es “Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano”.

<sup>30</sup> N. Fernández Sola, “La presidencia de España del Consejo de la Unión europea. Prioridades en política exterior, de seguridad y defensa”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, n 18, 2009. [http://www.reei.org/reei18/doc/Agora\\_FERNANDEZ\\_Natividad.pdf](http://www.reei.org/reei18/doc/Agora_FERNANDEZ_Natividad.pdf).

meter infracciones, que las negociaciones en el Consejo eran a menudo difíciles y lentas, y que la exigencia del requisito de la unanimidad llevaba a menudo a acuerdos a la baja. Ahora, de acuerdo con el nuevo diseño institucional y de toma de decisiones del Tratado de Lisboa, todo ello no debería ocurrir. El método legislativo ordinario permite la utilización de la mayoría cualificada en el Consejo y la codecisión con el Parlamento en la mayoría de las cuestiones propias del espacio de libertad, seguridad y justicia, a pesar de que seguirá siendo necesaria la unanimidad para cuestiones como los pasaportes, expedición de documentos de identidad, derecho de familia con implicaciones transfronterizas, cooperación policial operativa, etc. Además, cabe recordar que, de acuerdo con el Tratado de Lisboa, la Comisión Europea podrá iniciar procesos por incumplimiento contra los Estados miembros, aunque no se aplicará hasta que pasen cinco años desde la entrada en vigor del Tratado. Se pretende facilitar, así, la integración entre los Estados miembros por medio del establecimiento del método de la cooperación reforzada en materia de cooperación policial y judicial penal. Se crea un Comité Permanente de Seguridad Interior (COSI) en el seno del Consejo para afianzar la “cooperación operativa en materia de seguridad interior” (art. 71 TFUE), aunque la seguridad nacional sigue siendo responsabilidad de cada Estado miembro (art. 4.2 TFUE). El Fiscal Europeo será otra pieza importante en la lucha contra delitos transnacionales importantes como el terrorismo o el tráfico de drogas.

En el programa de Estocolmo se admite que todavía hay mucho camino por recorrer en el reconocimiento de resoluciones judiciales, documentos de estado civil, garantías procesales penales y acción policial transfronteriza. De todas formas, el llamado “Grupo de Futuro”<sup>31</sup>, que preparó el programa, identificó tres grandes líneas de trabajo:

---

<sup>31</sup> Cfr. J.M. Rodríguez y A. Sorroza Blanco, “El espacio de libertad, seguridad y justicia y la próxima presidencia española de 2010. Parte 1ª: la implementación del Tratado de Lisboa y el Programa de Estocolmo”, ARI 173/2009, 22/12/2009: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

- Garantizar un verdadero equilibrio entre libertad y seguridad, y un aprovechamiento máximo de las nuevas tecnologías.
- Desarrollo de los programas de Tampere y de La Haya. Vincular más a los Estados miembros.
- El espacio de libertad, seguridad y justicia solo culminará con éxito si desarrolla su dimensión exterior y la cooperación con terceros Estados y con organizaciones internacionales. La seguridad exterior y la seguridad interior son dos caras de la misma moneda.

En el marco de una continuación de los objetivos del programa de La Haya, se reconoce que hay que conseguir una mejor aplicación de los mismos, poniendo especial énfasis en el aprovechamiento máximo de la Red Judicial europea, una mayor calidad de la legislación (más coherencia y más facilidad de acceso), incluido el lenguaje en algunos de los actos jurídicos, y atender a las consecuencias financieras de las medidas. El Consejo Europeo pide más coherencia en los trabajos de coordinación para las Agencias de la UE (Europol, Eurojust, Frontex, CEPOL, Observatorio de las Drogas, la futura Oficina de Apoyo al Asilo y la Agencia de los Derechos Fundamentales). Se destaca el papel de evaluación que les corresponde al Parlamento europeo y a los Parlamentos nacionales. Se pone énfasis en el principio de reconocimiento mutuo y en la formación de los agentes que intervienen en estos procesos para desarrollar una cultura judicial y policial europea (jueces, fiscales, funcionarios judiciales, agentes de policía, de aduanas y guardias fronterizos), recomendando formar parte de algún programa de formación antes de 2015. El Consejo Europeo invita a la Comisión a presentar en el primer semestre de 2010 un plan de acción que aprobará el Consejo, con prioridades y acciones concretas. Antes de junio de 2012 deberá tener lugar una revisión intermedia de la ejecución del programa de Estocolmo.

Se propugna una "Europa de los derechos", en la línea ya comentada anteriormente, como espacio compartido de valores y

principios. Se continúa poniendo énfasis en el pleno ejercicio del derecho a la libre circulación. La cooperación de Schengen es un logro en este sentido por lo que se propugna su ampliación. Se entiende que la diversidad es un patrimonio europeo, de manera que se deberán respetar las diferencias y proteger a los más vulnerables, con medidas para hacer frente a la discriminación, el racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la homofobia. Hay que proteger los derechos de los menores de edad, en especial de aquellos que son víctimas de la explotación sexual y del maltrato, de esclavitud, destacándose el problema de los menores no acompañados en procesos migratorios, o en casos de secuestro interparental. Como grupos vulnerable a proteger se cita la comunidad gitana, las mujeres víctimas de la violencia o de la mutilación genital, y las víctimas del terrorismo. Se hace mención de los derechos de las personas sospechosas o acusadas en los procesos penales, como una prioridad. Se persigue la protección de los derechos de los ciudadanos en la sociedad de la información, y estudiar las relaciones con los EE.UU. Se sostiene el derecho a la protección diplomática por parte de cualquier Estado miembro cuando un ciudadano de la Unión se encuentre en un tercer Estado. Se afirma que hay que tender a la convergencia de los sistemas judiciales de los Estados miembros para ir hacia una cultura judicial europea, basada en la diversidad de los ordenamientos jurídicos y la unidad de la legislación europea, para, de este modo, crear un espacio judicial europeo, definir unas normas mínimas relativas a los tipos y sanciones penales y facilitar el acceso a la justicia en todos los ámbitos del derecho civil-mercantil, penal y administrativo. El principio de reconocimiento mutuo de actos y sentencias continúa desarrollándose al amparo del propio proceso de europeización. Ello comporta más eficacia de la cooperación judicial (plazos, condiciones de uso de lenguas, validez de pruebas). El Consejo Europeo subraya la necesidad de que los Estados miembros y Eurojust apliquen plenamente la Decisión del Consejo 2009/426, del 16 de diciembre, para la apertura de investigaciones y la resolución de conflictos de competencia. En materia de derecho civil se sostiene la eliminación del exequátur y homogeneizar las áreas jurídicas que se detallan en el Tratado de Lisboa.

La gestión del flujo de información es un aspecto central de la cooperación policial y judicial, que se propugna para garantizar la seguridad, el control de las fronteras exteriores y la protección de datos. Se debe reforzar la eficacia de la cooperación policial europea para luchar contra la delincuencia organizada transfronteriza y el terrorismo. Europol debería reforzar sus vínculos con las misiones de policía de la PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa).

Respecto a las prioridades de la presidencia española de la UE<sup>32</sup>, destacamos el objetivo de “consolidar una Unión más segura para sus ciudadanos, afrontando conjuntamente el reto de la inmigración y construyendo un espacio compartido de cooperación judicial y policial”<sup>33</sup>. El programa de la presidencia española aboga por una rápida y plena aplicación del Tratado de Lisboa. Se plantea un especial esfuerzo para apoyar el desarrollo de la política común de seguridad y defensa, potenciando la Agencia Europea de Defensa. En lo que a nosotros más nos interesa, el apartado IV, punto 6 (pág. 15), especifica medidas relativas al espacio común de libertad, seguridad y justicia. Así, el programa de Estocolmo se considera “un instrumento indispensable para que Europa pueda hacer frente con eficacia a las amenazas de carácter transnacional como la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, el terrorismo o el tráfico de seres humanos”. Para hacerlo efectivo se afirma que se promoverá el correspondiente “Plan de Acción” que concretará las prioridades políticas como las medidas de aplicación y los instrumentos de control de su ejecución. Además se deberá acordar la importante “Estrategia Europea de Seguridad Interior”. Se propugna atender también al control de las fronteras exteriores, para lograr una inmigración legal organizada, prestando especial atención a los menores (en especial los “no acompañados”), impulsando polí-

<sup>32</sup> Programa de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea, 1 enero a 30 junio de 2010. *Innovando Europa*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Secretaría de Estado para la Unión Europea. 48 págs.

<sup>33</sup> Véase, Informe sobre la Presidencia Española de la Unión europea en el primer semestre de 2010 <http://www.la-moncloa.es/>.

ticas de integración. Asimismo, se destaca la puesta en marcha de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

A partir de ahora, se pretende reforzar la cooperación con los EE.UU. y con otras áreas sensibles para la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada y el tráfico de drogas. Se fomentará la cooperación policial, y que Europol se convierta en una Agencia, como Oficina Europea de Policía. Se intensificará la cooperación entre los centros antiterroristas de los Estados miembros, la cooperación para la prevención de la delincuencia, y la cooperación en materia de protección civil y de lucha contra catástrofes naturales. En materia de justicia, se impulsará la adhesión al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, y se mejorará la coordinación con la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, prestando especial preocupación por la protección de datos y el registro de pasajeros. Se continuará trabajando para la correcta aplicación de la orden europea de detención y entrega. Se profundizará en la cooperación y en el principio del reconocimiento mutuo, por medio de la orden europea de investigación y el refuerzo de los equipos conjuntos de investigación.

#### **4. REFLEXIÓN FINAL**

La cooperación policial y judicial da un salto adelante notable en el Tratado de Lisboa. Pasa a ser una materia plenamente europeizada, sometida a las reglas de la toma de decisiones que en la mayoría de casos permiten alejarse de la unanimidad en el Consejo, para adaptarse al método relajado, de la mayoría cualificada o de la cooperación reforzada, en su caso. Por ello, si bien se europeiza la materia, se juega con la posibilidad de ir a un ritmo más o menos rápido según las circunstancias.

Por otro lado, la relación entre el derecho europeo y el derecho constitucional interno de los diversos Estados miembros adquiere una nueva dimensión. Se “redimensionan” las consecuencias del efecto directo del derecho derivado. Si bien el caso Pupino,

o los problemas con el establecimiento de la “euroorden” ya pusieron de manifiesto esa tensión, en cuanto afecta a los derechos fundamentales (derecho a la tutela judicial), ahora la materia que nos ocupa, plenamente europeizada, deberá ejecutarse con precisión, rigor y deferencia a esos derechos fundamentales o, en su caso, a las competencias estatales según las constituciones de los Estados miembros. Los problemas de respeto a las garantías constitucionales pueden dar lugar a conflictos<sup>34</sup>, en sede de los tribunales constitucionales o, incluso, de los jueces ordinarios. La reflexión sobre este reto jurídico debe completarse con la mención al debate político inconcluso en relación con la naturaleza jurídica de la Unión, la legitimidad democrática de las instituciones europeas y las consecuencias de la pérdida progresiva (o cesión) de soberanía por parte de los Estados miembros. Quizá porque se advierte la importancia de estos frentes, el Tratado de Lisboa avanza en el proceso de europeización, pero con pies de plomo, después del fracaso de la ratificación del Tratado constitucional. Por otro lado, la crisis económica y financiera de la eurozona, especialmente grave a partir de 2011, parece haber centrado la atención de los líderes europeos en la economía, de manera obsesiva, lo cual no nos debe hacer olvidar los importantes avances en las materias que aquí hemos tratado, que afectan al núcleo duro de la libertad y la seguridad, tanto individuales como colectivas, y que no obstante su coste forman parte ineludible del espacio europeo del presente.

---

<sup>34</sup> El último episodio de esta tensión ha sido la sentencia del tribunal constitucional federal alemán de 30 de junio de 2009, que ha obligado a una nueva redacción de la ley que extiende y fortalece los poderes del *Bundestag* y el *Bundesrat* en materias europeas, porque vulnera los arts. 38.1 en relación con el art. 23.1 de la Constitución alemana, entendiéndose que dicha ley no otorgaba al Parlamento alemán plena capacidad de decisión ante determinados procesos en el seno de la Unión europea y en los procedimientos de reforma de los Tratados. Es interesante destacar la apelación que realiza el Tribunal a la “identidad constitucional” alemana, basada en el principio democrático.



# **El papel del Derecho internacional en la reconstrucción de sociedades postconflicto: Los niveles de la justicia transicional**

**María Isabel Turégano Mansilla<sup>1</sup>**



## **1. UN CONCEPTO AMPLIO DE JUSTICIA TRANSICIONAL**

El debate sobre justicia transicional, desde los años noventa del pasado siglo, ha estado centrado en gran parte en el análisis teórico y práctico sobre los mecanismos, instituciones y procedimientos desde los que resulta más adecuado afrontar y abordar las responsabilidades por las violaciones pasadas de derechos humanos en sociedades que han sufrido una política represiva o un conflicto violento. En los últimos años, en cambio, los límites conceptuales del debate se han ampliado diseñando un marco más extenso de problemas sobre la justicia que se consideran relevantes en las transiciones contemporáneas de los conflictos violentos a la paz (Bell, 2000; Bell et al., 2004; Teitel, 2000).

La redefinición de los límites del debate de la justicia transicional se orienta a poner de manifiesto los diversos dilemas ante los que se encuentran las sociedades que emergen de un conflicto violento y recorren el largo camino hacia la paz. El presente trabajo quiere plantear uno de esos dilemas, uno que

---

<sup>1</sup> Universidad de Castilla-la Mancha, España

subyace a gran parte de los estudios sobre justicia transicional y cuyo análisis afecta a muchos de los asuntos que en ellos están interrelacionados. Se trata de la cuestión de los méritos relativos de los instrumentos locales, nacionales e internacionales en el proceso de consolidación de la paz; esto es, la mayor conveniencia del apoderamiento de la población e instituciones internas o de la intervención de la comunidad internacional en las situaciones postconflicto. Al incorporar la dimensión espacial a las reflexiones sobre la justicia transicional se centra la atención en el modo en que los procesos internos y externos a la comunidad en conflicto afectan a los problemas básicos de la pacificación y la reconstrucción, tales como la legitimidad, responsabilidad, seguridad, gobernanza y desarrollo social y económico.

La justicia transicional, por tanto, no solo se ha de ocupar de las cuestiones de la verdad y la responsabilidad por las violaciones pasadas de derechos, sino de otros problemas de justicia que se presentan en las fases de transición. Definir el concepto de justicia transicional es una tarea compleja, puesto que se trata de delimitar un ámbito amplio de problemas plurales interconectados para cuyo análisis son válidos una diversidad de instrumentos teóricos. Entre los problemas que deberían incorporarse hay cuestiones tan plurales como la delimitación de la propia noción temporal de “transición” y la conveniencia de normas y medidas temporales o excepcionales; la relación entre Derecho y cambio social, y Derecho y conflicto; los problemas de la responsabilidad individual y colectiva, y de la responsabilidad de los gobiernos o los Estados; la dificultad de reconciliar las prescripciones y principios jurídicos con el pragmatismo que requiere la pacificación; el papel de los acuerdos negociados entre las partes en conflicto y su traslación al diseño de instituciones jurídicas y políticas; entre otros.

Entre tales problemas se ha prestado una atención creciente en los últimos años al de la reconstrucción o transformación del orden político-jurídico tras un periodo de política autocrática o de conflicto bélico. Son cuestiones de justicia transicional las

relativas al desarme, el diseño de estructuras transicionales de gobierno, la garantía de seguridad, la promoción de acuerdos entre las diversas facciones sociales, el apoyo a la identificación y participación de los disidentes, la formación de cuerpos constituyentes, la prestación externa de servicios públicos o el retorno de los refugiados. Pero, además, la transición efectiva de la guerra a la paz requiere medidas de compromiso más amplias y a más largo plazo que garanticen la efectividad y legitimidad de los nuevos acuerdos e instituciones.

La etapa posterior a un conflicto armado interno constituye un periodo transicional que no es propiamente un periodo de guerra ni de paz, sino un proceso complejo de transformación en el que todavía no está definida la superación del periodo bélico ni la tendencia irreversible hacia la paz. En la práctica, no hay una transición neta y unidireccional desde un estado de conflicto a un estado de paz. El planteamiento usual de la dinámica del conflicto como un continuo en el que se parte de un punto de violencia cero, le sigue una erupción de violencia delimitada en el tiempo y termina con el alto el fuego (paz-conflicto-paz) es sumamente deficiente (Galtung, 1998). Los conflictos persisten mucho tiempo después de su terminación formal mediante un alto el fuego, e incluso es posible que tras este la situación esté peor que cuando estalló la violencia, en la medida en que persistan o se hayan agravado las causas que la generaron. En todo caso, el conflicto violento siempre transforma las sociedades, lo que hace imposible el retorno a la situación de partida.

Además, tampoco el punto de partida del proceso es un estado de ausencia de violencia en el que la paz es un punto fijo, sino que la paz es también una variable dependiente del grado de cooperación, el nivel de capital social y confianza, las relaciones de dominación entre grupos o la distribución social de los bienes y recursos. Las causas de la violencia están siempre presentes en la fase anterior a su erupción. De ahí la relevancia de que la etapa que se suele denominar “postconflicto” o de transición a la paz no se deba orientar sólo a la reconstrucción de los efectos de la violencia directa y a la reconciliación, sino, sobre todo, a

la superación de las deficiencias y desequilibrios que estaban ya en la fase anterior al conflicto armado y le dieron origen. Por ello, no se trata solo de instituir formalmente procesos democráticos cuanto de facilitar el pluralismo político y una opinión pública informada y adoptar medidas económicas y sociales que apoyen, y no tanto determinen, una transformación hacia relaciones pacíficas (Bowden et al., 2009; Mani, 2002). La idea de justicia transicional es, así, sumamente paradójica puesto que supone el fracaso en la realización de sociedades justas y la voluntad de corregirlo en etapas de crisis y descomposición.

## 2. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO: AGENTE DE JUSTICIA GLOBAL

En la literatura sobre la justicia después del conflicto se ha convertido en un tema esencial el de la “construcción del Estado” (*state building*), esto es, la intervención en el desarrollo y consolidación de estructuras institucionales efectivas y legitimadas en los Estados en crisis. El término se puede emplear en su sentido estricto de reconstrucción institucional, y estar orientado a las cuestiones de legitimación, administración y adjudicación, o en un sentido amplio que incluya la ayuda humanitaria a la población y medidas de desarrollo y justicia distributiva necesarias para la efectiva reconstrucción social. En este sentido amplio, la construcción del Estado se asocia necesariamente al concepto de consolidación de la paz (*peacebuilding*), concepto complejo que incluye tareas de rehabilitación, reconstrucción y renovación cuyo fin va más allá de la superación física de la violencia para orientarse a la modificación de las causas estructurales de la misma.

Convertir la construcción del Estado en objeto de una teoría sobre la justicia después del conflicto implica asumir la relevancia del Estado para generar estabilidad y un orden legitimado, canalizando el conflicto en instituciones formales y forjando la base para el desarrollo social. Construir un Estado que controle el uso legítimo de la violencia, garantice unos servicios públicos básicos orientados a la redistribución, articule las demandas de

todos los actores sociales y establezca instituciones económicas que eviten la corrupción y garanticen un desarrollo sostenible es un factor básico para la resolución duradera de los conflictos. En este sentido, la construcción del Estado es una medida adecuada para consolidar la transición hacia una paz sostenible.

Las mismas razones que han estado en la base de la formación y persistencia de los Estados pueden dar cuenta de sus posibilidades para el futuro (Turégano, 2010): el Estado actúa en un contexto delimitado capaz de contribuir a la confianza y la solidaridad colectivas y permite en un grado aceptable la identificación del individuo con las instituciones; además, como afirma Martha Nussbaum (2007), la pluralidad de opciones organizativas internas favorece la libertad humana en general. Razones de tipo pragmático y de eficiencia, relativas al riesgo de intervención de los Estados más débiles o la mayor disposición a compatibilizar las inversiones con el gasto social, siguen justificando la persistencia de los Estados. Es la política estatal la que, favoreciendo la inclusión y la igual participación, puede crear los incentivos y promover la innovación que haga posible el crecimiento (Acemoglu & Robinson, 2012).

Pero la relevancia del papel del Estado no implica que la soberanía estatal sea suficiente para la resolución legítima de los problemas colectivos. Primero, porque no todos los Estados están igualmente legitimados ni capacitados para ejercer su poder sobre sus miembros, por lo que hablar en algunos casos de soberanía supone desatender los derechos y necesidades de los individuos que dependen de tales Estados. Y, segundo, porque algunos de los más relevantes problemas colectivos tienen alcance global y requieren una acción coordinada de diversos agentes internacionales. El concepto de soberanía parece dibujar un modelo de actuación estatal excluyente, autointeresada y autosuficiente que impide que el Estado desempeñe su función como agente global y, en cambio, sea generador de exclusión e injusticia. Así entendido, el Derecho internacional se opone a la soberanía de los Estados y es incompatible con ella. Creo, por el contrario, que la soberanía estatal no solo no es incoherente con

el orden internacional sino que es un complemento importante del mismo. Es así si se tiene en cuenta, en primer lugar, que la propia lógica del poder estatal demanda límites al mismo; y, en segundo lugar, que las exigencias de una justicia global no deben concebirse como requerimientos externos al Estado sino exigencias propias de cualquier agente global.

El pensamiento contractualista reinterpretó el concepto de soberanía en un sentido normativo conforme al que el poder del Estado es correlato de sus deberes respecto del bienestar, la igualdad y las libertades de sus miembros. Si la soberanía se considera deseable es porque está al servicio del bien público. Como afirma Timothy Endicott, el grado y forma del poder e independencia que disfruta un Estado depende de lo que necesita para ser un *buen Estado* (Besson & Tasioulas, 2010). En este sentido, el concepto de soberanía siempre ha estado vinculado al problema de la legitimidad del poder. El Estado tendrá autoridad legítima para organizar políticamente un territorio determinado cuando sea responsable ante la comunidad de ese territorio del mantenimiento de la paz y la garantía de la libertad y trate a cada individuo como miembro igual de la comunidad y en la medida y grado en que satisfaga tales objetivos.

En realidad, la concepción de la soberanía como ilimitada y excluyente no sirvió nunca para dar cuenta del lugar del Estado en la esfera social, dada su orientación a fines de justicia y sus múltiples vínculos con la sociedad civil. Pero en el contexto global contemporáneo, aquella imagen del soberano resulta aún menos adecuada. En él, el Estado no solo es responsable ante su comunidad sino también ante otros individuos y agentes como miembro de la comunidad internacional. Por lo que resulta más evidente, como afirma Jean Cohen, la concepción de la cultura jurídica de la soberanía no como impunidad sino como responsabilidad (Besson & Tasioulas, 2010). El Estado es responsable no sólo del bienestar, libertades e igualdad de sus miembros sino, como agente global, de colaborar en la consecución de la justicia a escala global. Frente a un nacionalismo excluyente, la legitimidad cosmopolita del Estado implica que cualquier

violación de derechos o exclusión social son problemas propios de cualquier agente global (Beck, 2004). Lo que exige hoy una ética de la responsabilidad política es la actuación conjunta de las instituciones estatales y el orden internacional en la consolidación de la paz, tratando de reconciliar las mutuas pretensiones de autoridad y autonomía mediante el respeto y reconocimiento recíprocos (Hobson, 2000). El sistema internacional no aparece así como un orden independiente de los sistemas nacionales, sino como su continuidad, contribuyendo a reforzar y expandir las democracias estatales. Ello implica la superación de la antítesis entre lo interno y lo externo, nosotros y los otros.

### **3. PREVENCIÓNES FRENTE A LA INTERVENCIÓN INTERNACIONAL EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO**

La prevención y contención de los conflictos internos y la más amplia consolidación de la paz en los Estados se encuentran entre los objetivos principales de la comunidad internacional. En virtud de ellos, la ONU se adscribe la tarea de reconstruir o fortalecer el Estado para evitar su desintegración institucional. Pero la intervención exterior para la consecución de tales objetivos, especialmente por su orientación a corto plazo, puede colisionar con las aspiraciones al autogobierno local y sus objetivos a largo plazo, por lo que es una de las formas de intervención más intrusivas y de más difícil justificación. En algunos casos, se considera que la ideología que le subyace y los riesgos y costes que entraña la hacen injustificable con carácter general.

Muchas de las críticas derivan de la asociación usual del término con un modelo determinado de estatalidad, para el que la experiencia de las democracias liberales occidentales arroja principios universalmente aplicables a cualquier escenario postconflicto. La creación de instituciones públicas y el fortalecimiento de las ya existentes se acompañan de la intención de remodelar o transformar las estructuras internas conforme al modelo político de los Estados democráticos occidentales (Añaños, 2010; Bowden et al., 2009). A esta aproximación subyace la concepción de la construcción institucional como

una cuestión de ingeniería social, de habilidades y capacidades técnicas que pueden adquirirse y aplicarse a cualquier contexto social. No se trata sólo de una cuestión de dominación o control sino de la creación y desarrollo de un conocimiento general de las relaciones sociales y políticas que las haga susceptibles de intervención experta. Desde este punto de vista, la democratización, el Estado de derecho o la constitucionalización de los derechos se convierten en instrumentos de tecnología política cuya institución formal genera, con independencia de la especificidad histórica o social, paz duradera y estabilidad política.

La idea de construcción del Estado, desde esta perspectiva, aparece como culminación de la idea del fin de la historia, conforme a la que no existen alternativas fundadas a la idea de democracia liberal y economía de mercado. Construir Estados fuertes y efectivos sería la tarea pendiente a la que deben contribuir los Estados liberales (Fukuyama, 2004). La asociación usual de las acciones de construcción del Estado y consolidación de la paz con la implantación de modelos políticos occidentales en los Estados “receptores” sugiere, según los críticos del *state-building*, la imagen de sociedades indisciplinadas y al borde del caos que son redimidas por la influencia positiva de sociedades liberales estables, libres de conflictos. Las narrativas del progreso social de la modernidad inspiran en muchos casos esas acciones bajo el lema de “si al menos pudieran seguir nuestros pasos y hacerlo como nosotros” (Bowden et al., 2009: 5-6). En este sentido, la construcción del Estado se ha considerado una estrategia de dominación y hegemonía que constituye una versión renovada en el contexto de la globalización de la cultura colonizadora y que reproduce las relaciones de desigualdad que le preceden. El resultado son modelos formales simplificados que no logran alcanzar los problemas sustantivos de base y que pueden transformarse o mutar en direcciones inesperadas.

Creo que estas críticas apuntan a una realidad innegable, la de que todos los proyectos de construcción estatal tienen lugar en sociedades no occidentales y se desarrollan bajo el control de los Estados occidentales o de instituciones dominadas por

ellos. Esta evidente asimetría se suma al carácter ambiguo e incierto de los propósitos y fines de muchos de los procesos de reconstrucción y la inconsistencia entre la defensa occidental de la libertad política y su tolerancia de gobiernos autocráticos cuando favorecen intereses propios, económicos o de seguridad. Pero, como afirma Amartya Sen, constituiría un serio error traducir estas incertidumbres en razones en contra del apoyo global a la democratización de los Estados menos desarrollados (2003). Para el autor, los problemas planteados se resuelven si concebimos la democracia no solo en términos de elecciones públicas sino en un sentido más amplio de participación en las decisiones. Desde esta perspectiva, la democracia plantea demandas que trascienden el momento electoral para abarcar el pluralismo y la participación, el reconocimiento de la diversidad, la rendición de cuentas ante una ciudadanía informada y la superación de la desigualdad. Y estos, afirma Sen, constituyen un legado histórico que no es sólo occidental sino que se encuentra en las raíces de la experiencia histórica de muchas otras sociedades no occidentales. A partir de ese legado, el proceso de reconstrucción y de transición a la democracia no requiere la imposición formal de ciertos instrumentos predeterminados sino el diseño en común de las normas e instituciones que hagan efectiva la participación, la igualdad y el control del poder en contextos particulares.

Otros argumentos de oportunidad se suman a las críticas anteriores. Para algunos analistas del *state-building*, este sirve para capacitar (*capacity-building*) a los Estados excluidos o marginados en el nuevo orden global para afrontar los problemas de su desarrollo y, de este modo, evadir la responsabilidad de los Estados más desarrollados. Se parte de la idea de que los fallos en la capacidad estatal para gestionar eficientemente su administración pública son el mayor impedimento a la reducción de la pobreza y el desarrollo social y fuente de inestabilidad, delincuencia, terrorismo y desplazamientos masivos de las poblaciones (Krasner & Pascual, 2005). De este modo, son razones de utilidad las que se alega que pueden estar en la base de la intervención externa en la reconstrucción de los Estados débiles

y las que sirven para evitar en el mayor grado su realización. El importante coste social y económico de la intervención y la dificultad de determinar los beneficios globales de la misma limitan la justificación de la intervención a las excepcionales circunstancias en que no solo exista una situación de crisis del Estado y riesgo para la población, sino, además, una alta probabilidad de que los resultados de la intervención sean positivos para la población y para el resto de la comunidad internacional. Ello supone una concepción muy restrictiva de la intervención. De hecho, la realidad, como denuncia Simon Chesterman, es que la comunidad internacional no ha resuelto aún la tensión entre su fin manifiesto de participar en la reconstrucción de Estados en crisis y los medios, tanto normativos como presupuestarios, puestos a su disposición, mostrando su renuencia a equipar a las Naciones Unidas con los medios para ejercer su capacidad de llevar a cabo estas operaciones de modo independiente (Chesterman, 2004).

Ambas versiones del papel de la comunidad internacional son escépticas y críticas acerca de la conveniencia y efectividad de la intervención en la construcción del Estado y creo que muchos de sus argumentos deben ser atendidos seriamente. Pero considero, asimismo, que existen razones importantes en favor de obligaciones internacionales en la ayuda y promoción al desarrollo institucional y social de comunidades postconflicto. Estas razones no pueden, no obstante, servir de base a la incurción permanente de las potencias hegemónicas en las políticas internas de los Estados con ocasión de cualquier vulneración de derechos por un Estado. En este sentido, sería conveniente distinguir los supuestos que analizo en este trabajo de sociedades desestructuradas como consecuencia de un conflicto violento o un periodo de política abusiva de otros supuestos de violaciones de derechos por Estados estables y bien organizados. Lo que implica que haya razones que justifican la soberanía estatal es que existen límites a la capacidad internacional de intervenir un Estado, aún cuando este haya actuado incorrectamente. El caso de Estados que han colapsado y son incapaces de cumplir sus funciones básicas respecto de la población de su territorio

es un caso en el que *a priori* aparece justificada la intervención externa por los mismos principios que justifican la soberanía estatal, puesto que la finalidad de la intervención es restaurar y promover la capacidad de esa sociedad para organizarse de modo autónomo y pacífico. Pero esa justificación no predetermina la aceptabilidad de la intervención en todo caso, puesto que esta depende del grado de desarrollo institucional e imparcialidad de la esfera internacional en circunstancias concretas.

#### 4. LOS NIVELES DE LA JUSTICIA TRANSICIONAL

La ayuda internacional a la construcción de instituciones en sociedades postconflicto es una tarea sujeta por definición a una serie de tensiones y contradicciones básicas: se trata de una intervención exterior que se realiza para promover el autogobierno; son agentes externos los que determinan a quién corresponde ejercer legítimamente la política interna; se promueven valores universales como remedio a problemas locales; supone tanto una ruptura con el pasado como una reafirmación de la historia; imperativos a corto plazo están en contradicción con objetivos a largo plazo y los fines democratizadores pueden estar en conflicto con medidas “iliberales” (Paris & Sisk, 2007). Estas contradicciones y dilemas, junto con la pluralidad de actores que actúan y la variedad de situaciones sociales y políticas que intervienen en el impacto y resultados de la reconstrucción, hacen de este un proceso complejo que requiere un enfoque multinivel y multidisciplinar, un enfoque que atienda tanto a los elementos que continúan arraigados en la sociedad postconflicto como a los instrumentos que puede proporcionar agentes internacionales, y que atienda a las cuestiones políticas pero también a otras cuestiones sociales relevantes.

##### 4.1. EL NIVEL INTERNACIONAL

#### **El papel del orden internacional en términos normativos**

El orden internacional debe orientarse a satisfacer las exigencias de una justicia global, que debe contener los principios básicos

de una justicia socioeconómica que sirvan de base para la asunción de responsabilidades redistributivas así como principios en favor de la igual participación política. Es función del orden global no solo erradicar la pobreza sino también facilitar la instauración y fortalecimiento de las instituciones que hagan posible la participación y la gobernabilidad. Esta exigencia supone la efectiva consolidación de instituciones políticas globales con poder real de decisión y su progresiva democratización. Pero la igual participación supone también el fortalecimiento de las instituciones locales y nacionales que tradicionalmente han contribuido a la efectiva realización de los derechos de los individuos.

El papel del Derecho internacional en la reconstrucción institucional de sociedades postconflicto no debe entenderse meramente en términos prudenciales que se limiten a minimizar las consecuencias negativas del conflicto para una diversidad de agentes, sino que debe interpretarse en términos normativos. Tampoco se trata de un deber humanitario, considerando los conflictos internos como el resultado de políticas imprudentes y errores propios de cada comunidad y la acción internacional como un acto caritativo de asistencia en casos de necesidad extrema. Las causas de los problemas de una comunidad son complejas e incluyen factores globales no elegidos por tales comunidades. La intervención debe ser parte de una política internacional que se englobe en un proyecto más amplio de transformación del actual contexto de estructuras políticas y económicas profundamente desigualitario.

La intervención de un Estado conforme a proyectos de transformación y consolidación institucional será legítima cuando tales proyectos sean consistentes con principios que puedan justificarse en la comunidad internacional. La diversidad de fundamentaciones no impide afirmar en abstracto que, desde cualquier teoría de la justicia global que asuma el valor individual de la dignidad humana, existe un fundamento normativo para la intervención internacional de una comunidad política. Como afirma Philip Pettit, el control externo ejercido sobre Estados

legítimos debe condenarse si se concibe que tales instituciones son el mecanismo más razonable y efectivo para acomodar y representar los intereses y necesidades de sus miembros; pero, al mismo tiempo, las actuaciones de intervención sobre Estados ilegítimos, que no sirven a los intereses de los individuos que viven dentro de sus fronteras, pueden estar justificadas (Besson & Tasioulas, 2010). Para el autor, existen dificultades para aceptar que sean los individuos, y no los Estados y otros agentes colectivos, los que constituyan las partes relevantes del Derecho internacional. Pero un Derecho internacional controlado por Estados solo será legítimo si todos los individuos viven bajo instituciones estatales legítimas. Por tanto, es tarea de un orden internacional legítimo establecer las condiciones bajo las que todas las poblaciones puedan formar Estados legítimos que hablen y actúen por ellos.

La función del orden internacional es doble: por una parte, contribuir a consolidar instituciones estatales legítimas que representen y atiendan los intereses y necesidades de los individuos que viven en sus fronteras; y, por otra parte, favorecer la superación de los desequilibrios socioeconómicos y políticos globales así como garantizar bienes públicos globales, de modo que los Estados legítimos tengan un control efectivo e igual en el bienestar de su comunidad y en el de la comunidad internacional. En presencia de desequilibrios de poder y grandes desigualdades sociales, el modelo de legitimidad internacional basado en una asociación de Estados legítimos no es válido desde una doctrina moral individualista. Es solo en el contexto de un orden global justo en el que la autonomía estatal se legitima.

### **Externalización e imparcialidad**

En muchos casos, las violaciones de derechos que se han producido durante el conflicto provienen de las propias instituciones estatales. Hablar, en estos casos, de reconstrucción del Estado en un sentido puramente formal de creación y fortalecimiento de instituciones públicas para asegurar la estabilidad y el orden puede ser una estrategia para obstaculizar el cambio y evitar

la responsabilidad de los órganos públicos. Quienes siguen controlando el poder en tales Estados tratarán de eludir su responsabilidad aprovechando su dominio e influencia de las instituciones públicas. La idea de construcción debería implicar una noción más compleja y menos neutral cuyo fin sea lograr que una comunidad de personas sea capaz de organizarse política y jurídicamente de un modo que pueda canalizar los conflictos sociales al margen de la violencia, instituyendo un marco jurídico en el que puedan ser planteados y garantizados intereses plurales, resueltas las disputas, coordinadas las acciones y asegurados los bienes públicos.

El papel de la comunidad internacional comienza por sentar las bases para crear una atmósfera de confianza entre grupos étnicos o sociales enfrentados y potenciar la emergencia de políticos moderados. La ayuda a la reconstrucción por la comunidad internacional puede garantizar mayor imparcialidad. Aunque la reconstrucción debe atender al contexto plural del Estado receptor, el Derecho internacional puede ser el marco que garantice la exigencia de responsabilidades, la igualdad y haga efectivo el pluralismo. La invocación al Derecho internacional implica, en muchas ocasiones, la pretensión de que los conflictos se resuelvan conforme a derecho, esto es, conforme a normas promulgadas públicamente, aplicadas por jueces imparciales y consistentes con principios sustantivos básicos, y no conforme a los desequilibrios de poder imperantes. Al mismo tiempo, la deferencia a las peculiaridades locales tiene que evitar convertirse en apoyo a los intereses dominantes internos: no existe una cultura interna homogénea que debe ser respetada, sino que la cultura es algo heterogéneo y dinámico, expresión de equilibrios de poder que pueden cambiar. Desde el Derecho internacional se debe promover la atención a la diversidad interna y la inclusión y participación plurales.

Ello exige la previa reparación de las víctimas y la consolidación de las condiciones sociales que permitan la igualdad y el desarrollo. Y, en muchos casos, la capacidad para desafiar el *status quo* e iniciar transformaciones no puede descansar en

las estructuras internas, ineficientes y deslegitimadas, sino en factores externos. El propio inicio del proceso de reconstrucción puede depender de una acción o medida internacional que haga arrancar las medidas internas. El Derecho internacional debería compensar las deficiencias del Derecho interno en situaciones de debilitamiento de la autoridad del Estado y altos niveles de corrupción y violación de derechos y ofrecer una fuente alternativa de legitimidad. Esta externalización puede servir para resolver una de las paradojas de la etapa de transición relativa a la función del derecho: la situación postconflicto genera una pérdida de legitimidad del sistema jurídico, en la medida en que ha sido empleado para manejar el conflicto o no ha sabido gestionarlo, pero, al mismo tiempo, esa situación exige al Derecho convertirse en un instrumento de transformación legítima del orden. “El Derecho debe ser tanto el sujeto como el objeto del cambio: simultáneamente debe producir cambio y ser cambiado él mismo” (Bell et al., 2004: 4).

### **Legitimidad estatal y comunidad internacional**

¿Qué papel juega la participación de la comunidad internacional en la legitimación del poder estatal reconstruido? Además de aparecer como un gobierno justificado a los ojos del poder constituyente de la nación ¿debe un gobierno estatal aparecer como legítimo a los ojos de la comunidad internacional? En el momento presente, los gobiernos reconocen que su legitimidad depende de que logren satisfacer ciertas expectativas normativas de la comunidad de Estados. La incorporación a la legalidad internacional, mediante la ratificación de tratados y la aceptación de controles o actuaciones internas, se concibe como un compromiso con la justicia y expresión de la intención de desarrollar una transformación política, que puede contribuir a incrementar su legitimidad interna (Koskeniemi, 2005, 2006). La aceptación de esa legalidad internacional es evidencia de la idea ampliada de legitimidad cosmopolita que he planteado más arriba. Y supone un uso del concepto de Derecho internacional en un sentido normativo como expresión de un ideal de organización política. Koskeniemi afirma que:

[...] cuando Estados poderosos se involucran en guerras imperiales, la globalización disloca las comunidades o las compañías transnacionales causan estragos en el medio ambiente, y cuando los gobiernos nacionales se muestran corruptos e ineficientes, uno suele escuchar una apelación al Derecho internacional. El Derecho internacional aparece aquí menos como una regla o una institución que como apoderado del vocabulario de la justicia y la bondad, la solidaridad, la responsabilidad y la fe (Koskenniemi, 2007: 30).

Además, para poder ejercer su soberanía, los Estados necesitan ser reconocidos como miembros de la comunidad internacional, con derecho a participar en condiciones de igualdad en los procesos de decisión internacional. Y, como tales, habrán de consentir las decisiones externas que afectan a su propia ciudadanía. Esto implica una nueva dimensión de la soberanía, no solo como autonomía, sino como status e inclusión en el orden global en igualdad con otros Estados soberanos (Besson & Tasioulas, 2010).

El problema, en cambio, no es tanto un problema normativo cuanto práctico. Los gobiernos quieren y necesitan que se reconozca globalmente que cumplen estándares globales de justicia para ser reconocidos como legítimos y tener el apoyo externo necesario para su desarrollo interno. Pero, como se cuestiona Thomas Franck (2000), no está claro que la comunidad internacional esté capacitada para desarrollar un marco institucional y normativo que controle de modo efectivo el cumplimiento de tales requisitos, asumiendo colectivamente la responsabilidad de reconocer y sancionar su cumplimiento. Y la insuficiente efectividad de las instituciones de garantía internacional entraña un grave riesgo de que los actores externos actúen movidos por intereses prudenciales o económicos. Por ello, la oportunidad de la intervención no depende solo del fracaso del Estado sino también de la capacidad de la comunidad internacional de contribuir a su reconstrucción de modo imparcial.

Los límites a la soberanía estatal varían en función de las circunstancias de la situación internacional. Cuanto mayor sea la institucionalización internacional de las garantías que aseguren

la intervención imparcial sobre una comunidad —con el fin de promover su reconstrucción y desarrollo—, mayor será la justificación de las limitaciones a la soberanía estatal. *A contrario*, cuando la realidad de la intervención muestra, como ha sucedido muchas veces en nuestra historia más reciente, acciones militares autointeresadas de potencias extranjeras para defender intereses espurios, de modo abierto o encubierto, resultan más discutibles los límites a la soberanía del Estado intervenido. El temor a que abrir los límites a la autonomía estatal suponga despejar el camino a la intervención unilateral de los más poderosos es lo que hace a muchas comunidades rechazar el debate sobre la legitimidad de la intervención.

La complejidad del contexto global ofrece situaciones muy diversas que oscilan entre ambos extremos, aunque, lamentablemente, en la mayoría de las ocasiones más cercanas al último de ellos. La conveniencia, modalidad y duración de una intervención viene determinándose en función de las circunstancias de cada caso, lo que está planteando serios problemas. Desde finales de los años noventa, los órganos de Naciones Unidas emplean el principio de “responsabilidad de proteger”, frente al tradicional concepto de intervención humanitaria, para decidir la intervención de un Estado. Dicha responsabilidad, que corresponde primariamente al Estado y subsidiariamente a la comunidad internacional, incluye las obligaciones de prevención y reacción frente a graves violaciones de derechos y de reconstrucción de las sociedades tras la crisis. La desigualitaria aplicación del principio en estos años deriva fundamentalmente de la falta de compromiso político internacional. La diversa reacción frente a los plurales conflictos internos ha demostrado la falta de criterios comunes y de recursos adecuados para satisfacer las obligaciones mencionadas.

El informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal sentó en 2001 los principios básicos para autorizar la intervención armada que han sido asumidos posteriormente por Naciones Unidas. Tales principios fijan las siguientes condiciones: intención debida de detener o evitar el

sufrimiento humano, protegiendo a los ciudadanos de un Estado abusivo o incapaz; último recurso, solo justificable cuando no son posibles medidas preventivas o menos lesivas; medios proporcionales, esto es, la escala, duración e intensidad de la intervención armada ha de ser la mínima necesaria para garantizar el objetivo de protección de la población; y posibilidad razonable de éxito. Es esta última la que de modo relevante ha de determinar la decisión puesto que lo que justifica en último término la coerción es la posibilidad de mejorar la situación de la población. El informe analiza tanto las obligaciones de la comunidad internacional después de la intervención como los límites que se deben tener en cuenta. La ejecución y control de estos principios debe corresponder a una institución legítima, que, como propone el informe, debería ser un Consejo de Seguridad reformado, que actuara sin el límite del veto de alguno de sus miembros permanentes, o, subsidiariamente, la Asamblea General en sesión especial de emergencia u organizaciones regionales sujetas a la posterior autorización del Consejo de Seguridad. En último término, pues, no existe un deber general de intervención correspondiente a cualquier agente global, sino un deber que debe ser concretado por una autoridad internacional legítima que determine en cada caso particular la concurrencia de las condiciones señaladas.

Dada la falta de coherencia y la insuficiente legitimidad de la acción internacional en el momento presente y, por tanto, la dificultad de determinar en cada caso la necesidad de la intervención armada y las obligaciones y límites que se asumen tras ella, debería darse prioridad a medidas alternativas de asistencia y control a las sociedades desestructuradas y medidas preventivas. Las estrategias humanitarias, de codesarrollo y de prevención y gestión de conflictos son las que deben orientar con carácter prioritario la acción internacional para el fortalecimiento institucional de los Estados en crisis.

#### 4.2. EL NIVEL ESTATAL: LA APROPIACIÓN NACIONAL DEL PROCESO

Desde un punto de vista fáctico, lo cierto es que las experiencias de intervención internacional en sociedades postconflicto no aportan datos demasiado esperanzadores. Más de la mitad de los conflictos volvieron a desembocar en acciones violentas y la mayoría de los Estados intervenidos siguen estando entre los más pobres y menos desarrollados del planeta. Bien es cierto que este resultado desalentador puede deberse a que se han depositado demasiadas esperanzas en tales operaciones, dadas las condiciones de las comunidades en las que se han llevado a cabo. La construcción institucional es, por sí misma, una tarea compleja y a largo plazo, difícil de regirse por fórmulas generalizables, y especialmente difícil en países que emergen de un conflicto y tienen escasa cohesión social. Las dificultades apreciadas en la experiencia de los últimos veinte años vuelven a reabrir el debate acerca del potencial de la intervención internacional.

Los cambios sociales de gran magnitud entrañan la modificación de hábitos y relaciones entre las personas que se han establecido a lo largo del tiempo y están arraigados en la estructura social. Tales hábitos y relaciones se resisten a los intentos deliberados de alterarlos salvo que los sujetos de las mismas tengan razones y motivos para aceptarlos. Cuando, además, tales cambios provienen de instancias externas están especialmente abocados al fracaso. El proceso de cambio no puede ir en contra de predisposiciones culturales y psicológicas fuertemente enraizadas, fuertes vínculos emocionales o creencias establecidas y sustituirlos desde fuera por un marco creado *ex novo* (Etzioni, 2004). Porque, como afirma Simon Chesterman (2004), eso generaría una disyunción entre la política tal y como ocurre en la mente de los actores internacionales que intervienen y la política tal y como ocurre en el terreno.

Paris (2004) afirma que los planes de liberalización económica y democratización pueden producir efectos desestabilizadores si se ejecutan a corto plazo en las frágiles condiciones de las sociedades postconflicto, en la medida en que tienen el potencial

de estimular la competencia entre miembros de la sociedad en un momento en que los Estados están menos provistos de los instrumentos necesarios para encauzar esas tensiones por vías pacíficas. Según el autor, el problema no es que el modelo democrático y económico liberal no haya de ser el objetivo de la reconstrucción, sino determinar cuáles han de ser los métodos para lograr ese objetivo último sin poner en riesgo la precaria paz que se está tratando de consolidar. En este sentido plantea, primero, la necesidad de establecer un sistema de instituciones internas capaces de gestionar las reformas políticas y económicas (“institucionalización antes de la liberalización”) y, segundo, introducir progresivamente reformas políticas y económicas conforme lo vayan permitiendo las circunstancias en cada caso. Esta doble actuación es la única que puede garantizar el establecimiento de una paz que perdure cuando termine la intervención.

Pero si se asume la necesidad de medidas previas de seguridad y estabilización institucional, que, según Roland Paris, pueden implicar decisiones iliberales en las fases iniciales, es necesaria la mayor implicación local posible para disminuir la percepción de dependencia y de imposición autoritaria y aumentar su legitimidad, evitando lo que Chandler (1999) ha calificado como una “cultura de la dependencia”. La prioridad de la construcción de instituciones internas que controlen los efectos desestabilizadores de la democratización tiene sentido precisamente para favorecer la percepción de autogobierno que requiere la efectiva pacificación. Y tal institucionalización es necesariamente dependiente de las circunstancias específicas de cada sociedad, que demandarán arreglos particulares diversos. En este sentido, se insiste en la necesidad de “apropiación” nacional del proceso de construcción para que sea legítimo y pueda resolver las causas últimas de la violencia, lo que supone que la sociedad se implique en su diseño y ejecución.

Es imperativo, en primer lugar, que la población considere legítimas e imparciales a las autoridades que las llevan a cabo (Bhuta, 2005). En segundo lugar, tales medidas deben haber sido seleccionadas mediante un proceso genuino de consulta con los

afectados por la violencia. En la mayor medida posible, todos los sectores de la sociedad deberían actuar como participantes comprometidos con el proceso y no meros observadores o auxiliares del mismo. Por último, las diversas medidas de justicia transicional deben actuar de modo concertado para lograr el fin común de la reconstrucción social y económica, atendiendo a los efectos colaterales de cada una de ellas (Roth-Arraiza & Mariezcurrena, 2006: 233). Para ello deben superarse las contradicciones entre la actuación internacional y la nacional y local y lograr su mutua cooperación y coordinación, evitando que persigan propósitos divergentes. En principio, la actuación social, política y jurídica interna ha de ser preferente a las medidas internacionales alternativas, así como los procesos mixtos, en los que los elementos nacionales sigan presentes, serán preferentes cuando las medidas internas no sean suficientes.

#### 4.3. EL NIVEL LOCAL O COMUNITARIO

El nivel local o comunitario es el contexto adecuado desde el que sentar las bases para potenciar la confianza pública necesaria para la consolidación de las instituciones. Los conflictos internos deterioran gravemente los vínculos sociales. Orientar la construcción institucional al establecimiento de una paz duradera debe comenzar con la creación y reforzamiento de una cultura política local y la confianza en las instituciones. La reconstrucción implica, como afirman Stover y Weinstein, la reconfiguración de la identidad, la búsqueda de identificaciones comunes, la construcción de redes que promuevan la colaboración entre los grupos (2004).

Puesto que la construcción debe estar orientada a superar las causas de la violencia, debe promocionar los vínculos sociales transversales. Existe más probabilidad de que un conflicto escale cuando las diferencias de intereses y modos de vida corresponden a grupos diversos y son mínimos los intereses o modos de vida que comparten los individuos de grupos separados. Cuando los individuos se entremezclan en asociaciones que aúnan una variedad de puntos de vista y desarrollan vínculos con indivi-

duos de grupos diversos, aumenta la confianza entre ellos y las tensiones sociales resultan menos violentas (Morris-Hale, 1996; Pruitt & Kim, 2004). El estímulo a la participación de la población en asociaciones voluntarias diversas que favorezcan el compromiso con espacios públicos comunes y creen una red de grupos sociales transversales es una de las bases para la reconstrucción institucional y la identificación de los individuos con una autoridad común.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el colapso formal de las estructuras estatales no significa la existencia de un vacío de poder. El poder es entonces ejercido de modo descentralizado por una pluralidad de estructuras informales a nivel local. La labor de reconstrucción no puede realizarse al margen de esas estructuras informales, lo que requiere respeto a tradiciones y culturas que tienen relevancia práctica para la población (Chesterman, 2004). En el ámbito jurídico, ello supone un contexto de pluralismo jurídico, en el que varios sistemas de Derecho operan en el mismo ámbito geográfico, debido precisamente a la debilidad o colapso de los Estados. En esta situación, como afirma Laura Grenfell, el Derecho estatal es generalmente incapaz de generar por sí mismo la confianza y respeto públicos necesarios tanto por su naturaleza embrionaria como por ser concebido como una herramienta de dominación e imposición. La vaguedad e insuficiencia del Derecho estatal y la indeterminación en la organización de sus fuentes mueve a la población a recurrir a otras formas normativas para llenar el vacío jurídico y resolver sus conflictos (Bowden et al., 2009). La autora resalta el potencial del Derecho consuetudinario y los métodos informales de administración de justicia para contribuir a la reconstrucción del Estado. Sus principales aportaciones son su capacidad para mantener el orden en áreas a las que no llega la influencia del Estado; hacer efectiva la responsabilidad, el perdón y la reparación para delitos menores, a cambio de amnistía y reinserción social; su flexibilidad y capacidad para incorporar los diversos elementos de la práctica tradicional de cada comunidad; y, como consecuencia de todo lo anterior, la mayor identificación de la población con los instrumentos de

justicia y, con ello, el reforzamiento del respeto y la confianza en el Derecho.

Las contribuciones de los sistemas tradicionales locales no implican, no obstante, que pueda basarse en ellas exclusivamente un modelo adecuado de justicia transicional. Son muchos los inconvenientes y riesgos que entrañaría un modelo tal, entre los que se pueden señalar los siguientes: riesgo de coerción sobre las víctimas, que conviven con los responsables; falta de medios para enjuiciar a los máximos responsables de los crímenes; dificultades para integrar sus soluciones a los conflictos en el sistema formal de justicia y, por tanto, para establecer mecanismos para su control y revisión desde el Estado; falta de certeza y predecibilidad para los sujetos externos a la comunidad; falta de uniformidad a lo largo del territorio del Estado y, con ello, imposibilidad de hacer efectiva la igualdad jurídica; o dificultad para garantizar su conformidad con las normas constitucionales e internacionales de derechos fundamentales que protegen a los más débiles y vulnerables.

Por otra parte, también las iniciativas locales resultan dudosas en relación con el papel de los grupos marginados, a pesar de su habitual desconfianza hacia la capacidad del sistema estatal y el internacional para garantizar su seguridad o para transformar las relaciones sociales de poder. La seguridad de esos grupos (mujeres, minorías étnicas, entre otros) y la atención de sus necesidades requieren su participación directa en las decisiones públicas y la consolidación de instancias locales de decisión. Pero la incorporación de prácticas tradicionales y elementos comunitarios en el proceso de transición para fortalecerlo supone, en muchos casos, la exclusión de esos grupos desaventajados y la preferencia de lo comunitario sobre lo individual.

## **5. CONCLUSIÓN. HACIA UNA JUSTICIA TRANSICIONAL MULTINIVEL**

Uno de los factores principales que obstaculizan el proceso de construcción del Estado es la falta de interacción entre los di-

versos actores que intervienen. Las contradicciones y tensiones de la actividad de construcción pueden resultar insuperables y ser la base de los recelos de los que he hablado y de la incapacidad mutua de aprovechar la cooperación para avanzar. Así, por ejemplo, algunas de las políticas de la Unión Europea para la estabilización del conflicto en Bosnia-Herzegovina, en temas clave que afectan significativamente a la división étnica como la reforma constitucional o la unificación de las fuerzas de policía, fueron impuestas en gran parte con el rechazo del gobierno elegido localmente. “Los extranjeros han convertido a nuestro país en un laboratorio internacional para probar proyectos que no tienen nada que ver con Bosnia-Herzegovina”, declaró el primer ministro de Bosnia, el serbio Nikola Spiric, al periódico de centro-derecha *Dnevni Avaz* el 13 de septiembre de 2008. En un Informe del *International Center for Transitional Justice* sobre Timor Oriental se señala como uno de los factores que obstaculizan la confianza en las instituciones de justicia en los Estados postconflicto la escasa interacción entre los jueces que administran las leyes ordinarias y los que son responsables de crímenes internacionales y la falta de transferencia entre actores extranjeros y locales (Reiger & Wierda, 2006). La mutua aceptación y conocimiento es la clave para superar tales contradicciones.

Que una institución determinada, sea local, nacional o internacional, esté justificada para actuar en favor de la reconstrucción de las instituciones de una sociedad postconflicto no implica que sea la única legitimada. Las razones en favor de que sea la propia comunidad en crisis la que determine el modo en que quiere organizar su actuación político-jurídica futura no son incompatibles con las razones que justifican la intervención por terceros, sean instituciones internacionales u organizaciones no gubernamentales. Ello supone una concepción complementaria e instrumental de los distintos niveles de autoridades legitimadas conforme a la que todos ellos están al servicio de la construcción institucional y la consolidación de la paz. La efectividad de la actuación internacional depende de los procesos que tengan lugar en el nivel interno, al tiempo que estos necesitan prove-

char el apoyo y la experiencia internacional para tener éxito. La interacción entre el sistema internacional y el nacional no solo crea las tensiones y contradicciones aludidas sino que también es fuente de oportunidades que pueden no presentarse cuando actúan por separado.

La justicia transicional requiere la actuación conjunta de distintos mecanismos y distintos niveles de actuación. No ya solo de elementos nacionales y normas internacionales, sino también diplomacia, redes de control (como inspectores de Naciones Unidas), redes informales de apoyo (ONGs., asociaciones, etc.), sistemas de socialización; además de la dualidad de autoridades civiles y militares. Por ello, es importante planificar cómo lograr una coordinación coherente y qué secuencia resulta más adecuada. Debe evitarse tanto duplicar los esfuerzos como la confusión y solapamientos de competencias entre las distintas instancias, haciendo aparecer el proceso de transición como una empresa común con objetivos compartidos. Por ello, es central la necesidad tanto de publicidad y claridad como de acuerdo respecto de los objetivos, las relaciones entre los actores diversos y el modo en que ambos van a ir cambiando a lo largo del tiempo. La confianza mutua entre los actores del proceso y su grado de compromiso depende de la transparencia y mutua aceptación de los poderes que cada uno deberá ejercer durante las diversas fases de la transición (Chesterman, 2004).

## REFERENCIAS

- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012). *Why Nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown Publishers.
- Añaños Meza, M.C. (2010). La consolidación de la paz en el Derecho internacional. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 20, 1-34.
- Beck, U. (2004). *Poder y contrapoder en la era global*. Barcelona: Paidós.
- Bell, C. (2000). *Peace Agreements and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Bell, C., Campbell, C. & Ní Aoláin, F. (2004). Justice Discourses in Transition. *Social and Legal Studies*, 13, 305-328.
- Besson, S. & Tasioulas, J. (Eds.) (2010). *The Philosophy of International Law*. Oxford: Oxford University Press.

- Bowden, B., Charlesworth, H. & Farrall, J. (Eds.) (2009). *The Role of International Law in Rebuilding Societies after Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bhuta, N. (2005). The Antinomies of Transformative Occupation. *European Journal of International Law*, 16 (4), 721-740.
- Carothers, Th. (2007, enero). The “sequencing” fallacy. *Journal of Democracy*, 18(1), 12-27
- Chesterman, S. (2004). *You, the People. The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*. Oxford: Oxford University Press.
- Etzioni, A. (2004). A Self-Restraint Approach to National Building by Foreign Powers. *International Affairs*, 80 (1), 1-17
- Ferrajoli, L. (2008). *Democracia y garantismo*. Madrid: Trotta
- Franck, Th.M. (2000). Legitimacy and the Democratic Entitlement. En G.H.Fox & B.R.Roth (Eds.), *Democratic Governance and International Law* (pp.25-47). Cambridge: Cambridge University Press
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.
- Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bilbao: Gernika Gogoratuz
- Hobson, J. (2000). *The State and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press
- Koskenniemi, M. (2005). *From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koskenniemi, M. (2006). What is International Law for?. En Evans, M.D. (Ed.). *International Law* (pp.57-82). Oxford: Oxford University Press.
- Koskenniemi, M. (2007). The Fate of Public International Law: Between Technique and Politics. *The Modern Law Review*, 70(1), 1-30.
- Krasner, S. & Pascual, C. (2005). Addressing State Failure. *Foreign Affairs*, 84(4), 153-163.
- Mani, R. (2002). *Beyond Retribution. Seeking Justice in the Shadows of War*. Cambridge: Polity Press.
- Morris-Hale, W. (1996). *Conflict and Harmony in Multiethnic Societies: An International Perspective*. New York: Peter Lang.
- Nussbaum, M. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós.
- Paris, R. (2004). *At War's End. Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paris, R. & Sisk, T.D. (2007). *Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding*. New York: International Peace Academy.
- Pruitt, D.G. & Kim, S.H. (2004). *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*. New York: McGraw Hill.
- Rawls, J. (1999). *The Law of Peoples*. Cambridge: Harvard University Press.
- Reiger, C. & Wierda, M. (2006). *The Serious Crimes Process in Timor-Leste: In Retrospect*. New York: International Center for Transitional Justice.

- Roth-Arraiza, N. & Mariezcurrena, J. (Eds.) (2006). *Transitional Justice in the Twenty-First Century. Beyond Truth versus Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, A. (2003). Democracy and Its Global Roots. Why Democratization is not the same as Westernization. *The New Republic*, 229(14), 28-35.
- Stover, E. & Weinstein, H. (Eds.) (2004). *My Neighbor, My Enemy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teitel, R.G. (2000). *Transitional Justice*. New York: Oxford University Press.
- Turégano, I. (2010). *Justicia global: Los límites del constitucionalismo*. Lima: Palestra.

A decorative graphic consisting of seven light gray stars arranged in a descending arc from the top left towards the center of the page.

# Política de retorno voluntario de España y su aplicación a los inmigrantes ecuatorianos y argentinos<sup>1</sup>

**Carlos Velázquez Muñoz<sup>2</sup>**  
**Silvana Insignares Cera<sup>3</sup>**  
**Laura Cera Rodríguez<sup>4</sup>**  
**Laura Meneses Parra<sup>5</sup>**

## 1. INTRODUCCIÓN

Los desplazamientos de grupos humanos desde su lugar de origen a otras zonas o países han tenido lugar desde la existencia del ser humano (Espigo, 1982). Los motivos al respecto han sido varios: búsqueda de alimento, poblamiento de nuevas tie-

---

<sup>1</sup> El artículo parte del trabajo realizado en el marco del proyecto “*Formación de redes de apoyo para el retorno voluntario de extranjeros colombianos residentes en España*”, financiado por la Fundación La Caixa y ejecutado por la Universidad de Granada y la Universidad del Norte.

<sup>2</sup> Profesor del departamento de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad del Norte. [cvelazquez@uninorte.edu.co](mailto:cvelazquez@uninorte.edu.co)

<sup>3</sup> Profesora e investigadora del Departamento de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad del Norte. [insignares@uninorte.edu.co](mailto:insignares@uninorte.edu.co)

<sup>4</sup> Egresada del programa de Derecho de la Universidad del Norte. Joven Investigadora de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte. [lauracera928@gmail.com](mailto:lauracera928@gmail.com)

<sup>5</sup> Egresada del programa de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte. Joven Investigadora y semillero de investigadores de la misma División. [laurameneses99@hotmail.com](mailto:laurameneses99@hotmail.com)

rras, traslados forzados de esclavos, éxodos de minorías étnicas o religiosas acosadas por la violencia, guerras, causas políticas o, sencillamente, búsqueda de “*mejor estabilidad y una forma digna de vida*”.

En un mundo globalizado, la migración es un fenómeno de primer orden; el hombre guiado por la idea de progreso y de realización de un proyecto de vida es un constante trashumante; se traslada de un lugar a otro con el fin de prosperar, persiguiendo sus metas personales, familiares y/o profesionales en un intento por materializar las aspiraciones que en su lugar de origen le son difíciles o fallidas.

Sin embargo, desde las últimas décadas del siglo XX se ha observado una diversificación e intensificación de este tipo de procesos, y la tendencia ha continuado durante los primeros años del siglo XXI, de manera mucho más generalizada. Algunos autores afirman que la universalización y dispersión geográfica de las migraciones se debe principalmente al fenómeno de la globalización, que entre otros aspectos, hizo inexistentes las fronteras (Castles & Miller, 1993).

Las migraciones del siglo XX se desarrollaron por lo general entre países vecinos, pero debido a los avances en el acceso a medios de transporte y comunicación ocurridos a partir de la segunda mitad del siglo, los procesos migratorios fueron más comunes entre continentes (Conferencia Internacional del Trabajo, 2004). Esa es la situación de los ciudadanos latinoamericanos que comenzaron a migrar hacia Europa atraídos por el desarrollo equilibrado experimentado por ese continente a partir de la creación del espacio comunitario<sup>6</sup>. Desde entonces, la realidad migratoria de este grupo poblacional en Europa ha sido inestable, teniendo en cuenta la situación política, social,

---

<sup>6</sup> No está de más recordar que España, país con el cual no es necesario reafirmar las coincidencias idiomáticas, filiales, fraternales y/o culturales, entre otras, solo ingresó a la Unión Europea a partir de la suscripción de la denominada Acta Única Europea en 1986.

pero principalmente económica, de los países receptores. La realidad ha sido tan cambiante como fortuita.

En la mayoría de los casos, los países receptores adecúan sus dinámicas internas para acoger a los nuevos habitantes, pero debido a diversos factores (por ejemplo, la crisis socio-económica actual), se ven obligados a establecer mecanismos para gestionar la migración atendiendo sus respectivas necesidades y situaciones reales. En el caso de España, país fuertemente golpeado por la crisis económica mundial, se ha establecido recientemente una política migratoria novedosa, pero a nuestra forma de ver poco exitosa: el denominado “Plan de Retorno Voluntario”.

Este plan fue diseñado con la intención de que los extranjeros regresen a sus países de origen, recibiendo a cambio algunas prestaciones. Argentina es uno de los países extracomunitarios que tiene suscrito convenio bilateral con España en materia de seguridad social y, por tanto, se otorga a sus nacionales la posibilidad de que tengan reconocida una prestación por desempleo, y se acojan a los beneficios adicionales del mencionado plan.

En virtud de lo anterior, este artículo intenta ofrecer una mirada general de la situación social que poseen los ciudadanos ecuatorianos y argentinos en España, como resultado de la actual crisis en ese país, y analizar las particularidades del Plan de Retorno Voluntario, expedido por el Estado español en 2008, como medio de regreso a los países de origen de ambos colectivos.

El artículo ahonda en las políticas migratorias de Ecuador y Argentina, para una comprensión del actual marco jurídico que ampara a los emigrantes de ambos colectivos, en medio del proceso de regreso a sus países de origen.

## **2. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO MIGRATORIO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS**

Uno de los elementos dinámicos que forma parte de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina ha sido

el nexa migración-desarrollo. Este enfoque suele girar en torno a la forma en que la migración puede influir en el desarrollo y viceversa (Cortés Maisonave, 2010). En virtud de lo anterior, es posible establecer que el arribo de latinoamericanos a España ha ocasionado diferentes cambios no solo a nivel económico, sino también político y social, lo que ha provocado el esclarecimiento de pautas respecto de los flujos migratorios.

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones-OIM (2004), durante siglos las fuerzas de migración han influido en la naturaleza del sistema de producción y el proceso de desarrollo pero, a su vez, en momentos de crisis, dicha fuerza migratoria suele ser vista como obstáculo para los nacionales, en especial en lo relacionado con oportunidades de trabajo.

En el caso de Ecuador, antes del período 1998-1999, la mayoría de la población que decidía migrar elegía como destino principal los Estados Unidos, pero luego de la crisis económica que se registró en esos años, la población ecuatoriana buscó nuevos países, y España se convirtió en el más atractivo debido a la afinidad lingüística, cultural, las pocas restricciones migratorias y, obviamente, las posibilidades de empleo y sustento a las diferentes familias afectadas por los graves problemas económicos de la época (Moreno Egas, 2006).

Con la inclusión de España en la UE, las oportunidades de empleo aumentaron e hicieron posible que numerosos migrantes de Latinoamérica con problemas económicos, especialmente ecuatorianos, optasen por buscar mejores alternativas de sustento en ese país teniendo en cuenta los bajos índices de mano de obra y el alto porcentaje de envejecimiento de la población, así como las crecientes restricciones para el ingreso a los Estados Unidos a la población latina (Eguez, 2001).

## 2.1. POLÍTICAS, CONVENIOS Y TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS ENTRE ESPAÑA Y ECUADOR

Los procesos migratorios entre España y Ecuador han provocado el establecimiento de diversas políticas o acuerdos, cada uno de ellos en momentos y con propósitos diferentes. Entre las políticas creadas por el Estado español se destacan:

La *Ley orgánica 7/85*, relacionada con los derechos y libertades de los extranjeros en territorio español; surgió en el contexto de una España recién adherida a la Comunidad Europea, y se caracterizó por ser de contenido restrictivo en cuanto al paso por fronteras y el orden público. Sin embargo, se desarrolló en un escenario en el que no había mucha población extranjera y la mano de obra que esta ofrecía era considerada como necesaria. En su momento, dicha ley fue sometida a varios controles de constitucionalidad, pues algunos artículos contrariaban el contenido de la Constitución, lo que hacía en muchos casos imposible su ejecución.

De acuerdo con lo señalado, el contexto inicial en el que se planteó la ley cambiaría, pues con la entrada de España en la Comunidad Europea aumentó la demanda de mano de obra, y se hizo atractivo para los migrantes elegir España como destino. Esta situación incentivó que el Parlamento europeo propusiese una nueva iniciativa legislativa que empezó a ser estudiada en marzo de 1991. Dicha propuesta dio como resultado la promulgación de varios actos de contenido administrativo que se dictaron con el fin de crear una política más abierta a la migración. Esa nueva visión política culminó en 1996 con la modificación del *Reglamento de aplicación de Ley 7/85*, mediante Real Decreto 155/1996, y su primer objetivo fue adecuar la legislación a la situación actual del país, y para ello se procuró por la estabilidad y seguridad jurídica de los trabajadores extranjeros como requisito esencial para su integración social, y se introdujo la figura del permiso de trabajo permanente, así como el procedimiento automático de renovación de dichos permisos.

Antes de 1996, fueron varias las propuestas legislativas para crear una nueva ley relacionada con los migrantes. Con el apoyo del gobierno del Partido Popular como principal promotor en el cambio legislativo, se presentó el proyecto de *Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, el cual planteó una integración social y económica de los migrantes de mayor calado que el anterior. Sin embargo, este proyecto fue aprobado por el Parlamento, no obstante en el último momento el gobierno decidió retirarle su apoyo. Luego de esta situación, los migrantes se han convertido hasta hoy en un grupo de vital importancia en cuestiones políticas, puesto que en época de elecciones los distintos candidatos proponen diferentes soluciones a las “problemáticas” sufridas por esta población, sin duda, con el fin de captar simpatizantes (Ruiz de Huidobro, 2001).

En el año 2000, y luego de haberse reelegido el Partido Popular, se aprobó la *Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. Esta ley cambió totalmente la posición anterior, ya que restringió en gran medida los derechos de los migrantes. La promulgación de la Ley 8/2000 originó continuos cambios, y las *Leyes Orgánicas 11/2003 y Orgánica 14/2003* fueron expedidas con posterioridad.

De la misma forma, entre los dos países se han firmado acuerdos o tratados internacionales relacionados con los procesos de migración. Entre los más importantes se encuentran:

- Respecto a la seguridad social se firmó el Convenio General sobre Seguridad Social entre España y Ecuador el 1º de abril de 1960 (ESP020), pero este entró en vigor solo el 1º de julio de 1975; posteriormente, en 1974, se firmó el Convenio Adicional al Convenio General sobre Seguridad Social entre España y Ecuador de 1960 (ESP036), y se suscribieron dos acuerdos administrativos, uno de ellos

para la aplicación del Convenio de Seguridad Social de 1960 y otro para el Convenio de 1974 (ESP075).

- El 4 de diciembre de 2009 se firmó un nuevo Convenio de Seguridad Social. El Consejo de Ministros emitió el Acuerdo de 12 de febrero de 2010 para la remisión a las Cortes del texto, el cual fue ratificado en Quito en noviembre de 2010. Y el pasado 7 de febrero de 2011 se publicó el contenido oficial del Convenio en el respectivo *Boletín Oficial* del Estado. Este convenio tiene gran importancia para la población ecuatoriana migrante, puesto que les permite que el tiempo que laboren en España les sea tenido en cuenta para obtener las prestaciones propias del sistema de seguridad social. Es importante aclarar que la entrada en vigor de este convenio derogó todos los anteriormente mencionados sobre Seguridad Social.
- El Convenio de Doble Nacionalidad entre el Estado español y la República del Ecuador de 1964 (ESP2), el cual fue modificado por el Protocolo del 25 de agosto de 1995. Mediante este acuerdo, las personas que cumplan con los requisitos exigidos podrán obtener la doble nacionalidad, es decir, ser ciudadano ecuatoriano y español, lo que les permitiría gozar de los derechos de un nacional de cualquiera de los dos Estados.
- El Convenio para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia del impuesto sobre la renta y el patrimonio entre España y Ecuador (ESP084), 20 de mayo de 1991; actualmente vigente.
- El Acuerdo entre el reino de España y Ecuador relativo a la regulación y ordenación de los flujos migratorios (ESP112), del 29 de mayo de 2001, y su aplicación provisional 28 de junio de 2001 se encuentra actualmente vigente. Este facilitó la regulación para la obtención de trabajo por parte de los ecuatorianos, permitió la suscripción del acuerdo para el ejercicio del sufragio activo de los ecuatorianos en elecciones municipales, y abrió la posibilidad de configu-

rar un estatuto amplio y exhaustivo de tutela de derechos de los migrantes ecuatorianos en España.

- El Convenio de Colaboración entre la Embajada de la República del Ecuador y el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid para la asistencia jurídica de los ciudadanos ecuatorianos. Este acuerdo fue gestionado por la Embajada en España el 11 de marzo de 2009. En la actualidad se encuentra vigente y su objetivo es cumplir con el mandato previsto en el artículo 40, numerales 1, 2 y 3 de la Constitución ecuatoriana<sup>7</sup> a fin de brindar protección y asistencia jurídica gratuita a los inmigrantes ecuatorianos que viven en España en aquellos casos de insuficiencia de recursos para litigar.
- El Convenio de Colaboración entre la Embajada de la República del Ecuador y el Ilustre Colegio de Abogados de Islas Baleares para la asistencia jurídica de los ciudadanos ecuatorianos. Este fue gestionado por la Embajada en España el 29 de junio de 2009 y su objetivo es, al igual que el Convenio firmado con el Colegio de Madrid, brindar protección y asistencia jurídica gratuita a los inmigrantes ecuatorianos en caso de insuficiencia de recursos para litigar.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que entre Ecuador y España se han establecido diferentes instrumentos relacionados con los procesos de migración, los cuales pueden ser clasificados en dos categorías: la primera, compuesta por aquellas políticas, acuerdos y/o tratados que se crearon con el propósito de promover la migración a España dentro del ámbito de la legalidad; y

---

<sup>7</sup> Art. 40.- Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. El Estado, a través de las entidades correspondientes, desarrollará, entre otras, las siguientes acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, cualquiera sea su condición migratoria: Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que estas residan en el exterior o en el país; ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos; y precautelará sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior.

la segunda, compuesta por aquellos que tienen por fin promover el retorno voluntario de los migrantes a su país de origen.

## 2.2. POLÍTICAS, CONVENIOS Y TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS ENTRE ESPAÑA Y ARGENTINA

Varios han sido los convenios y tratados bilaterales suscritos entre el Estado español y la República de Argentina. En primer lugar está el Convenio de Migración y su Protocolo Adicional<sup>8</sup>. Si bien a lo largo de la historia el flujo de inmigrantes se ha presentado en ambos sentidos, es decir, desde España hacia Argentina y desde Argentina hasta España, este convenio muestra los lazos de hermandad que han existido siempre entre estos dos Estados.

En este caso, el tratado internacional fue creado con el fin de facilitar la libre emigración de españoles hacia Argentina, previo cumplimiento de ciertos lineamientos. Dentro de las cláusulas más importantes encontramos aquellas que obligan al Estado argentino a reconocer a los inmigrantes españoles los mismos derechos y otorgar las mismas obligaciones que a sus nacionales. En cuanto a los derechos laborales de los inmigrantes españoles, se dispuso que gozarían de situaciones, beneficios o disposiciones de carácter más favorable que el gobierno argentino haya dispuesto para los de cualquier otra nacionalidad. Así mismo, se comprometieron a garantizar una libre migración:

**Artículo 1.** El Gobierno español autorizará la libre emigración a la República Argentina de los españoles que así lo deseen [...] el Gobierno argentino autorizará la libre inmigración de los españoles bajo las mismas condiciones.

---

<sup>8</sup> Fue suscrito el 18 de octubre de 1948 por los presidentes de ambos Estados. Comenzó a regir al día siguiente de su firma y continuó en vigencia durante doce años. El convenio fue suscrito por ambos países en sus deseos de afirmar más las relaciones de amistad que los unen y con el fin también de proseguir e incrementar la inmigración española a Argentina que tan ventajosa había sido para ambos países, a lo largo de una tradición de muchos años.

En concordancia con el Convenio de Migración antes mencionado, se firmó el Convenio de sobre Convalidación de Títulos y Estudios para Inmigrantes y sus Familiares<sup>9</sup>. Con este instrumento, los interesados podían convalidar sus títulos universitarios o profesionales, de enseñanza oficial, expedidos por las autoridades nacionales competentes de Argentina y España. La solicitud de convalidación podía ser radicada tanto en España o Argentina, con el fin de que los titulares quedarán habilitados para dedicarse a las respectivas profesiones que, indistintamente, se pudieran ejercer en uno u otro país. Una vez convalidados los títulos, el migrante quedaba sometido a las mismas normas, leyes y ordenanzas que los demás habitantes.

En 1960, se firmó un nuevo convenio sobre migración entre España y Argentina<sup>10</sup>. En este convenio, el Estado argentino se comprometía a facilitar a los españoles interesados en radicarse en Argentina los trámites necesarios para hacerlo. Así mismo, se estableció el procedimiento de emigración que debía ser seguido. Adicionalmente, el Gobierno argentino se comprometió a adoptar todas las medidas necesarias para que los españoles encontrasen las mejores condiciones para su traslado, recepción, asentamiento y adaptación. Lo anterior, quedó plasmado en los siguientes términos:

**Artículo 14.** El Gobierno de la República Argentina contribuirá de la manera siguiente al fomento de la emigración española:

- a. mediante su asistencia a la formación profesional de los candidatos a operaciones colectivas concertadas;
- b. mediante aportaciones para el transporte transoceánico de los inmigrantes;
- c. concediendo la exención de toda tributación aduanera, consular o fiscal para los efectos de uso personal y doméstico que lleven consigo, de acuerdo a la legislación argentina;

---

<sup>9</sup> Firmado el 18 de octubre de 1948. Las personas habilitadas para ejercer su profesión en cualquiera de los dos países quedarán sujetas en igualdad de condiciones, a las mismas leyes, reglamentos y ordenanzas que los habitantes nacionales.

<sup>10</sup> Este convenio se suscribió 8 de julio de 1960.

- d. además de ello, para el caso de la emigración de agricultores según planos previamente acordados por las autoridades argentinas competentes, concediendo la de equipos, capital, ganado, maquinaria, enseres agrícolas y otros bienes, de acuerdo a lo dispuesto en la legislación argentina;
- e. mediante aportaciones para el transporte de los inmigrantes desde el puerto de desembarque al lugar de destino;
- f. concediendo a los inmigrantes, en las mismas condiciones que a los ciudadanos argentinos, créditos agrarios e industriales por cuenta de las instituciones oficiales pertinentes [...]

Asimismo, en 1965 se firmó un Convenio de Cooperación Social<sup>11</sup>, cuya finalidad no fue otra diferente que la de reafirmar el principio de igualdad y de reciprocidad en materia laboral para que los trabajadores españoles en la Argentina y los ciudadanos argentinos en España tuviesen estuviesen equiparados en este tipo de derechos.

Al poco tiempo de haberse suscrito el convenio de cooperación, se firmó por primera vez un convenio en materia de Seguridad Social<sup>12</sup>. El convenio, básicamente, enumeraba en su primer artículo las legislaciones vigentes en materia de seguridad social en España y Argentina, y tenía por objeto aplicar por igual a los trabajadores de ambos Estados los mismos derechos, prestaciones y obligaciones que los nacionales del Estado contratante en cuyo territorio se encontrasen. No obstante, el convenio solo estuvo vigente durante dos años.

Posteriormente, el 14 de abril de 1969 se firmó un Convenio de Nacionalidad, cuya finalidad era la de adquirir la nacionalidad argentina y la española, respectivamente, en las condiciones y en la forma prevista por la legislación en vigor en cada una de las partes contratantes, manteniendo su anterior nacionalidad con suspensión del ejercicio de los derechos inherentes a esta

---

<sup>11</sup> Este convenio se suscribió el 10 de noviembre de 1965 y permaneció vigente hasta el 14 de abril de 1969.

<sup>12</sup> Convenio de Seguridad Social: vigente hasta el 1 de septiembre de 1967.

última. Este convenio estuvo vigente hasta el 23 de marzo de 1971.

En 1986 ambos gobiernos decidieron desarrollar el Convenio de Cooperación Social suscrito en 1965, a través de la firma de un Acuerdo especial para el Desarrollo de Programas de Cooperación Social<sup>13</sup>. De esta forma, acordaron ejecutar programas en materia socio-laboral, para lo cual designaron como organismos ejecutores al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por parte del Gobierno español, y al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), por parte del Gobierno argentino. Este Acuerdo fue reemplazado con posterioridad por el “Acuerdo especial para el desarrollo de programas de cooperación socio-laboral entre España y Argentina del 11 de octubre de 1984”.

En 1988 se firmó un Tratado General de Cooperación y Amistad, con el cual se intentaba combatir el problema del endeudamiento externo que afecta directamente al proceso de desarrollo y que, sobre todo, afectaba a Argentina. Se comprometieron a dar un impulso sostenido a su cooperación económica que trascendiera el esquema tradicional de las relaciones económicas internacionales entre países. Especialmente se comprometieron a promover la asociación entre empresas, para favorecer la modernización del aparato productivo argentino con vistas a incrementar su eficiencia, competitividad y capacidad exportadora.

El 28 de enero de 1997 se suscribió un nuevo convenio en materia de seguridad social, sin embargo, solo entró en vigor a partir del 10 de diciembre de 2004. En este convenio se consagró un principio de igualdad de trato en materia de prestaciones sociales así:

**Artículo 4.** Los trabajadores de una de las Partes Contratantes, que ejerzan una actividad por cuenta ajena o por cuenta propia en el territorio de la otra Parte, estarán sometidos y se beneficiarán de la Seguridad

---

<sup>13</sup> Solo estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1986.

Social, en las mismas condiciones que los trabajadores de esta última Parte, sin perjuicio de las disposiciones particulares contenidas en este Convenio.

El 6 de marzo del 2001 se suscribió el protocolo adicional entre la República Argentina y el Reino de España, modificando el Convenio de Nacionalidad de abril de 1969 que señala que las personas que adquirieran la nacionalidad quedaban sometidas exclusivamente a la legislación interna del nuevo país. El Protocolo adicional establece en su artículo 2º que:

Los argentinos y españoles que se hayan acogido o se acojan en lo sucesivo a las disposiciones del Convenio quedarán sometidos a la jurisdicción y a la legislación del país que otorga la nueva nacionalidad para todos los actos que sean susceptibles de producir efectos jurídicos directos en él. En todo lo que no sea incompatible con la presente disposición, se aplicará también a estas personas la legislación de su nacionalidad de origen.

### **3. POLÍTICAS DE RETORNO DE EMIGRANTES**

#### **3.1. ECUADOR**

Desde la puesta en marcha de los programas PREVIE, en España, Ecuador decidió crear un plan de ayuda específica para sus nacionales emigrantes, que debido a su situación de vulnerabilidad decidieran regresar al país. Dicho plan está en manos de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), la cual pretende ayudar al migrante retornado a iniciar nuevamente su vida en Ecuador, a través de ciertas asistencias relacionadas con información y/o orientación sobre el retorno, ayuda en la tramitación de la documentación necesaria para el retorno, posibilidad de ayuda económica para la reintegración en el país de origen, y seguimiento en el retorno.

Así las cosas, las políticas migratorias ecuatorianas, relacionadas con la ayuda a los migrantes retornados en general, están establecidas en el Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011, en el cual se instituye como uno de sus principales temas las

acciones de apoyo a los emigrantes y sus familias, lo que hace necesario la creación de una idea política migratoria integral.

En respuesta a dicha necesidad, la SENAMI elaboró el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010 (PNDHM), considerado en la actualidad la política pública del Estado ecuatoriano en materia migratoria.

Dentro de los objetivos establecidos en dicho plan<sup>14</sup> se destaca la necesidad de “alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el retorno voluntario, digno y sostenible de las personas emigrantes”.

Objetivo que pretende ser cumplido mediante la ejecución de diferentes estrategias, algunas de ellas encaminadas a la reinserción socioeconómica del migrante retornado, así como también medios para promover la creación de planes productivos y de inversión en el Ecuador. En últimas, de lo que se trata es de producir un cambio de doble vía en la sociedad ecuatoriana, y una primera dirección es disminuir las causas que provocan la migración interna e internacional de los ecuatorianos, y en una segunda, generar las condiciones para hacer posible el retorno de los migrantes.

Hay que señalar que entre las estrategias implementadas en Ecuador para ejecutar el PNDHM, está el denominado “Plan Bienvenid@s a casa”, estrategia compuesta por un conjunto de programas que apoyan y acompañan a las personas ecuatorianas en el exterior. Estos programas están en constante crecimiento, ya que desde su creación se viene trabajando de manera conjun-

---

<sup>14</sup> Los objetivos específicos del PNDHM 2007-2010 son los siguientes: Desarrollar en el Ecuador e impulsar en el mundo una política migratoria basada en el respeto y ejercicio de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales de todas las personas migrantes; generar y consolidar los vínculos de las personas migrantes con sus familiares y su país; alentar la permanencia de los ecuatorianos en su país y construir las condiciones que hagan posible el retorno voluntario, digno y sostenible de las personas emigrantes; impulsar procesos de desarrollo humano para las personas migrantes, sus familiares y su entorno; promover procesos de interculturalidad y de construcción de la ciudadanía universal.

ta entre los ministerios y organismos del Estado para proveer nuevos productos, medidas y ayudas para el regreso voluntario, digno y sostenible de los migrantes ecuatorianos.

Entre los programas que hacen parte del “Plan Bienvenid@s a casa” se encuentran algunos que van dirigidos exclusivamente a los migrantes retornados; entre ellos se destacan los que tienen por propósito brindar incentivos y orientación a personas migrantes para la inversión social y productiva, los cuales se hacen a través de la denominada “Banca del Migrante”, que brinda servicios financieros que le permitan a estos insertarse tanto en la sociedad de destino migratorio como en el país al momento de su retorno.

El SENAMI creó un proyecto que permite generar una amplia gama de productos y servicios financieros que apoya a la persona migrante a mejorar su situación financiera. Una de ellas es el denominado fideicomiso “Banca del Migrante”, que en principio opera a través de créditos para beneficio directo de los migrantes retornados y sus familias. Dicho fideicomiso inició actividades a principios de 2009, en colaboración con 28 cooperativas de ahorro y crédito a nivel nacional debidamente calificadas. Según las cifras presentadas en la página Web de la SENAMI<sup>15</sup>, hasta el 28 de febrero de 2011 han sido entregados 1.630 créditos, lo que equivale a US\$11.867.916.00, en recursos invertidos en créditos productivos a través de operaciones financieras.

Otro de los proyectos del plan es el Fondo Concursable El Cucayo, el cual, según lo establecido por SENAMI, apoya a las personas ecuatorianas migrantes emprendedoras para iniciar un negocio propio o ampliar uno ya existente que sean financieramente rentable. Este se encarga de la apertura de convocatoria para la recepción de ideas de negocio en las distintas áreas productivas, turísticas, ambientales, manufactura, agricultura, ganadería, caza, pesca, silvicultura, turismo, hoteles, restauran-

<sup>15</sup> Secretaría Nacional del Migrante. <http://www.senami.gob.ec/lainstitucion/senami-en-cifras.html>

tes, comercio al por mayor y menor, construcción, educación, servicios comunitarios, sociales y personales. La ayuda que se entrega mediante este fondo en colaboración con SENAMI es un capital semilla no reembolsable al migrante retornado, o a un grupo de migrantes retornados, a cambio de una contraparte, con el objeto de que emprenda(n) un proyecto que ha sido previamente evaluado. Aparte del capital semilla, SENAMI se encarga de ofrecer asistencia técnica necesaria para el desarrollo del emprendimiento.

Por último, está el programa “Volver a casa”, apoyado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Instituto del Niño y la Familia (INFA), el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), la Corporación Aduanera, entre otras. Su objetivo es brindar el apoyo necesario para un regreso digno de los migrantes al Ecuador. Desde esta perspectiva, este programa promueve una serie de facilidades y medidas para la disminución de obstáculos económicos y legales al momento del ingreso al país, operando a través de cuatro instancias: 1) El área de información y asesoría general que ofrece atención personalizada para asuntos legales, asuntos relacionados con menores, y casos de personas desaparecidas o privadas de libertad en el exterior; 2) el área de atención a personas migrantes en condición de vulnerabilidad, que brinda ayuda de emergencia a quienes regresan de manera forzada, ya sea por deportación o por calamidad doméstica; 3) el área de asesoría sobre el plan “Bienvenid@s a casa”, que brinda información sobre las distintas facilidades que ofrece el Estado a las personas que desean retornar de manera voluntaria; y 4) la Unidad de Repatriación de Cadáveres, que se encarga del traslado de restos mortales de ecuatorianos que fallecen en el exterior hacia el Ecuador.

De igual forma, existe una programa totalmente independiente a los señalados que ofrece una alternativa específica para los jóvenes migrantes; dicho programa se denomina “Ventanilla Juventud, Empleo y Migración”. A diferencia de los anteriores, va dirigido a la población de migrantes jóvenes, fue aprobado

en 2008 y tiene por objetivo articular con los programas o políticas ya existentes en esta materia la creación de estrategias encaminadas a la generación de empleo. Los ejes de acción son:

- Apoyar iniciativas de empleo digno e ideas de emprendimiento por parte de jóvenes migrantes.
- Mayor inclusión en el mercado laboral para los jóvenes, teniendo en cuenta sus situación económica, intelectual, social, etc.
- Institucionalización de políticas encaminadas a la generación de empleo para los jóvenes, en procura de su inclusión social, todo ello a partir del análisis de las causas de los procesos migratorio de jóvenes, con propósito a la vez disminuir dichos índices.
- Mejoramiento de los derechos laborales y participación de ciudadana para los jóvenes.

Este programa cuenta con un financiamiento por parte de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) de USD 5.666.899,00, presupuesto que es manejado por diferentes organizaciones internacionales y un par estatal. Entre las del primer grupo se destacan el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización Internacional del Trabajo (OIT), y en el Ecuador están la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), la SENAMI, el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, el Ministerio de Relaciones Laborales y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

### 3.2. ARGENTINA

La sociedad de hoy debe enfrentar situaciones y resolver problemas del orden económico, social y cultural. Los dirigentes de cada Estado, legitimados por el mismo pueblo, tienen la labor de identificar los problemas que viven a diario sus dirigidos e incorporarlos en sus agendas. Así mismo, deben determinar las posibles soluciones efectivas que, de ser posible, permitan acabar de raíz con los problemas o, por lo menos, disminuyan en un mayor grado sus efectos. Este proceso termina con la formulación y posterior puesta en marcha de las denominadas *políticas públicas*<sup>16</sup>.

Dichas políticas públicas se convierten en aspiraciones u objetivos que persigue el Estado para brindar mayor bienestar a sus habitantes que, a su vez, constituyen un marco dentro del cual se deben orientar o dirigir las demás acciones del gobierno en turno. Así mismo, es importante destacar que las políticas públicas van acompañadas de otras normas de obligatorio cumplimiento que respaldan y garantizan que estas se ejecuten.

Argentina ha pasado históricamente por varios momentos de emigración masiva de sus habitantes, y ha realizado escasos y extemporáneos intentos para lograr contrarrestar sus consecuencias. A lo largo del fenómeno ha intentado conjurarlo adoptando diversos instrumentos jurídicos. Se destacan por ejemplo:

- El Decreto 7558 de 1965, por medio del cual se creó la Comisión Especial de Estudio de la Migración de científicos, profesionales, técnicos y obreros calificados.
- El 14 de junio 1984, a través de la expedición del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1798/84 se creó la Comisión Nacional para el Retorno de los argentinos en el exterior, cuyas funciones principales eran las de arbitrar procedi-

---

<sup>16</sup> Para Oszlack y O'donnell (1995), las políticas públicas deben ser entendidas como “el conjunto de acciones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión concita de interés, atención y movilización de otros actores de la sociedad”.

mientos para crear y consolidar vínculos con argentinos residentes en el exterior, que sin cambiar de residencia puedan contribuir al desarrollo cultural y científico del país. Así mismo, coordinar con los organismos competentes las acciones para lograr la cooperación de organismos internacionales intergubernamentales y ONGs, así como de gobiernos extranjeros en la asistencia de argentinos que viven en condiciones precarias en los países donde actualmente residen. A pesar de ser una buena iniciativa de apoyo a los argentinos en el exterior, esta política tuvo poca acogida lo que conllevó a su cierre en 1985.

- La Ley 24.007 de 6 de noviembre de 1991, por medio de la cual se creó la condición del elector nacional para los argentinos residentes en el exterior.
- En 1994 se creó la Dirección de Argentinos en el Exterior, la cual se encarga principalmente de asesorar a través de los consulados sobre las normativas vigentes de los países donde se encuentren quienes emigran, e informan sobre la aplicación de normas argentinas en aquellos países; también, se ocupa de asistir a los argentinos en el exterior en los casos de enfermedades, fallecimientos o detenciones.
- En el 2003 se creó el programa “Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior” (RAICES), y que desde el 11 de noviembre del año 2008, a través de la Ley 26.421 se convirtió en una política pública de Estado. Este programa fue creado con la intención de desarrollar redes de apoyo para los investigadores y científicos que se encuentren por fuera de Argentina; así mismo, se intenta facilitar el retorno de quienes deseen reintegrarse y continuar su actividad profesional en el país.

Mención aparte merece la Ley de Migraciones 25.871 del 17 de diciembre de 2003. Esta ley introdujo un cambio en la concepción del argentino emigrante y centró su atención en la protección de sus derechos humanos. Así mismo, suprime la obligación de delatar la irregularidad migratoria y la reemplaza

por la obligación de asesorar y orientar al migrante para acceder a su regularidad migratoria, en aras de garantizar una vida digna para que puedan acceder a servicios sanitarios, en salud, educación, recreación y cultura.

En el título IX se recogen 3 artículos que regulan la situación de los argentinos en el exterior. Solamente uno de ellos concede un beneficio real a los que decidan regresar a su país, otorgándoles la posibilidad de ingresar cualquier bien que hayan adquirido para desempeñarse laboralmente en el exterior, sin tener que cancelar algún valor por concepto de impuestos. La única condición exigida es que el interesado en retornar haya permanecido al menos 2 años por fuera de Argentina. Esta ley migratoria fue reglamentada por el Decreto 616 del 6 de mayo de 2010, que no introduce mayores cambios o reglamentaciones en lo concerniente a los argentinos en el exterior y que decidan retornar.

A pesar de los múltiples intentos realizados por el Gobierno argentino para apoyar a sus nacionales que se encuentren en el exterior y que deciden retornar, no cabe duda que no se vislumbra un programa integral de acogimiento del inmigrante retornado desde España, a diferencia de otros países de Suramérica que sí han puesto en marcha alguno. Se pueden resaltar pequeñas iniciativas de apoyo en determinados temas pero que, en últimas, no son suficientes para enfrentar la situación de vulnerabilidad que tienen quienes retornan.

#### **4. CONCLUSIONES**

Teniendo en cuenta que la migración es definida por la OIM como: “El movimiento de una persona o grupo de personas de una unidad geográfica a otra a través de fronteras administrativas o políticas, que desean establecerse definitiva o temporalmente, en un lugar distinto a su lugar de origen”, y que dicho movimiento en la mayoría de las circunstancias es propiciado por una búsqueda de mejores condiciones económica, social y/o culturales, en muchos casos la imposibilidad de encontrar esas mejores condiciones es lo que lleva a un migrante a tomar

la decisión de regresar a su país de origen, y en dicho proceso de retorno tienen un papel fundamental las condiciones que generen los países emisores y receptores.

En virtud de lo anterior, es claro que las situaciones imperantes en España y Ecuador han propiciado iniciativas para la creación de formas de regulación de los fenómenos migratorios que los unen desde el momento en que parte de la población ecuatoriana decidió migrar con destino a España. Esta situación, en su momento, también obligó a estos Estados a promulgar leyes migratorias que no han logrado llenar las expectativas ni del gobierno, ni de los asociados. Un primer proyecto iniciado por el Ministerio del Interior español planeó estabilizar los procesos migratorios mediante un programa de retorno, pero los gastos económicos que la solución adoptaba demandó que la estructura del programa fuera cambiada, luego de estar en aplicación, lo cual muestra que la implementación de políticas migratorias requiere estudios de viabilidad antes que estas entren en vigor.

Por su parte, Ecuador ha demostrado que, en razón de la protección que debe brindar a sus nacionales, ha sido diligente en la elaboración de mecanismos que permitan ayudar a quienes estuvieron o están como migrantes en alguna parte del mundo, mediante la puesta en marcha de programas como el plan “Bienvenid@ a casa”. Ahora bien, con respecto a la gestión y desarrollo de este plan es necesario que quienes lo integran se dinamicen. Puesto que si bien es cierto que planes como el “Fondo Concursable El Cucayo” constituyen una gran iniciativa, datos suministrados por Paulina Proaño, jefa del programa<sup>17</sup>, señalan que se necesita que la población migrante pueda acceder a ellos con una mayor facilidad. Y en esta misma vía se pueda dar un fortalecimiento al desarrollo del país, a partir de la reinserción social y económica de los migrantes; de igual forma, es necesario que existan instrumentos mediante los cuales se les

---

<sup>17</sup> Desde que se abrió la primera convocatoria al Fondo Cucayo se han presentado 2.400 propuestas, de las cuales 204 han sido aprobadas, lo que en últimas constituye el 8% de los proyectos presentados.

pueda dar seguimiento a las propuestas desarrolladas mediante en el Plan “Bienvenid@ a casa”.

Por otro lado, después de haber revisado las políticas que han sido implementadas por el Estado argentino en aras de favorecer a sus ciudadanos retornados, podemos afirmar que hasta la fecha no se dispone de una política seria de acogida. A pesar de que el gobierno argentino diseña y pone en marcha un conjunto de iniciativas que favorecen ciertos aspectos en la nueva vida que tendrán los retornados, no se ha delineado una política que regule integralmente todos aquellos aspectos concernientes al retorno voluntario. Países como Colombia, Ecuador y Perú han diseñado como respuesta al plan de retorno voluntario un programa especial de acogida. En el caso de Colombia, se diseñó el plan de retorno positivo a cargo del Ministerio de relaciones exteriores, que comprende ciertas líneas de intervención que transversalmente cubren aspectos como: salud, educación, inserción laboral.

Por último, es necesario que se hagan esfuerzos por determinar indicadores reales, que un futuro permitan evaluar de manera correcta el impacto de las políticas y programas creados en procura de hacer una mejor gestión respecto esta problemática. Para ellos se deberán relacionar todos y cada uno de los procesos que vive una persona que se encuentra en condiciones de migración, especialmente los relacionados con la decisión de retornar al país de origen, los cuales, en últimas, se constituyen en elementos esenciales para hacer una indicación correcta de la situación.

## REFERENCIAS

- Alianza País (2011). *Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011*. Ecuador: Autor. Disponible en: [http://www.montecristivive.ec/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=127&Itemid=118](http://www.montecristivive.ec/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=127&Itemid=118). Accedido en: junio de 2011.
- Almudena, M. (2010). La reinención del nexo migración y desarrollo desde el Sur de Europa: el caso de Ecuador y España. *Relaciones Internacionales*. Disponible en: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/>

- index.php?journal=Relaciones\_Internacionales&page=article&op=view &path%5B%5D=228&path%5B%5D=207. Accedido en: abril de 2011.
- Balance del primer año del Programa de Retorno Voluntario de Trabajadores Extranjeros no Comunitarios* (2009). Madrid, España: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Gabinete de Comunicación. Disponible en: [http://www.tt.mtas.es/periodico/Laboral/200911/LAB20091113\\_3.htm](http://www.tt.mtas.es/periodico/Laboral/200911/LAB20091113_3.htm).
- BBVA (2010) *Situación económica de España en 2009. Servicio de estudios económicos*. Madrid: Autor. Disponible en: <http://www.anec.es/remository?func=startdown&id=53>. Accedido en: abril de 2011.
- Belda, E. (2008). Las causas del retorno, *Revista Tiempo de Paz*, 93, 23-29.
- Cabrera, P., Malgesini, G (Comp.) & López, J. A. (Coord.) (2002). *Un techo y un futuro: buenas prácticas en la intervención social con personas sin hogar*. Barcelona: Icaria.
- Cadena, M. (2009). La movilidad humana y el regreso al país de origen, *Revista Tiempo de Paz*, 93, 45-49.
- Cacopardo, M., Maguid, A. & Martínez, R. (2006). La nueva emigración de latinoamericanos a España: el caso de los argentinos desde una perspectiva comparada, *II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población*. Guadalajara, México, 3 al 5 de septiembre de 2006.
- Canales, A. (2006). *Panorama actual de las migraciones en América Latina*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Canales, A. & Zolniski, C. (2000). Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización, *Simposio sobre Migración Internacional en las Américas*, San José, Costa Rica, 4 al 6 de septiembre de 2000.
- Castles, S. & Miller, M.J. (1993). *The age of migration*. Nueva York: MacMillan.
- Cevallos, M. (2001). España negocia reservar a ecuatorianos hasta un 30% del cupo anual de inmigrantes, *El País*. Disponible en: [http://www.elpais.com/articulo/espana/Espana/negocia/reservar/ecuatorianos/cupo/anual/inmigrantes/elpepiesp/20010122elpepinac\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/espana/Espana/negocia/reservar/ecuatorianos/cupo/anual/inmigrantes/elpepiesp/20010122elpepinac_1/Tes). Accedido en: abril de 2011.
- Collinson, S. (2000). Migration and security in the Mediterranean: a complex relationship. En: King, R., Lazaridis, G. & Tsardanidi, C. (Eds.). *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*. Londres: Macmillan Press.
- República del Ecuador (1998). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Ecuador: Autor.
- Eguez, A. (2001). Las remesas de emigrantes en Ecuador tras la dolarización, *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ec/>. Accedido en: abril de 2011.
- Espiago, J. (1982). *Migraciones exteriores*. Barcelona: Salvat.
- Ferrero, R. & López, A. (2009). Nuevas dinámicas de gestión de las migraciones en España: el caso de los acuerdos bilaterales de trabajadores con países de origen. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 80. 119-132.

- Gobierno de España (1985). *Ley orgánica 7/1985*. Madrid: Autor. Disponible en: [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/NormativaJurisprudencia/Nacional/RegimenExtranjeria/RegimenGeneral/documentos/antecedentesNormativos/ley7\\_1985.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/NormativaJurisprudencia/Nacional/RegimenExtranjeria/RegimenGeneral/documentos/antecedentesNormativos/ley7_1985.pdf). Accedido en: junio de 2011.
- Gobierno de España (2000). *Ley Orgánica 4/2000*. Madrid: Autor. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2000/01/12/pdfs/A01139-01150.pdf>. Accedido en: junio de 2011.
- Gobierno de España (2000). *Ley Orgánica 8/2000*. Madrid: Autor. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2000/12/23/pdfs/A45508-45522.pdf>. Accedido en: junio de 2011.
- Gobierno de España (2003). *Ley Orgánica 11/2003*. Madrid: Autor. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2003/09/30/pdfs/A35398-35404.pdf>. Accedido en: junio de 2011.
- Gobierno de España (2003). *Ley Orgánica 14/2003*. Madrid: Autor. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2003/11/21/pdfs/A41193-41204.pdf>. Accedido en: junio de 2011.
- Gobierno de España (2008). *Real Decreto-Ley 4/2008*. Madrid: Autor. Disponible en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Laboral/rdl4-2008.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Laboral/rdl4-2008.html). Accedido en: junio de 2011.
- Gobierno de España (2008). *Real Decreto 1800/2008*. Madrid: Autor. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2008/11/11/pdfs/A44727-44729.pdf>. Accedido en: junio de 2011.
- Gobierno de España (1996). Reglamento de aplicación de Ley 7/1985. Disponible en: <http://www.acnur.org/Pdf/0928.pdf?view=1>. Accedido en: junio de 2011.
- Gómez, J. (2009). Algunas reflexiones críticas contenidas en el informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto 2009 de la Ley de extranjería. *Revista Tiempo de Paz*, 93, 14-17.
- Guerra, M. (2009). El programa de retorno voluntario para emigrantes del Movimiento por la paz. *Revista Tiempo de Paz*, 93, 55-67.
- Insignares, S. (2011). Análisis del derecho a la educación no obligatoria para los extranjeros en la jurisprudencia del tribunal Constitucional español. En: Monsalve, V. (Ed.), *Temas Actuales en Derecho y Ciencia Política*. Barranquilla (Colombia): Ediciones Uninorte.
- Iriondo, I. & Rahona, M. (2009). Vivienda y condiciones de vida de los inmigrantes en España, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 80, 269-291.
- López, M. J. (2001, 4 enero). Mueren en un paso a nivel 12 inmigrantes que viajaban hacinados en una furgoneta en Murcia, *El País*. Disponible en: [http://www.elpais.com/articulo/espana/Mueren/paso/nivel/inmigrantes/viajaban/hacinados/furgoneta/Murcia/elpepiesp/20010104elpepinac\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/espana/Mueren/paso/nivel/inmigrantes/viajaban/hacinados/furgoneta/Murcia/elpepiesp/20010104elpepinac_1/Tes). Accedido en: marzo de 2011.
- M. C. G. (2009, 24 de abril). La tasa de paro sube al 17,36% y se superan los 4 millones, *Diario Expansión*. Disponible en: <http://www.expansion>.

- com/2009/04/23/economia-politica/1240484134.html. Accedido en: abril de 2011.
- Ministerio del Interior de España (2001). *Balance 2001*. Madrid: Autor. Disponible en: [http://www.mir.es/DGRIS/Balances/Balance\\_2001/pdf/balan01\\_balanceinmigr.pdf](http://www.mir.es/DGRIS/Balances/Balance_2001/pdf/balan01_balanceinmigr.pdf). Accedido en: junio de 2011.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración de España (2005). *La migración a España. El capítulo más reciente de una historia compartida del Ministerio de Trabajo e Inmigración*. Madrid: Autor.
- Moreno, J. (2006). Feminización del fenómeno migratorio ecuatoriano, *Revista Electrónica Historia Actual Online*, 121-132. Disponible en: <http://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/issue/view/12/showToc>. Accedido en: abril de 2011.
- Newland, K. (2007). A New Surge of Interest in Migration and Development. *Migration Policy Institute*. Disponible en: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=580>. Accedido en: marzo de 2011.
- Newland, K. (2006). Las redes migratorias como recurso de desarrollo: más allá de las remesas. En: Blanco, M. (Coord.), *Migraciones. Nuevas movildades en un mundo en movimiento*. Barcelona: Anthropos.
- Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (2004). En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada, *Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª*, Ginebra, Suiza, 1 al 17 de junio de 2004.
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 99-128.
- Pérez, J. I. (2009). Crecimiento y características del empleo de los inmigrantes en España. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 80, 237-223.
- Ruiz De Huidobro, J. M. (2000). La Ley Orgánica 4/2000. Historia de un desencuentro y razón de su desenfoque jurídico. *Revista Migraciones*, 7, 57-88.
- Ruiz De Huidobro, J. M. (2001). El régimen legal de la inmigración en España: el continuo cambio. *Revista Migraciones*, 9, 69-103.
- Sánchez, E. (2009). El retorno voluntario. *Revista Tiempo de Paz*, 93, 5-7.
- Sarrille, G. (2007). *Migraciones de Argentina y Brasil hacia España en los últimos años*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Schmidt, S. (2009). *De Argentina a España: historias vividas e intercambios imaginados en las migraciones recientes*, tesis doctoral publicada. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Secretaría Nacional de Migrante (2010). *Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010*. Ecuador: Autor.
- Tondini, B. (2009). Observatorio Malvinense. *Ob & Mv*, 8.
- Vacas, E. (2009). El retorno voluntario: consecuencias sociales y económicas. *Revista Tiempo de Paz*, 93, 42-44.
- Vicente, T. (2005). *La inmigración latinoamericana en España*. Ciudad de México: Naciones Unidas.

The page features several light gray stars of varying sizes scattered across the top and left sides. The main title is centered and reads: 

# El emprendimiento como estrategia para el apoyo de integración y/o retorno de los inmigrantes colombianos en España

**María Isabel Yuste Ramos<sup>1</sup>**  
**Diana Margarita Santiago Paternina<sup>2</sup>**  
**Alcira Marina García Triana<sup>3</sup>**

## 1. CARACTERIZACIÓN DE LOS EXTRANJEROS NO COMUNITARIOS RESIDENTES EN ESPAÑA Y EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

España, en los últimos cuarenta años, ha pasado de ser un país expulsor de población, a ser un Estado eminentemente receptor de corrientes migratorias (Moreno, 2004), convirtiéndose en destino preferido por inmigrantes a nivel internacional. Muchos son los factores a los que puede deberse este fenómeno, entre ellos, los expertos señalan la transformación de la estructura económica en España, el cambio de una dictadura militar a una

---

<sup>1</sup>Licenciada en Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Dirección y Gestión de Recursos Humanos, Universidad Europea de Madrid y Deusto. En la actualidad se desempeña como docente de la Universidad del Norte y consultora en temas de Gestión Humana. [mabelyusmail.com](mailto:mabelyusmail.com)

<sup>2</sup>Administradora de Empresas, Universidad del Norte. En la actualidad trabaja en Gases del Caribe S.A. como profesional del Sistema de Gestión Integral. [diany\\_20@hotmail.com](mailto:diany_20@hotmail.com).

<sup>3</sup>Administradora de Empresas, Universidad del Norte.

estructura democrática del Estado y, por supuesto, la incorporación del país a la Comunidad Económica Europea en 1986 (Moreno, 2004).

Una de las principales fuentes de población inmigrante son aquellos provenientes de países no comunitarios; en términos absolutos, en el año 2011 estaban empadronados en España 3.338.176 extranjeros no comunitarios, 945.685 más que los extranjeros residentes que provienen de países de la Unión Europea.

Si perfilamos un poco más, veremos que dentro de los 3.338.176 extranjeros no comunitarios empadronados en España en la actualidad, 1.650.243 provenían de América Latina, es decir, un 28,8% del total de los extranjeros residentes en el país. Un alto porcentaje si tenemos en cuenta que los extranjeros no comunitarios suponían un 58,25% del total de los extranjeros residentes empadronados en España.

Podemos reseñar también que la población de extranjeros latinoamericanos empadronados en España ha sufrido un aumento espectacular, pasando de 423.597 empadronados en 2001 a 1.650.243 en 2011, es decir, un incremento del 74,33%.

Para 2011, los colombianos fueron los extranjeros empadronados que ocuparon el quinto lugar en cuanto a presencia en el país, precediendo a italianos, bolivianos, chinos, alemanes y búlgaros. Los colombianos con 271.773 empadronados en España en 2011 suponen el 4,74% de los extranjeros residentes empadronados en el total del país, y el 16,47% de aquellos que provienen de América Latina.

Al contrario que en el resto de España, el número de extranjeros no comunitarios empadronados en Andalucía fue en 2011 menor que los comunitarios, puesto que los 369.278 de estos últimos representaron el 50,78% de los extranjeros empadronados en esta comunidad autónoma, frente al 49,22% que representaban los extranjeros no comunitarios.

Los extranjeros provenientes de América Latina llegaron a ocupar en 2011, el tercer lugar en número de empadronados (134.673) después de los provenientes de países de la Unión Europea (238.111) y de los africanos (157.948).

Colombia, con 21.523 personas empadronadas durante 2011 (2,96% sobre el total de extranjeros), fue el primer país de América Latina en el listado de los extranjeros con mayor presencia en la Comunidad de Andalucía; apareciendo en quinto lugar detrás de Reino Unido, Marruecos, Rumanía y Alemania. Y, además, estuvo por encima de bolivianos, ecuatorianos y argentinos. Los colombianos suponían un 15,98% del total de extranjeros procedentes de América Latina empadronados en Andalucía.

La tabla 1 nos permite ver las principales nacionalidades, con mayor número de empadronados en Andalucía, a 1 de enero de 2011.

**Tabla 1:** Distribución porcentual por provincia de la población extranjera empadronada en Andalucía según las ocho principales nacionalidades

PROVINCIAS	Marruecos	Reino Unido	Rumanía	Alemania	Colombia	Italia	Ecuador	Argentina
ALMERÍA	36.60%	18.62%	31.36%	10.72%	12.54%	8.75%	29.58%	15.52%
CÁDIZ	7.08%	7.69%	3.77%	10.32%	7.68%	9.32%	3.56%	5.90%
CORDOBA	2.77%	0.93%	8.26%	0.72%	6.71%	2.03%	9.05%	1.97%
GRANADA	9.43%	6.74%	12.79%	8.09%	10.70%	10.48%	10.25%	12.55%
HUELVA	6.67%	1.08%	14.21%	2.60%	6.40%	1.47%	5.51%	1.34%
JAÉN	4.89%	0.73%	3.92%	0.69%	4.66%	1.01%	4.95%	1.52%
MÁLAGA	24.65%	62.18%	14.29%	60.79%	30.28%	56.17%	21.08%	53.19%
SEVILLA	7.91%	2.02%	2.02%	6.08%	21.03%	10.78%	16.02%	8.01%
ANDALUCÍA	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

**Fuente:** IINE. Padrón de Habitantes a 1 de enero de 2011. Datos provisionales. Elaboración: OPAM.

Podemos señalar, por tanto, que los colombianos tenían en 2011 mayor presencia en Málaga, Sevilla, Almería y Granada. Pero en estas cuatro provincias, ¿son los extranjeros mayoritarios? En la tabla 2 se aprecian los niveles de concentración de estos emigrantes en la Comunidad de Andalucía, y Sevilla y Granada son las provincias donde los extranjeros de nacionalidad colombiana tenían mayor presencia y mayor peso específico con respecto al resto de los empadronados

**Tabla 2:** Proporción de los extranjeros de nacionalidad Colombiana empadronados en Andalucía, según provincia de residencia

Provincia	Porcentaje de colombianos empadronados/ extranjeros totales empadronados	Nivel
Sevilla	Más de 3,39% de los extranjeros	Alto
Córdoba	Más de 3,39% de los extranjeros	Alto
Jaén	Más de 3,39% de los extranjeros	Alto
Granada	Más de 3,39% de los extranjeros	Alto
Huelva	Entre 2,54% y 3,39% de los extranjeros	Medio
Cádiz	Entre 2,54% y 3,39% de los extranjeros	Medio
Almería	Menos del 2,54% de los extranjeros	Baja
Málaga	Menos del 2,54% de los extranjeros	Baja

**Fuente:** INE. Padrón de Habitantes a 1 de enero de 2011. Datos provisionales. Elaboración: OPAM

## 2. EL PLAN DE RETORNO VOLUNTARIO. UNA OPCIÓN PARA VOLVER AL PAÍS DE ORIGEN

A partir del año 2007, la economía española se vio afectada por varios problemas mundiales, a saber:

- La crisis financiera internacional que impide que las entidades financieras españolas sigan financiándose en el exterior, lo cual provoca un desapalancamiento del sector privado.

- La subida de los precios de las principales fuentes de energía primaria, de las cuales España es absolutamente dependiente, y de muchas otras materias primas, lo que se refleja en el alza de los precios de la producción industrial.
- La subida de los precios de productos alimenticios básicos, que es más que proporcional a la renta de las familias con ingresos más bajos.
- La subida de los tipos de interés de intervención del Banco Central Europeo (BCE), que se suma a la del Euribor.
- La crisis inmobiliaria, ahondada por los excesos en la concesión de créditos y, en muchos casos, el empleo de recursos propios para invertir en la construcción de viviendas u otro tipo de edificaciones supuso una subida del precio del suelo y las viviendas, en relación con su rentabilidad, lo que influyó en un precio excesivo para dichas edificaciones.

Ante esta situación, los empresarios dejaron de crear empleo. Según cifras que recoge el Ministerio de Trabajo, España despidió el 2008 con un récord histórico de 3,1 millones de desempleados, cifra que no se alcanzaba desde enero de 2006. Durante el 2008, casi un millón de personas quedaron desocupadas, representando un aumento del 47%, una suma elevadísima que desestabiliza a la sociedad.

Los inmigrantes no quedaron ajenos a esta realidad. Alrededor de 200.000 extranjeros quedaron sin trabajo durante el transcurso del 2008, sumando un total de 410.000 inmigrantes desempleados. Sólo en diciembre de ese año 2008, el aumento fue de un 8,25%. En la tabla 2 se observa una evolución del desempleo en España en datos porcentuales.

Se puede observar, cómo a partir del año 2008 las cifras de desempleo aumentaron en España en casi 3% y en Andalucía casi 5% con respecto al año anterior, aumentando más que proporcionalmente en los años siguientes, situándose a finales

del año 2010 en 18,16% para el conjunto de España y 27,09% en Andalucía. Si nos centramos en la población extranjera no comunitaria, en 2008 encontramos que para el conjunto del país la tasa de paro o desempleo representó un 18,13% y se finalizó el año 2010 con 31,72% de parados (un aumento del 13,59%). Para la Comunidad Autónoma de Andalucía, los datos no son menos escalofriantes, en 2008 la tasa de desempleo alcanzaba el 23,35% frente a 35,49% a finales del año 2010 (aumento del 12,14%).

**Tabla 3:** Tasas de paro por nacionalidad y comunidad autónoma de Andalucía (2005-2010)

Población	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Total España</b>						
Española	8,87	8,03	7,61	10,2	16,04	18,16
Extranjera: Total	11,43	11,78	12,18	17,51	28,4	30,19
Extranjera: UE	8,37	9,48	11,12	15,99	24,26	26,69
Extranjera: No pertenecientes a la UE	11,87	12,09	12,61	18,13	30,14	31,72
<b>Andalucía</b>						
Española	3,95	12,58	12,58	17,19	24,61	27,09
Extranjera: Total	12,45	13,8	14,35	23,16	31,23	34,99
Extranjera: UE	8,71	13,78	14,43	22,8	28,86	34,04
Extranjera: No pertenecientes a la UE	13,3	13,8	14,3	23,35	32,37	35,49

**Fuente:** INE - Elaboración propia.

Con esta situación sobre la mesa, el gobierno de España buscó una solución para reducir el número de personas extranjeras desempleadas ofreciéndoles una salida interesante: El Plan de Retorno Voluntario.

El 20 de septiembre de 2008 el BOE en su número 228 publicó el Real Decreto-Ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen. Y, posteriormente, el 11 de noviembre de 2008 en el BOE número 272 se publica el Real Decreto 1800/2008, de 3 de noviembre, por el que

se desarrolla el Real Decreto-ley 4/2008, de 19 de septiembre, sobre abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen.

Estos dos textos legales dan legitimidad al Plan de Retorno Voluntario (PRV), por el que el Ministerio de Trabajo e Inmigración le planteaba la posibilidad a los nacionales de países no comunitarios residentes en España que se encontraran en situación de desempleo, de retornar voluntariamente a sus países de origen, recibiendo el abono acumulado y de forma anticipada de la prestación por desempleo.

El Instituto Nacional de Empleo (INEM), como órgano regulador, se encarga de publicitar y gestionar el PRV e, incluso, se crea una web para hacer más amigable el acceso a la información<sup>4</sup>.

Se establece que los beneficiarios deben ser trabajadores extranjeros nacionales de un país que tenga suscrito con España convenios bilaterales en materia de Seguridad Social (Colombia lo tiene), si decide voluntariamente regresar a su país de origen, siempre que cumplan los requisitos y condiciones requeridos para su obtención:

- Ser nacional de un país que tenga convenio bilateral con España en materia de Seguridad Social y tener residencia legal en España.
- Quedan excluidos los nacionales de países de la Unión Europea, del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o Suiza.
- Estar desempleado e inscrito como demandante de empleo en los Servicios Públicos de Empleo de la Comunidad Autónoma que le corresponda o en País Vasco, Ceuta y Melilla en las Oficinas de Empleo del SPEE.

---

<sup>4</sup> <http://www.planderetornovoluntario.es>.

- Encontrarse en situación legal de desempleo por extinción de la relación laboral por alguna de las causas previstas en el artículo 208.1.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.
- Tener reconocido el derecho a la prestación por desempleo de nivel contributivo, sin compatibilizarlo con un trabajo a tiempo parcial.
- Asumir el compromiso de retornar a su país de origen y el de no retornar a España en el plazo de tres años para residir y/o realizar una actividad lucrativa o profesional por cuenta propia o ajena, en el plazo máximo de 30 días naturales contando a partir de la fecha del primer pago en España.
- No estar incurso en los supuestos de prohibición de salida del territorio nacional previstos en la legislación de extranjería. A estos efectos el Servicio Público de Empleo Estatal deberá recabar la oportuna información de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil que deberá proporcionarse de forma inmediata.

La inclusión en el PRV se solicita en la oficina de prestaciones que le corresponda al extranjero no comunitario por su domicilio de residencia, siempre que tenga derecho al reconocimiento o reanudación de la prestación contributiva o mientras esté recibiendo la misma.

El pago se efectuará en dos plazos:

- El 40% de la prestación en España, una vez reconocido el derecho.
- El 60% restante en su país de origen, transcurrido el plazo de 30 días naturales desde la fecha del primer pago abonado en España y en el plazo máximo de 90 días desde aquel.

Para recibir este abono, el trabajador deberá comparecer personalmente en la representación diplomática o consular española en el país de origen para acreditar su retorno al mismo. En dicho momento deberá proceder a la entrega de la tarjeta de identidad de extranjero de la que es titular.

El Servicio Público de Empleo Estatal realizará este pago a partir de que le sea comunicada dicha comparecencia en la representación diplomática o consular por la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

El pago se efectúa en el país de origen mediante cheque nominativo o a través de transferencia bancaria, en euros o, en su caso, en la moneda en la que la Tesorería General de la Seguridad Social efectúe el pago de las prestaciones en dicho país, y no se admitirá renuncia al abono acumulado y anticipado de la prestación, una vez hecho efectivo el primer pago.

Se complementará el abono acumulado y anticipado de la prestación por desempleo con ayudas para el viaje a su país de origen:

- Pago del billete internacional desde España a su país.
- En caso necesario, abono de los gastos de desplazamiento en España desde su domicilio actual hasta la ciudad de salida a su país de origen. Se podrá incluir el abono de los gastos de alojamiento de una noche por motivos de viaje.
- Concesión de una ayuda económica de viaje de 50 € por cada uno de los miembros de la unidad familiar.
- Cobertura de gastos imprevistos debidamente justificados.

Pero claro, el Plan tiene una “contraprestación” por parte del extranjero retornante voluntario, es decir, se establece un plazo de 3 años de compromiso de no retorno a España, transcurridos los cuales, el extranjero podrá solicitar de nuevo las autorizaciones de trabajo y de residencia en España, conforme a lo previsto en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.

Transcurrido el período de tres años desde su salida de España, el extranjero que retornó voluntariamente tendrá un derecho preferente para incorporarse al contingente de trabajadores extranjeros no comunitarios, siempre que acredite los requisitos exigidos en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.

Si el extranjero retornante voluntario era residente temporal en España y decide volver legalmente al término del plazo del compromiso de no retorno de 3 años, verá continuada su situación de residencia a efectos de completar el período que le faltase para obtener, en su caso, la residencia permanente, puesto que la ausencia fuera de España no computa para la obtención del permiso de residencia permanente.

Si tenía residencia permanente en España y regresa tras finalizar el plazo de compromiso de no retorno de 3 años, podrá recuperar su condición a través de un procedimiento simplificado.

### 3. SITUACIÓN DE COLOMBIA FRENTE AL EMPRENDIMIENTO

El Global Entrepreneurship Monitor (GEM) mide principalmente la Tasa de Nueva Actividad Empresarial (TEA), la cual nos muestra el porcentaje de colombianos entre los 18 y 64 años de edad, que están activamente involucrados en los procesos de creación de una nueva actividad empresarial (Varela et al., 2009). La tabla 4, muestra que la TEA para Colombia en el 2009 fue de 22.38%, manifestando así durante los últimos 4 años un nivel estable, ya que ha permanecido en el rango de 22.4% y 22.7%, y solo en el año 2008 ascendió al nivel de 24.52%.

**Tabla 4:** Evolución de la Tasa de Actividad Empresarial (TEA), Colombia 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
TEA	22.48%	22.72%	24.52%	22.38%

**Fuente:** GEM Colombia 2009

Otra de las variables que mide el GEM es el número de personas que en el último año de análisis (en este caso 2009) han tomado la decisión de suspender alguna iniciativa empresarial que venían realizando; la principal razón para suspender las actividades empresariales es que la empresa no es rentable, conformada por un 25.01%, seguida de problemas financieros, con un 22.78%.

Si comparamos los motivos de las salidas empresariales con los últimos tres años, nos damos cuenta que las razones personales ocupan un porcentaje alto en los tres años (entre el 22% y el 27%), aunque la no rentabilidad empresarial tuvo un incremento considerable en el año 2008 (40% aproximadamente), siendo estos dos los principales motivos.

La TEA (Varela et al., 2009) para Colombia en los periodos comprendidos entre los años 2006 y 2009, nos permite ver además las nuevas actividades empresariales dispuestas en el país. Uno de los aspectos que más resaltan de esta tasa es la poca variabilidad que ha tenido en la participación de las mujeres en nuevas actividades empresariales, al pasar de 17,3% en 2006 a 19,15% en 2009. Ello, mientras que la TEA para los hombres ha mostrado una tendencia al decrecimiento hasta ubicarse en 2009 en 25,7%, exceptuando el periodo del año 2008 donde alcanzó una cifra de 30.25%.

La TEA por edades se mantiene constante a lo largo del tiempo. Las edades de 25 y 34 años son las que representan la mayor propensión hacia la creación de empresas, seguido por el grupo de 35 y 44 años, con un 26.99% para el 2009. Estos resultados contradicen aquellos mitos que enuncian que para ser empresario se necesita edad y experiencia, lo cual demuestra que las personas jóvenes están viendo en la actividad empresarial una perspectiva interesante de desarrollo personal y profesional.

Para los colombianos acogidos al Plan de Retorno Voluntario es de gran importancia conocer los sectores productivos del país, ya que les permite orientarse hacia la mejor alternativa de

desarrollo empresarial, con la creación de una compañía. Estos sectores se encuentran clasificados en cuatro grandes grupos:

- *Sector de consumo*: lo integran los restaurantes, bares, hoteles, comercio, salud, educación, recreación, entre otros.
- *Sector de transformación*: son aquellas empresas que están fundamentalmente dedicadas a la construcción, la manufactura, el transporte, las ventas al por mayor y las transformación de materias primas y productos.
- *Sector de servicios industriales*: pertenecen a este sector, los seguros, bienes raíces y demás servicios a las empresas.
- *Sector extractivo*: corresponde a todas aquellas empresas que se dedican a las extracción de productos de la naturaleza como, agricultura, forestal, pesca, minería, entre otros.

La evolución entre los años 2006 y 2009 (GEM, 2009), con respecto a la inversión de las nuevas iniciativas empresariales en los diferentes sectores, presentó una variación importante en la composición en los sectores de transformación y de bienes de consumo. Los sectores industriales han venido presentando una tendencia al crecimiento, durante 2006 y 2009 (del 8% al 15%); sin embargo, el sector de consumo sigue siendo el grupo mayoritario en términos de creación de nuevas empresas (del 40% en 2006 al 56% en 2009), lo cual indica un punto de referencia importante para quienes se acojan al Plan de Retorno Voluntario (PRV) y deseen invertir el dinero recibido a través de dicho programa.

Otro de los aspectos de gran importancia para aquellos colombianos acogidos al Plan de Retorno Voluntario hace referencia al emprendimiento en innovación tecnológica, ya que les permite a los nuevos empresarios modernizarse y mejorar la competitividad en los productos o servicios que ofrecen a sus mercados. Es así como el GEM (2009) analiza esta variable a través de:

- *Tecnología de punta*, aquella que está en el mercado hace menos de un año.

- *Nueva tecnología*, la que ha estado en el mercado entre uno y cinco años.
- *No uso de tecnología*, hace relación a las empresas que usan tecnologías mayores a cinco años en el mercado.

En cuanto al promedio de inversión realizada para crear nuevas empresas en Colombia, según el GEM (2009), podemos destacar en la tabla 5 la tendencia creciente en torno a este tema, ya que se pasó en 2006 de requerirse casi 24 millones de pesos para ello a poco más de 31 millones de pesos en 2009.

Tabla 5: Financiación de las nuevas empresas

	2006	2007	2008	2009
Promedio de inversión requerida (pesos)	23.655.783	24.355.444	32.583.950	31.00965

Fuente: GEM Colombia, 2009.

#### 4. CÓMO CREAR INICIATIVAS EMPRESARIALES EN COLOMBIA

De acuerdo a los datos obtenidos en los estudios del *Doing Business in Colombia* (2010), las ciudades donde resulta más fácil hacer negocios en el país son: Manizales, Ibagué, Pereira, Sincelejo, Valledupar, Santa Marta, Armenia, Popayán, Pasto, Tunja y Neiva; mientras que las que presentan mayores dificultades son: Bogotá, Riohacha, Montería, Cúcuta, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, Villavicencio, Cali y Cartagena.

El proceso para la creación de empresas, tal y como lo establecen las Cámaras de Comercio, consta de 3 fases:

- Se inicia con la *consulta previa* a la creación de la empresa, y se tienen en cuenta los siguientes aspectos: tipo de empresa, nombre, marca, actividad económica, entre otros.

- En segundo lugar se procede al *diligenciamiento del formulario* (disponible en la web generalmente), el registro en la Cámara de Comercio, la inscripción del RUT (Registro Único de Trabajo), entre otros.
- Por último se realiza la *formalización*, en la que, una vez diligenciados todos los documentos, se procede a la constitución oficial en la Cámara de Comercio.

Con el fin de facilitar y promover los procesos de constitución de empresas y apoyar de manera decidida y tangible a los emprendedores, empresarios, inversionistas extranjeros y usuarios, las Cámaras de Comercio de Colombia han dado inicio al proceso de simplificación de trámites. Con dicho procedimiento se genera una relación más eficiente y cercana entre las nuevas empresas con la administración pública y las entidades privadas que entren a formar parte del proceso de creación de empresas; de tal forma que el nuevo empresario se beneficia al reducir al máximo sus contactos con diferentes instancias, obteniendo grandes ventajas por reducción de tiempos y costos en la formalización de su negocio.

Dentro de los planes de simplificación de trámites se creó el Centro de Atención Empresarial (CAE), que consiste en oficinas abiertas al público para que el empresario gestione todas sus obligaciones y documentos en un solo lugar. Las ciudades que cubre son: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Medellín, Cartagena, Manizales, Neiva, Ibagué, Santa Marta, Villavicencio y Pereira. Para esto se ha diseñado una página web donde se puede encontrar toda la información requerida de este plan.<sup>5</sup>

A continuación se mostrarán algunos de los proyectos con los que cuentan las Cámaras de Comercio de las principales ciudades de Colombia (Bogotá, Medellín, Pereira, Cartagena y Barranquilla), con el fin de promover esta práctica, generando

---

<sup>5</sup> [www.sintramites.com](http://www.sintramites.com).

así empleos directos y el aumento del desarrollo económico en el país.

## BOGOTÁ

*Bogotá Emprende* es un Centro de Emprendimiento creado por la Alcaldía Mayor de Bogotá y su Cámara de Comercio, que brinda a los emprendedores y empresarios servicios para la creación, crecimiento y consolidación de sus negocios. Tiene como principal objetivo apoyar la creación de empresas, acompañar en la formalización de empresas informales, contribuir al crecimiento de empresas en etapas tempranas, promover negocios y la vinculación al mercado para la consolidación empresarial, impulsando la innovación como práctica permanente en las empresas y, por último, facilitar el acceso a la financiación de las mismas.

*Programa Tutor* permite a las empresas recientemente constituidas crecer en productividad y competitividad, ya que les brinda acompañamiento para generar nuevas técnicas que puedan aplicar. Entre los programas de asesoramiento permanente que ofrecen podemos señalar: Tutor de Planeación y Gestión Estratégica, Tutor de Gestión Financiera, Tutor de Mercadeo y Ventas, Tutor de Gestión Internacional y Tutor en Dirección y Administración de Recursos Humanos.

*Soluciones Financieras* busca apoyar a los emprendedores y empresarios en el proceso de obtención de recursos financieros, a través de alianzas con entidades como fondos de capital privado, inversionistas ángel y fondos de capital de riesgo, entre otros. Los servicios que ofrecen son: ruedas de soluciones financieras, ruedas de inversionistas privados, consultoría en financiamiento empresarial e información actualizada de las diferentes alternativas de financiamiento empresarial.

## MEDELLÍN

La Cámara de Comercio de Medellín cuenta con el programa de apoyo a los nuevos empresarios *Alianza a la Innovación*, el cual fomenta y promueve la innovación de la Pymes antioqueñas. Su principal objetivo es fortalecer las capacidades de las Pymes para mejorar la producción, a través de proyectos de innovación, fomento al desarrollo de la investigación y puesta en conocimiento a estas empresas de las herramientas de apoyo en materia de innovación. Los beneficios que se obtienen al hacer parte de este programa son, fundamentalmente, asistencia a seminarios y talleres, acompañamiento a las empresas durante 80 horas para la gestión de proyectos innovadores y el suministro de los instrumentos necesarios para la innovación.

## PEREIRA

- *Promoción comercial*, básicamente, brinda asesoría en información comercial, tales como ferias, ruedas de negocios y muestras comerciales.
- *Asesoría en comercio exterior*, dirigida a aquellas empresas que deseen exportar con el apoyo del ZEIKY (Centro de Información y Asesoría en Comercio Exterior). El ZEIKY fue creado mediante un convenio de cooperación interinstitucional entre Proexport- Colombia, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Bancoldex, y tiene la finalidad de apoyar la generación de la cultura exportadora y promover la oferta exportable del país, a través de asesoría integral, productos y servicios especializados.
- *Asesoría en asuntos legales* en todo lo referente a la legalización de las compañías.

## CARTAGENA

- *Jóvenes Emprendedores*. Programa dirigido a personas entre 18 y 35 años que desean capacitarse, sin costo, en la elaboración de planes de negocio. Brinda a los participantes herramientas para la planeación y formulación de

sus proyectos empresariales en cursos grupales y asesorías personalizadas. Al culminar, la Cámara de Comercio de Cartagena organiza una rueda de negocios donde los emprendedores pueden ofrecer sus productos y servicios a contactos empresariales enfocados en la actividad económica que los grupos de jóvenes hayan escogido.

- *Asesorías Especializadas*. Se ofrece asesoría privada especializada con acompañamiento en las siguientes áreas: elaboración de planes de negocio, análisis financiero y valoración de empresas, gestión empresarial, productividad, sistema de gestión de calidad y planeación estratégica, mercadeo y ventas, derecho empresarial, salud ocupacional y seguridad industrial.
- *Capacitaciones*
  - Seminarios, modalidad de seminarios abiertos (participantes de diferentes empresas) y cerrados (grupos de participantes de una misma empresa), en temas relacionados con desarrollo de habilidades gerenciales, mercadeo y ventas, producción y calidad, administración del talento humano, tributarios y contables, servicio al cliente, gestión de calidad y gerencia para empresas agroindustriales.
  - Diplomados, en alianza con la Universidad Pontificia Javeriana, la Universidad Tecnológica de Bolívar y la Universidad del SINU, entre otras, se ofrecen diplomados en temas relacionados con gerencia de proyectos y gerencia financiera, derecho inmobiliario, marketing estratégico para las ventas y gestión del talento humano.

## BARRANQUILLA

La Cámara de Comercio de Barraquilla cuenta con el programa *Avanza Atlántico* para el desarrollo empresarial. Es la plataforma de emprendimiento y desarrollo empresarial creada por la Alcaldía Distrital de la ciudad, la Gobernación del Atlántico y la Cá-

mar de Comercio para impulsar la cultura del emprendimiento, el fortalecimiento de las empresas, la consolidación de negocios y la conquista de mercados nacionales e internacionales.

Este modelo, diseñado bajo los parámetros de la innovación y la competitividad, trabaja en cuatro frentes:

- *Creación de empresas.* Apoya ideas viables para negocios rentables.
- *Fortalecimiento empresarial.* Ayuda a la generación de valor, para competir y ganar.
- *Consolidación empresarial.* Empresas sólidas para seguir en marcha.
- *Franquicias.* Marcas a la conquista de nuevos mercados.

## 5. PRESENTE Y FUTURO DEL EMPRENDIMIENTO EN COLOMBIA

Un emprendedor es aquella persona que no le teme al riesgo, que tiene una visión de lo que quiere lograr en su vida y que, además, busca los medios para realizar sus planes a corto, medio y largo plazo. Hoy en día el emprendimiento ha ganado en importancia debido a la necesidad de muchas personas de ser independientes y adquirir cierta estabilidad económica. La creciente alza en niveles de desempleo y la poca calidad de los empleos existentes ha impulsado a muchos a crear empresas y asegurar así el bienestar tanto del propio individuo emprendedor como de las personas que tiene a cargo.

Desde las instituciones públicas se establecen programas de emprendimiento que atienden y fomentan las iniciativas empresariales y tienen una aplicación y cobertura a nivel nacional, por lo que cualquier ciudadano, desde cualquier punto del país, puede acceder a estos. La mayoría de las veces dichos programas de apoyo al emprendimiento son fomentados por el Estado y, en otras ocasiones, por el sector privado.

En Colombia, desde la mitad de la década de 1990, los diferentes gobiernos han avanzado en la formulación de leyes que ayuden a la promoción de potenciales empresarios que contribuyan al desarrollo del país. Sin embargo, a pesar de la formulación de leyes<sup>6</sup> y medidas de apoyo a la creación de empresas, aun estas son dispersas y poco conocidas a nivel general.

Alguna de las actividades, iniciativas y programas actuales y futuros, referentes al emprendimiento, impulsados desde el nivel nacional son:

- El Programa FINBATEC está ligado a la estrategia para el fomento de la inversión en Empresas de Base Tecnológica. Esta entidad tiene como propósito generar y contribuir al desarrollo de la industria de capital emprendedor en Colombia. Entre sus objetivos están diseñar y aplicar instrumentos de apoyo a las Empresas de Base Tecnológica e Innovadoras (EBTI) para obtener financiamiento de capital emprendedor y apoyarse en el Fondo Francisco José de Caldas para financiar los instrumentos de apoyo a las empresas que buscan este capital. Entre las líneas de acción que posee FINBATEC se encuentran:
  - La identificación, estructuración y aplicación de instrumentos de apoyo a las EBTI para la incorporación de capital emprendedor.
  - La difusión de las características del mercado de capital emprendedor y de la experiencia del Programa FINBATEC y, finalmente, el fortalecimiento institucional
  - La capacitación del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias en temas de capital emprendedor.

---

<sup>6</sup> Ejemplo de ello podemos tener la Ley 1014 o de Fomento a la Cultura del Emprendimiento que busca formar un vínculo entre los sistemas educativo y productivo, además de fortalecer el desarrollo económico del país a través de la generación de empresas competitivas

Entre los aspectos interesantes de FINBATEC encontramos el “Software de Plan de negocio” que busca brindar apoyo a los emprendedores en la elaboración del plan de negocio para entregar a los inversionistas en general. Es una herramienta muy útil para aquellas personas que necesitan guía y asesoramiento para establecer proyectos estables y coherentes.

- Centros de Emprendimiento que se encuentran en las principales ciudades colombianas, entre ellos, podemos destacar: “Avanza Atlántico” en Barranquilla, el cual está a cargo de la Cámara de Comercio de la ciudad; en Bogotá se encuentra “Bogotá Emprende” que busca ofrecer a los emprendedores la posibilidad de desarrollar su idea de negocio y darles a los empresarios oportunidades para el crecimiento y la consolidación de sus empresas y, además, brinda asesoramiento para conocer las diversas oportunidades financieras que existen en el mercado; en Cali se encuentra el Centro de Atención Empresarial (CAE), el cual, al igual que en Barranquilla, es un proyecto liderado por la Cámara de Comercio y se pone a disposición del sector productivo para realizar en un solo lugar y con el mínimo de requisitos burocráticos, la constitución y formalización de empresas. El principal objetivo de los CAE es ayudar al futuro empresario mediante la reducción de trámites, generando así un proceso congruente y unificado en aras de mejorar el servicio y brindar a las personas la posibilidad de crear empresa de forma sencilla y rápida. Asimismo, los CAE también asesoran y prestan ayuda a los empresarios con organizaciones ya constituidas para a mejorar los procesos de legalización y formalización de trámites.

De acuerdo con la información suministrada por la Cámara de Comercio de Cali, los beneficios que los CAE ofrecen a los empresarios son:

- Reducción de trámites y tiempos en el proceso de formalización de su empresa.

- Reducción de costos.
- Minimización de riesgos.
- Inicio de actividades de forma rápida y formal.

En el futuro, está previsto que estos CAE incorporen servicios y valores agregados, asociados a trámites de funcionamiento y a la operación misma de la empresa, completamente gratuita a todas aquellas personas que tengan pensado emprender una actividad por cuenta propia, una visión de los pasos a seguir y de las obligaciones legales a que habrán de hacer frente. Entre los temas importantes que aborda el programa se encuentran:

- El plan de empresa, en el que se abordan temas como la idea de negocio, qué esperar del negocio a nivel de competitividad y utilidad.
- La obtención de recursos, en el que se ofrece asesoría sobre créditos regulares y blandos y otras formas de obtención de capital.
- Constitución y formas jurídicas.
- Obligaciones fiscales.
- Dudas frecuentes (laboral, seguridad social, registros).

Uno de los aspectos más importante a analizar cuando se desea crear empresa o emprender en cualquier tipo de negocio es el aspecto financiero. ¿Cómo me financio? ¿Con qué me financio? ¿Quién podría financiarme? ¿Qué método de financiamiento es el óptimo?

Colombia ha avanzado notablemente en temas de financiamiento para las pequeñas y medianas empresas y para aquellos emprendedores que buscan desarrollar ideas nuevas e innovadoras y que no tienen los recursos propios para hacerlo.

Entre las entidades pertinentes para financiar proyectos y negocios encontramos el Fondo Nacional de Garantías (FNG)

y los Fondos Regionales de Garantías. Ambas son entidades afianzadoras que respaldan operaciones activas de crédito, cuya misión es promover la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas. Dichas entidades facilitan el acceso al crédito a personas naturales y jurídicas que no cuenten con las garantías suficientes a criterio de los intermediarios financieros, por medio de la emisión de un certificado de garantía admisible, según el Decreto 6868 de 20 de abril de 1999.

El FNG y los Fondos Regionales apoyan actividades de todos los sectores económicos, excepto el agropecuario, y respaldan créditos destinados a la adquisición de activos fijos, capital de trabajo, reestructuración de pasivos y capitalización empresarial.

También encontramos FOMIPYME<sup>7</sup>, un fondo que tiene como objeto cofinanciar programas, proyectos y actividades para el desarrollo tecnológico de las medianas y pequeñas empresas y la aplicación de instrumentos no financieros dirigidos a su fomento y promoción.

Con el objeto de impulsar el sector empresarial Pyme, en Colombia se creó una entidad, producto de la fusión entre la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER), la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Industrias, y el Fondo Nacional de Garantías (FNG). Las tres entidades se han comprometido a poner a disposición de pequeños empresarios, recursos crediticios de FINDETER. Los beneficiarios son pequeñas y medianas empresas, las cuales pueden contar con las garantías ofrecidas por el FNG. El dinero otorgado podrá ser destinados para infraestructura, capital de trabajo, desarrollo institucional, compra de bienes inmuebles, terrenos y dotación inmobiliaria, entre otros aspectos.

Según el Banco de Desarrollo Empresarial y Comercio Exterior (BANCOLDEX)<sup>8</sup> existe una modalidad de financiación que

<sup>7</sup> <https://www.mincomercio.gov.co/minindustria/publicaciones.php?id=10171>.

<sup>8</sup> <http://www.bancoldex.com/contenido/contenido.aspx?catID=338&conID=951>.

supone una línea de crédito que permite financiar, en moneda nacional (pesos colombianos) y en dólares, bajo el mecanismo de redescuento y operaciones de *leasing*, los proyectos de inversión derivados del plan de acción que el empresario defina. Las personas naturales o jurídicas consideradas Mipymes (medianas y pequeñas empresas) se podrán ver beneficiadas si cuentan con un plan de acción y están desarrollando o comienzan la implementación de un programa para mejorar su productividad y competitividad empresarial.

Este programa tiene varias características que hacen que la línea sea especial y diferente a las que existen en el mercado:

- Los recursos de crédito otorgados pueden destinarse a financiar las inversiones en activos fijos y diferidos, requeridos en actividades como modernización y ampliación de la capacidad productiva, desarrollo, adquisición y transferencia de tecnología; aumento del valor agregado en productos; plan de expansión internacional y programas para el control y mejoramiento del impacto ambiental.
- Cupo total: Hasta un billón quinientos mil millones de pesos o su equivalente en dólares.
- Vigencia: Hasta agotar el cupo.
- Beneficiarios: Las personas naturales o jurídicas consideradas Mipynes, de los sectores industrial, comercio y servicios, que cuenten con un plan de acción, y estén desarrollando o inicien la implementación de un programa que mejore la productividad y competitividad empresarial, ya sea por iniciativa propia o a través de entidades como: Cámaras de Comercio, SENA, PROEXPORT<sup>9</sup>, FOMIPYME, entre otros
- Monto máximo: por beneficiario hasta del ciento por ciento del valor de la inversión, financiable siempre y

---

<sup>9</sup> <http://www.proexport.com.co/>.

cuando el monto solicitado no supere los 3.000 millones de pesos o su equivalente en dólares.

- Plazo de crédito: para operaciones en moneda legal, de 18 meses y hasta 12 años, mientras que para las operaciones en dólares va de 18 meses y el máximo estará sujeto a la disponibilidad de recursos.
- El período de gracia es de seis meses a capital; para operaciones con plazo hasta tres años y para operaciones a un plazo mayor será de 18 meses e, incluso, se podrá extender hasta 36 meses previa aprobación de BANCOLDEX.

Por otra parte, existe una nueva modalidad de financiación que se da por medio de los llamados “Inversionista ángeles”. Según el Centro de Innovación y Desarrollo Emprendedor del Perú<sup>10</sup>, se llama así a “las personas o entidades con experiencia en los negocios que están interesadas en promover la iniciativa empresarial y participar en un buen negocio”. Estas personas o entidades buscan permanentemente las mejores iniciativas emprendedoras, con alto potencial de crecimiento y excelente rentabilidad, que les permitan invertir en el desarrollo económico y social de la sociedad y el país en general. Su forma de trabajo consiste en aportar capital a empresas en etapa de formación o consolidación, justamente, durante la etapa de organización.

El programa “Destapa Futuro” de la Fundación BAVARIA y la Organización Antioqueña CREAME están creando redes de “inversionistas ángeles”. Si el emprendedor logra encontrar algún inversionista ángel lo más probable es que llegue a la etapa final de su fase inicial, la cual es el verdadero arranque, es decir, el proyecto pasa de ser emprendimiento y se convierte en empresa. Se estima que entre esta etapa y la final, donde ya existe cierto equilibrio, hay trayectoria comercial y financiera y la empresa se vuelve más atractiva para el sector financiero en cuanto a préstamos; esta etapa tiene un tiempo aproximado de 1 a 3 años. Se trata, por tanto, de buscar incentivos para aquellos

<sup>10</sup> <http://cide.pucp.edu.pe/>.

“inversionistas ángeles”, y demostrarles lo valioso que puede ser acompañar a estos emprendedores y futuros empresarios, arriesgando un capital cuantioso. Es por esto que el Gobierno está haciendo esfuerzos en el tema financiero, basado en acompañamientos y aportes a fondos de capital.

Entre las actividades de emprendimiento que se realizan en Colombia vale la pena anotar una que se lleva a cabo desde hace pocos años. Se trata de la “Semana del Emprendimiento”, donde se dan cita emprendedores de los cinco continentes, uniéndose para compartir y debatir temas y experiencias en torno al proceso del emprendimiento.

En su segunda versión, la Semana Global del Emprendimiento 2009<sup>11</sup> unió a 7.585.769 emprendedores y 18.277 organizaciones, en 32.861 actividades realizadas en 88 países alrededor del mundo. En Colombia, la tercera versión se llevó a cabo en noviembre de 2010 y el objetivo principal fue mostrar el emprendimiento como una opción de vida y convertirlo en lenguaje universal.

De igual forma, hay actividades que se realizan constantemente, entre algunas importantes se encuentra el Fondo Emprender, el cual oferta convocatorias de forma continua.

## 6. TESTIMONIOS

Es posible que a medida que se presentan las opciones para los emprendedores o futuros empresarios estas parezcan muy pertinentes e interesantes, pero poco viables. Por ello, a continuación mostramos testimonios de personas emprendedoras que han regresado a Colombia, cuyas experiencias pueden servir de ayuda en aras a entender un poco más el tema.

---

<sup>11</sup> <http://www.semanadeemprendimiento.com/>.

### CASO 1 – MECJ

Viajó para a reunirse con su esposo en Barcelona (España). Al ver que la situación económica empeoraba cada vez más, ella y su esposo decidieron acogerse al Plan de Retorno Voluntario (PRV). Al comienzo les fue difícil constituir nuevamente una empresa de cero, pero tras organizarse, decidieron montar un Café Internet en el cual una socia y sus hijos colaboran. Ella dice que tiene expectativas de mejorar el local y muchas ganas de seguir adelante.

### CASO 2 – JB

Vivió 10 años en Madrid, con sus tres hijos, en aras de mejorar la situación económica que vivían en Colombia. Al año de estar en España obtuvo la residencia pues trabajaba en una mediana empresa. Cuando aumentó el desempleo y la situación se tornó complicada, decidió acogerse al Plan de Retorno Voluntario (PRV) gracias a la orientación recibida por medio de AESCO y también del apoyo por parte del Gobierno español. Al regresar a Colombia, buscó cursos de capacitación y con el dinero obtenido del PRV montó una tienda en la que trabajan él y su familia en Risaralda.

### CASO 3 – AV

Vivió 11 años en España, concretamente en Málaga. Trabajó en una casa familiar durante un año y más tarde se casó con un español. De esta forma logró obtener su residencia para posteriormente traer a sus hijos de Colombia. Cuenta que su matrimonio después de esto solo duró dos años más. Tras el divorcio, siguió viviendo en España hasta que su tarjeta de residencia expiró y después de varios intentos fallidos por renovarla y la mala situación que atravesaba el país, decidió retornar a Colombia y rehacer su vida. Gracias a los abogados expertos en el tema de retorno voluntario y a las semanas que tenía cotizadas en España logró acogerse al Plan de Retorno Voluntario. Actualmente está

buscando ideas de negocio para crear una empresa en Colombia y así poder ofrecer un futuro a sus hijos.

## REFERENCIAS

- AVANZA ATLÁNTICO. (2010) *¿A qué se denomina emprendimiento dinámico?* Disponible: <http://www.avanzatlantico.org.co/>. Accedido en: noviembre de 2010.
- Arango, J. (2005). La inmigración en España: demografía, sociología y economía. En: Aguila, R. (Coord.). *Inmigraciones. Un desafío para España* (pp. 247-276). Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- BANCAFÁCIL. (2011) *¿Qué son los Inversionistas Ángeles?* Disponible en: <http://www.bancafacil.cl/bancafacil/servlet/Contenido?indice=1.2&idPublicacion=3000000000000061&idCategoria=9>. Accedido en: abril de 2011.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BARRANQUILLA. (2010). *Avanza Atlántico*. Disponible en: [http://www.camarabaq.org.co/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=39&Itemid=282](http://www.camarabaq.org.co/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=39&Itemid=282). Accedido en: noviembre de 2010.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. (2010). *Apoyo empresarial: Bogotá Emprende*. Disponible en: <http://camara.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?catID=90&conID=152>. Accedido en: noviembre de 2010.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. (2010). *Apoyo empresarial: Programa Tutor*. Disponible en: <http://camara.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?catID=96&conID=160>. Accedido en: noviembre de 2010.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. (2010). *Apoyo empresarial: Solución Financiera*. Disponible en: <http://camara.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?catID=451&conID=2492>. Accedido en: octubre de 2010.
- CÁMARA DE COMERCIO DE CALI. (2011). *Centro de Atención Empresarial*. Disponible en: <http://www.ccc.org.co/Cae/cae.htm>. Accedido en: abril de 2011.
- CÁMARA DE COMERCIO DE CARTAGENA. (2010). *Servicios empresariales: Jóvenes Emprendedores*. Disponible en: [http://www.ccartagena.org.co/proyecto\\_empresarial.php?p=18](http://www.ccartagena.org.co/proyecto_empresarial.php?p=18). Accedido en: octubre de 2010.
- CÁMARA DE COMERCIO DE CARTAGENA. (2010). *Servicios empresariales: Asesorías especializadas*. Disponible en: [http://www.cccartagena.org.co/empresarial\\_asesorias.php](http://www.cccartagena.org.co/empresarial_asesorias.php). Accedido en: octubre de 2010.
- CÁMARA DE COMERCIO DE CARTAGENA. (2010). *Servicios empresariales: Capacitaciones*. Disponible en: [http://www.cccartagena.org.co/capacitaciones\\_empresarial.php](http://www.cccartagena.org.co/capacitaciones_empresarial.php). Accedido en: octubre de 2010.
- CÁMARA DE COMERCIO DE MEDELLÍN. (2010). *Apoyo empresarial: Alianza por la innovación*. Disponible en: <http://www.camaramedellin.com.co/site/CompetitividadEmpresarial/ProyectosEmpresariales/AlianzaPorLaInnovaci%C3%B3n.aspx>. Accedido en: octubre de 2010.

- CÁMARA DE COMERCIO DE PEREIRA. (2010). *Servicios empresariales: Promoción Comercial*. Disponible en: [http://www.camarapereira.org.co/es/ipaginas/ver/G112/22/promocion\\_comercial/](http://www.camarapereira.org.co/es/ipaginas/ver/G112/22/promocion_comercial/). Accedido en: octubre de 2010.
- CÁMARA DE COMERCIO DE PEREIRA. (2010). *Servicios empresariales: Asesoría en Comercio Exterior*. Disponible en: [http://www.camarapereira.org.co/es/ipaginas/ver/G113/23/gestion\\_internacional\\_\\_zeiky/](http://www.camarapereira.org.co/es/ipaginas/ver/G113/23/gestion_internacional__zeiky/). Accedido en: octubre de 2010.
- CENTRO DE ATENCIÓN EMPRESARIAL. (2010). Disponible en: <http://www.sintramites.com/sintramites/default.aspx>. Accedido en: noviembre de 2010.
- COLCIENCIAS (2010). *Fomento a la Inversión en EBT— Finbatec*. Disponible en: [http://www.colciencias.gov.co/programa\\_estrategia/fomento-la-inversi-n-en-ebt-finbatec](http://www.colciencias.gov.co/programa_estrategia/fomento-la-inversi-n-en-ebt-finbatec). Accedido en: noviembre de 2010.
- CONFECÁMARAS. (2011). *Portal Nacional de Creación de Empresas*. Disponible en: <http://www.crearempresa.com.co/General/Home.aspx>. Accedido en: enero de 2011.
- DANE (2009). *Entrada y salida de colombianos por país destino/procedencia*. Bogotá DC: Autor. Disponible en: <http://www.anato.org/img/col-y-el-mundo2009.pdf>. Accedido en: mayo de 2011.
- DOING BUSINESS EN COLOMBIA (2010). Disponible en: <http://espanol.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB10-Sub-Colombia-Spanish.pdf>. Accedido en: noviembre de 2010.
- EQUIPO COORDINADOR. (2011). *Ya se acerca la Semana Global del Emprendimiento*. Disponible en: <http://semanadelemprendimiento.com>. Accedido en: enero de 2011.
- Garay, L.J. & Medina, M.C. (2011). *La migración colombiana a España. El capítulo más reciente de una historia compartida*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Disponible en: [http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/OtrosDocumentos/archivos/21\\_La\\_migracion\\_colombiana\\_a\\_Espana.pdf](http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/OtrosDocumentos/archivos/21_La_migracion_colombiana_a_Espana.pdf). 2011. Accedido en: mayo de 2011.
- BBVA. *Informe del BBVA sobre la Situación Económica de España. Servicio de Estudios Económicos (2009)*. Madrid: Autor. Disponible en: [http://www.bbvaesearch.com/KETD/fbin/mult/0903\\_situacionespana\\_tcm346-189472.pdf?ts=1362011](http://www.bbvaesearch.com/KETD/fbin/mult/0903_situacionespana_tcm346-189472.pdf?ts=1362011). Accedido en: marzo de 2011.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE ESPAÑA (2011). *Padrón municipal de habitantes de enero 2011*. Madrid: Autor.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE ESPAÑA (2010). *Padrón municipal de habitantes de 2010*. Madrid: Autor.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE ESPAÑA (2009). *Padrón municipal de habitantes de 2009*. Madrid: Autor.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE ESPAÑA (2008). *Padrón municipal de habitantes de 2008*. Madrid: Autor.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE ESPAÑA (2007). *Padrón municipal de habitantes de 2007*. Madrid: Autor.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE ESPAÑA (2006). *Padrón municipal de habitantes de 2006*. Madrid: Autor.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE ESPAÑA (2005). *Padrón municipal de habitantes de 2005*. Madrid: Autor.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE ESPAÑA (2004). *Padrón municipal de habitantes de 2004*. Madrid: Autor.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE ESPAÑA (2003). *Padrón municipal de habitantes de 2003*. Madrid: Autor.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE ESPAÑA (2002). *Padrón Municipal de Habitantes de 2002*. Madrid: Autor.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE ESPAÑA (2001). *Padrón municipal de habitantes de 2001*. Madrid: Autor.
- MINISTERIO DEL INTERIOR (2008). *Programa Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios Fondo Europeo para el Retorno — Acciones voluntarias Programa Plurianual. 2008-2013*. Madrid: Autor. Disponible en: [http://www.mtin.es/es/sec\\_emi/Integralmigrantes/Fondo\\_Solidaridad/FONDO\\_RETORNO/pdf/FR\\_Programa\\_Plurianua2008\\_2013.pdf](http://www.mtin.es/es/sec_emi/Integralmigrantes/Fondo_Solidaridad/FONDO_RETORNO/pdf/FR_Programa_Plurianua2008_2013.pdf). Accedido: junio de 2010.
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2008a). *BOE 228*. Madrid: Autor. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2008/09/20/pdfs/A38377-38378.pdf>. Accedido en: junio de 2011.
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2008b). *BOE 272*. Madrid: Autor. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2008/11/11/pdfs/A44727-44729.pdf>. Accedido en: junio de 2011.
- MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2009). *Datos de afiliaciones a la seguridad Social*. Madrid: Autor. Disponible en: <http://www.tt.mtas.es/periodico/seguridadsocial/200904/datos%20afiliacion%20marzo%2009.pdf>. Accedido en: junio de 2011.
- Moreno, F. (2004). *The evolution of immigration policies in Spain. Between external constraints and domestic demand for unskilled labour*. Disponible en: [http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/2004\\_211.pdf](http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/2004_211.pdf). Accedido en: enero de 2011.
- PLAN DE RETORNO VOLUNTARIO. (2011). *Si estás pensando regresar... Plan de Retorno Voluntario*. Disponible en: <http://www.planderetorno-voluntario.es>. Accedido en: abril de 2011.
- Recarte, A. (2008). *La crisis financiera internacional y el crack financiero español. Los efectos en España de la crisis financiera internacional*. Madrid: Autor. Disponible en: <http://www.libertaddigital.com/opinion/alberto-recarte/los-efectos-en-espana-de-la-crisis-financiera-internacional-44856/>. Accedido en: mayo de 2011.
- Varela, R., Gómez, L., Pereira, F., Vesga, R., Álvarez, L.M., Soler, J.D., Quiroga, R. & Martínez, P. (2010). *GEM Global Entrepreneurship Monitor GEM: Reporte anual Colombia 2009*. Cali: Ediciones Icesi.

A series of seven light gray stars arranged in a descending staircase pattern from the top left towards the center of the page.

## La responsabilidad y el principio de solidaridad en las inundaciones\*

**Alma Ariza Fortich<sup>1</sup>**

A single light gray star positioned to the left of the section header.

### 1. INTRODUCCIÓN

Las recientes inundaciones que han afectado el territorio colombiano a consecuencia, entre otras fuentes, del rompimiento del Canal del Dique, y las imágenes de desolación que ilustraron el acontecimiento son muestra del grado de destrucción y afectación que traen consigo los desastres naturales. La situación es catastrófica al punto que varias poblaciones del departamento del Atlántico (Colombia), que aún están en proceso de reconstrucción por estos hechos, ven con impotencia que con cada ola invernal regresa el drama y el permanente temor que el boquete se abra, trayendo consigo pérdidas tanto de vidas humanas como patrimoniales<sup>2</sup>.

---

\* Documento producto del proyecto de investigación DER-028 de la Universidad de La Sabana, denominado “El criterio de imputación de la responsabilidad profesional”

<sup>1</sup> Magíster en Seguros y Responsabilidad Civil, Universidad Javeriana. Abogada de la misma universidad. Profesora e investigadora de la Facultad de Derecho de La Sabana y miembro del Grupo de Derecho Privado de la misma universidad. Profesora del posgrado de Derecho Contractual en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. alma.ariza@unisabana.edu.co. .

<sup>2</sup> <http://vlex.com/vid/abre-nuevo-boquete-canal-di>.

Estos hechos han generado debates y propuestas que no escapan al ámbito académico, pues se impone la necesaria adecuación de las estructuras a esta nueva realidad. La responsabilidad civil debe hacer frente a esta situación y propender por alternativas que tomen en cuenta la frecuencia de las anegaciones, el volumen de los daños y el comportamiento de los diferentes actores, responsables y víctimas frente a estos hechos.

En efecto, más allá del estudio sobre los presupuestos de la responsabilidad civil y de la identificación del autor de la lesión, las víctimas consideran la posibilidad de reclamar a quien, de alguna manera, pueda sopesar la destrucción que han padecido. Aquí cuando, mientras los requeridos se amparan en el rompimiento del nexo causal, alegando que se trataba de un hecho irresistible e imprevisible, las citadas víctimas asumen una conducta pasiva que se traduce en la simple espera de la reparación total del daño realmente sufrido. Esto, en el contexto de situaciones que se repiten año tras año y que tienen proyección de incremento<sup>3</sup> con el cambio climático.

La Cátedra Europa ha hecho eco permanente de estas necesidades que presenta el mundo hoy y por ello, en su versión XIV (2011) y a través del diálogo académico interdisciplinar, ha convocado a la discusión en torno a “El Planeta: Retos desde la interdisciplina”. En el marco de esta propuesta se pretende estudiar la relación entre la responsabilidad y el principio de solidaridad en las inundaciones. Así, a través del análisis jurisprudencial y de derecho comparado (Colombia-España), se procura demostrar que la conducta pasiva de la víctima luego de que, aun contra su actuar, se hubiera desencadenado un perjuicio en su persona y sus bienes, puede influir directamente en el monto a indemnizar cuando en dramas como los que vive el país con ocasión de la temporada invernal el afectado se abstiene

---

<sup>3</sup> [http://vlex.com/vid/desafio-global-ciudades-cambio-climatico-300110614?ix\\_resultado=2.0&query%5Bbuscable\\_id%5D=264&query%5Bbuscable\\_type%5D=Coleccion&query%5Bq%5D=incremento+de+precipitaciones](http://vlex.com/vid/desafio-global-ciudades-cambio-climatico-300110614?ix_resultado=2.0&query%5Bbuscable_id%5D=264&query%5Bbuscable_type%5D=Coleccion&query%5Bq%5D=incremento+de+precipitaciones).

de adoptar conductas que pudieran disminuir de alguna manera el daño efectivamente producido.

Ciertamente, la postura del derecho de daños se detiene frecuentemente en el autor del daño o en la víctima como receptora de la lesión. Así, la disminución de la indemnización se ha enmarcado al análisis de la posible participación del ofendido en la producción del daño, menguando proporcionalmente la indemnización. En este estado de cosas, tal evaluación se realiza hasta un instante antes de la producción del perjuicio, cuando debe esperarse una conducta asertiva de la víctima con posterioridad a la generación el perjuicio con el ánimo de evitar su extensión.

La pregunta entonces es si la omisión de tal comportamiento puede verse reflejada en el monto a indemnizar, pese a que la víctima no haya sido partícipe de su producción. Así, a la luz de la doctrina y la jurisprudencia nacional se pretende dar respuesta a este interrogante, intentando redefinir el principio constitucional de solidaridad para extenderlo igualmente a la víctima inocente respecto de la causa del perjuicio que la ha afectado en su persona y en sus bienes.

Previo a ello, se hará referencia a la situación jurisprudencial actual en torno a la causa extraña, en el entendido de que la nueva concepción de este elemento incorporará criterios para responder la pregunta central de este escrito.

En ese orden de ideas, luego de recapitular alrededor del núcleo jurisprudencialmente esencial del caso fortuito o la fuerza mayor, se definirá el principio de solidaridad y la necesaria inclusión dentro de su concepción del deber de mitigar el daño, en cabeza de la víctima.

## 2. CONSTRUCCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD EN LAS INUNDACIONES: REFERENCIA PARTICULAR A LA EXONERACIÓN POR PRUEBA DE LA CAUSA EXTRAÑA

Dentro de la estructura de presupuestos necesarios para la declaratoria de la responsabilidad civil, el nexo causal ha sido incluido tradicionalmente junto con el hecho imputable y el perjuicio; y en la misma línea, el elemento extraño, entendiéndose por este el caso fortuito o la fuerza mayor (en materia de derecho privado, pues como se indicará en responsabilidad extracontractual del Estado sólo uno de ellos se eleva a la categoría de elemento extraño) categoriza el fenómeno que rompe la relación causal.

Pues bien, en materia de inundaciones que, como las que hemos padecido en los últimos años, encuentran entre algunas de sus fuentes generadoras el incremento del nivel pluviométrico, ocurrido el daño y frente al reclamo judicial o extrajudicial de la víctima, una de las líneas argumentativas de defensa del demandado será justamente la configuración de un caso fortuito o fuerza mayor. Y es que resulta que desde su concepción el caso fortuito o fuerza mayor ejemplifica casos como el descrito.

En efecto, el artículo 64 del Código Civil colombiano, subrogado por el artículo 1 de la Ley 95 de 1980, define fuerza mayor o caso fortuito como “el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los autos (sic) de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc”. De suerte que, las inundaciones producto de lluvias excesivas serían, en principio, imprevistos que no es posible resistir y, por esa vía, la totalidad de daños padecidos a lo largo y ancho del territorio colombiano integrarían un monto que cada víctima debería cubrir directamente.

El análisis de la jurisprudencia nacional desborda el estudio plano de los dos conceptos, respondiendo a las necesidades de la comunidad y ajustando las estructuras de la responsabilidad civil a la nueva dinámica de industrialización y prestación de servicios en la que el profesional se convierte en protagonista,

incrementando el nivel de exigencia de este último y en consecuencia modificando la comprensión de los presupuestos del derecho de daños y, con ellos, del elemento extraño como impedimento de la declaratoria de responsabilidad.

Con ocasión del debate en torno a la responsabilidad de la Central Hidroeléctrica de Betania S.A., la sala civil de la Corte Suprema de Justicia precisó la comprensión y estructura del elemento extraño, redefiniendo la irresistibilidad, o mejor, aclarando su contenido. Se trata de la evaluación de la actuación de la hidroeléctrica ante los intensos días de lluvias que en abril de 1994 superaron el nivel normal para la época y que, de contera, elevaron el nivel de los embalses a punto tal que se abrieron las compuertas, liberando grandes cantidades de agua que destruyeron cultivos y bienes en los predios colindantes. Procesalmente, la hidroeléctrica alegó la configuración de caso fortuito o fuerza mayor ante la superación del nivel histórico de lluvias, probada en el trámite judicial, lo que a la luz del artículo 64 del Código Civil hubiera impedido la declaratoria de responsabilidad de la Central Hidroeléctrica.

Con ocasión de este debate, la Corte desestima la defensa de la Central Hidroeléctrica que alegaba caso fortuito o fuerza mayor y precisa una nueva estructura del elemento extraño en la visión que la Corte Suprema de Justicia, Sala Civil. Las decisiones con las cuales se elabora esta construcción, referida a los hechos descritos, fueron fechadas el 27 de febrero de 2009, con ponencia del Magistrado Arturo Solarte Rodríguez (Expediente 73319 3103 002 2001 00013 01) y el 6 de agosto de 2009, ponencia del Magistrado Edgardo Villamil Portilla (Expediente 73319 3103 002 2001 00152 01).

Los requisitos, que para el artículo 64 del Código Civil de Colombia son la irresistibilidad e inevitabilidad, son destilados por la Corte, Sala Civil, que advierte que la imprevisibilidad deberá verificarse conforme a criterios de normalidad y frecuencia, probabilidad y excepcionalidad de la ocurrencia. La irresistibilidad la describe con base en el criterio de evitación de los efectos o

consecuencias de la materialización de hechos exógenos. Y al interior de este último componente se redefine la concepción del elemento extraño, aplicado a casos de lluvias excesivas.

En adelante, el hecho sobre el cual se alega caso fortuito o fuerza mayor debe ser por completo ajeno a la industria, fuera del control del quien formule esta excepción. Justamente, con este argumento, se condena a la Central Hidroeléctrica de Betania a indemnizar los daños causados por la apertura de compuertas, pues, pese a que el nivel de lluvias se había probado como superior al esperable para la época, el hecho de asumir la hidroeléctrica el rol de profesional en el manejo de aguas, le impide desligar su responsabilidad por los perjuicios derivados de un hecho que estaba bajo su control: el manejo de las corrientes.

Por lo dicho entonces, para los casos que fueron objeto de estudio en este escrito, la aplicación del criterio de evitabilidad impidió que se pudiera declarar probada la excepción de caso fortuito y, en consecuencia, la Central Hidroeléctrica fue condenada a resarcir los daños demostrados en el proceso causados a los demandantes.

Lo interesante es que este criterio no solo se ha aplicado por la Sala Civil de la Corte Suprema, pues también el Consejo de Estado ha incluido, años antes que la Corte, el elemento extraño o exógeno como componente de la fuerza mayor. Precisamente, para la alta corporación en lo administrativo, el caso fortuito no tiene la potencia necesaria para exonerar de responsabilidad en tanto se refiere a un hecho interno o bajo el control del autor del daño (Consejo de Estado de Colombia, Sección Tercera, sentencia del 2 de mayo de 2002, Consejera Ponente María Elena Giraldo, Expediente 70001-23-31-000-1994-3477-01 y de la misma sección y ponente, el fallo del 21 de junio de 2006, Expediente 76001-23-31-000-1995-02277-01). La fuerza mayor, en cambio, sería todo hecho irresistible e imprevisible, leyendo este último elemento bajo la lupa de la evitabilidad, del elemento exógeno al que se refiere la Corte Suprema en los

fallos de Betania. No sobra precisar que en materia de derecho civil, ambos conceptos son sinónimos en tanto la misma ley los iguala entre sí en el artículo 64 arriba transcrito del Código Civil de Colombia.

En adelante, la sola justificación de un daño en la ocurrencia de un hecho de la naturaleza como una inundación consecuencia de lluvias que, como las que ha padecido Colombia en los últimos años y que desafortunadamente parecen regresar por temporadas, no serán eximentes de responsabilidad para quienes, como la Central Hidroeléctrica, tienen el control de la actividad de manejo de aguas y, además, se lucran de tal actividad. Lo mismo podrá predicarse entonces de los entes a cargo del manejo de los canales y depósitos de aguas, frente a quienes el criterio de profesionalidad, elevará el nivel de exigencia en el cumplimiento de sus obligaciones, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia civil en fallo del 16 de diciembre de 2010 (Magistrado Ponente Arturo Solarte Rodríguez, Expediente 7724).

En efecto, la providencia citada incorpora el criterio de profesionalidad como elemento de análisis de la actuación de un agente autor de un daño, específicamente en punto del esperable por parte del experto en un caso concreto. El profesional que interviene de alguna manera o está relacionado con la actuación o la prevención de los daños causados por inundaciones y precipitaciones, responderá por todo aquello que estando bajo su control, razonablemente, se estimara que realizara.

Así entonces, el control de la actividad y el criterio de razonabilidad enmarcan la responsabilidad que se medirá en quien, ya por manejar el agua o las corrientes, los canales o por ser gestor de riesgos, no podrá alegar con éxito la imprevisibilidad e irresistibilidad del hecho como eximente de responsabilidad.

### 3. DEL PRINCIPIO DE LA SOLIDARIDAD AL DEBER DE MITIGAR LOS DAÑOS CAUSADOS POR INUNDACIONES: LECTURA DESDE LA JURISPRUDENCIA COLOMBIANA

El primer aparte del documento presentaba la nueva visión del elemento extraño en punto de los daños por inundaciones y excesivas lluvias, dando al traste con el argumento de que se configura allí un elemento extraño, eximente de responsabilidad, frecuente en quien está a cargo del manejo de aguas. Se espera más de los sujetos que administran el entorno del agua en Colombia y así se reconocerá en las decisiones judiciales que evalúen su comportamiento.

No obstante, en situaciones como las que aquí se han descrito no es solo usual la justificación del autor del daño en la existencia de un caso fortuito o fuerza mayor, sino que la víctima, ya por la repetición del fenómeno, ya por falta de recursos, o por simple falta de actividad, usualmente recibe la temporada invernal año tras año, sin tomar medidas de prevención bajo su alcance o, peor aún, luego de ocurrida la catástrofe, simplemente espera el reconocimiento de los daños que puedan acreditarse o el suministro de apoyo de entidades privadas o públicas que suplan sus necesidades básicas. La evaluación de la conducta de quien tiene a su cargo el manejo de aguas no exime en absoluto el análisis del comportamiento pasivo de la víctima frente a la declaración eventual de una responsabilidad civil.

Desde la Constitución Política de Colombia se incorpora el principio de solidaridad, aplicado tanto al Estado como a los particulares, como eje fundante del estado social de derecho. Dispone esta norma que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. Sin embargo, el rol que asume el Estado difiere con aquel que puede exigirse de los particulares, con lo cual la extensión de la obligación

o la conducta esperada en quien funge como víctima de una inundación no es equiparable con la actividad estatal en las mismas circunstancias.

De esta manera, la vivencia real de la solidaridad a la que refiere la Constitución, en lo que a las inundaciones se refiere, tendrá un matiz según el sujeto frente al cual pueda reclamarse. Lo cierto es que más allá de la responsabilidad de quien, entidad pública o particular, está a cargo del manejo del agua, la actividad del titular del perjuicio no puede reducirse a la quietud absoluta en espera del resarcimiento del daño, si bajo su control está su reducción así él no lo haya causado. La respuesta de la jurisprudencia es clara al respecto. Quien padezca un daño contractual —o extracontractual— debe recoger las consecuencias del perjuicio y desplegar actividades propias de quien como doliente debe evitar que se propague su lesión, así él no la haya generado.

Lo propio entonces puede predicarse de fenómenos como las inundaciones por lluvias excesivas, en donde la participación de la comunidad no sólo en la protección del derecho colectivo al medio ambiente sino de sus intereses particulares, redundan en la prevención y en la evitación de la extensión de los daños causados por desbordamientos.

El Consejo de Estado se ha pronunciado frente a la actividad posterior a la ocurrencia del daño, en el marco del rol de sujetos que, no siendo las víctimas ni creadoras del riesgo o fuentes del daño, pueden evitar su propagación. En providencias que ciertamente no hacen relación a lluvias, indicó la alta corporación (Consejo de Estado, Sección Tercera, fallo del 31 de agosto de 2011 con ponencia del Consejero Jaime Orlando Santofimio, Radicación: 52001-23-31-000-1997-08938-01(19195), reiterado en fallo del mismo consejero, del 25 de julio de 2011, del mismo ponente expediente 05001-23-26-000-1996-01596-01(20132), citando a la Corte Constitucional en la sentencia de unificación SU-1184 de 2001) que analizando el daño antijurídico desde los

principios consagrados en la Constitución, tales como la solidaridad (Art. 1º) y la igualdad (Art. 13), y en la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, prevista por los artículos 2º y 58 de la Constitución se puede señalar que si no tiene una posición de garante porque él no ha creado el riesgo para los bienes jurídicos, ni tampoco tiene una obligación institucional de donde surja un deber concreto de evitar el resultado mediante una acción de salvamento, el resultado no le es atribuible. Responde sólo por la omisión de socorro y el fundamento de esa responsabilidad es quebrantar el deber de solidaridad que tiene todo ciudadano.

Así, a pesar que en caso concreto no se materializa el quebranto del deber de solidaridad, es claro para el Consejo de Estado que también de la desatención de la respuesta lógica de todo miembro de la comunidad puede derivarse una respuesta desde el derecho de daños.

Esta premisa bajo el esquema de que la conducta de la víctima, luego de ocurrido un daño, redundará —una vez se presente la posibilidad procesal de estudiarlo— en la mengua de la indemnización en forma proporcional al quebranto del deber de solidaridad. No de otra manera podría materializarse la sanción por el incumplimiento de este deber, con lo cual las víctimas de inundaciones en Colombia no podrán, en futuras catástrofes, simplemente esperar a que el Estado bienestar actúe. En tanto dependa de cada uno de ellos la disminución en algún grado de la extensión del perjuicio ocasionado por las lluvias excesivas, se reclamará de ellas las conductas tendientes a reducirlo y carecerán, por tanto, de legitimación para reclamar la totalidad del perjuicio sufrido. Ello, en tanto parte del mismo encontraría como fuente su propia inactividad.

Justamente esa ha sido la respuesta de la jurisprudencial en materia civil, en donde a partir del deber de mitigación del perjuicio se ha instituido la proactividad de la víctima en la evitación de la propagación de su daño, traduciéndose en una reducción proporcional de la indemnización cuando ello no se ha hecho.

Derivado del postulado de la buena fe, la mitigación de daños se incluye dentro de la conducta que se espera realice cualquier persona, así sea la víctima de un daño que, por lo mismo, aguarda a su indemnización. Es que desde la misma lógica o razonabilidad del comportamiento en comunidad, el principio según el cual el que cause un daño debe indemnizar, permite concluir que quien pudiendo evitar la extensión del perjuicio que otro le ha causado omite hacerlo, debe así mismo asumir el costo de su omisión.

La mitigación de daños no ha sido extraña en el análisis jurisprudencial en materia civil, pese a que solo recientemente se haya materializado su inatención en la mengua de la indemnización que debía recibir la víctima, en la misma proporción de la omisión de su conducta. En otras palabras, no se puede trasladar al autor del daño el porcentaje del mismo que, a pesar de tener como causa mediata su conducta, encuentra en la pasividad de la víctima su consolidación.

En 2007, analizando un caso de responsabilidad de transporte de mercancías —responsabilidad contractual<sup>4</sup>— y no de inundaciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, se pronunció precisando que desde la buena fe se espera de cada contratante un comportamiento mesurado, lógico y razonable como es “el de adoptar las medidas necesarias a su alcance para evitar un perjuicio o disminuir o amainar sus resultados nocivos” (Sentencia del 16 de junio de 2008, ponencia de Ruth Marina Díaz, Expediente 11001-3103-005-1996-11843-01). Y en 2010, nuevamente en un caso de transporte de mercancías, la Corte define la mitigación de daños como

[...] la conducta exigible a quien padece un daño —derivado o no de un contrato—, de procurar, esto es, sin colocarse en una situación que im-

<sup>4</sup> Un estudio en torno a la mitigación de daños desde la óptica de la responsabilidad contractual en: Vidal Olivares, Álvaro, La carga de mitigar las pérdidas del acreedor y su incidencia en el sistema de remedios por incumplimiento. En: *Incumplimiento contractual, resolución e indemnización de daños*. Bogotá: Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, 2010, p.251.

plique para sí nuevos riesgos o afectaciones, o sacrificios desproporcionados, desplegar las conductas que, siendo razonables, tiendan a que la intensidad del daño no se incremente o, incluso, a minimizar sus efectos perjudiciales, pues sólo de esta manera su comportamiento podría entenderse realizado de buena fe y le daría legitimación para reclamar la totalidad de la reparación del daño que haya padecido” (Sentencia del 16 de diciembre de 2010, con ponencia del magistrado Arturo Solarte Rodríguez, Expediente 11001-3103-008-1989-00042-01).

Este último pronunciamiento se refería, nuevamente, al transporte de mercancías y puntualmente al incumplimiento en el pago de los gastos necesarios para que la mercancía que arribó al puerto de Barranquilla pudiera desembarcarse, esperando el acreedor más de lo razonable para ejercer las medidas que la ley prescribe para estos casos. El acreedor reclamaba el reconocimiento de los perjuicios generados por el incumplimiento, incluyendo en ellos los correspondientes al tiempo tomado por aquel para hacer uso de las herramientas legales. La Corte entonces, pese a que condena a que se indemnice al deudor, reduce el monto en el porcentaje que a su juicio correspondía a la desatención de la mitigación de daños, esperada en el acreedor, víctima del incumplimiento.

La alta corporación precisa en línea de principio que la mitigación de daños se trata de una conducta cuyo cumplimiento se evaluará en la víctima de un perjuicio, sin que importe el hecho de que el mismo se origine en una relación contractual o extracontractual. Derivado de la desatención de esta exigencia, la Corte indica que la reducción de la indemnización tiene como título —no la compensación de culpas, pues no se requiere la calificación del actuar del agente, bastando que se trate de una participación de la víctima que hubiera evitado la extensión del daño, situación conocida como hecho de la víctima y que cuando es la causa total del perjuicio sufrido, impide la declaratoria de responsabilidad pero cuando se trata de coparticipación, mengua el *quantum* indemnizatorio.

Se tiene entonces que el quebranto al deber de solidaridad de los miembros de una comunidad, al que hace mención el Con-

sejo de Estado, debe necesariamente afectar la indemnización reclamada por la víctima, tal como en efecto lo ha hecho la Corte Suprema de Justicia. El deber de solidaridad de la Constitución se traduce en el deber de mitigar el daño sufrido en la lectura de la jurisprudencia civil en Colombia.

En lo que hace referencia a la mitigación del daño en materia de responsabilidad del Estado en manejo de aguas, se debe señalar que la misma pasa por la desatención de esta obligación legalmente impuesta de manera específica en cabeza algunas entidades estatales. No obstante, se ha conminado igualmente a la comunidad afectada, víctima y actora, procesalmente hablando, a llevar a cabo conductas proactivas que atenúen la extensión del perjuicio.

Así entonces, la obligación puntual de la entidad pública no ha impedido que también se reclame de los particulares dañados la adopción de un comportamiento que acompañe a la administración en la realización de los intereses individuales. Se hace referencia a una providencia fechada el seis de octubre de 2005, con ponencia de Camilo Arciniegas Andrade (Expediente 73001-23-31-000-2002-00576-01) en la que la Sección primera del Consejo de Estado decide el recurso de apelación interpuesto por el municipio de Ibagué (Colombia). En este caso, el Tribunal Administrativo del Tolima, en primera instancia, amparó el derecho a un ambiente sano en razón a que la empresa de servicios públicos del municipio había dejado de prestar por un lapso de varios años el servicio de alcantarillado a viviendas ubicadas cerca de La Quebrada Guabinal, generando —por el inadecuado manejo de la basuras por parte de la población— la contaminación del agua.

La providencia del Consejo de Estado, admitiendo que la red de alcantarillado del momento de los hechos no era capaz de cumplir su función para las viviendas cercanas a la quebrada, por imposibilidad material dada la precaria construcción, ordena a la administración, en aras de proteger el derecho amparado, la implementación de campañas de información de la población,

jornadas de limpieza de la quebrada, entre otras medidas. No obstante lo cual se ordena al mismo a los habitantes “observar pautas adecuadas para el tratamiento de las basuras y de residuos para evitar la contaminación de las aguas de la quebrada Guabinal y la proliferación de plagas de insectos y de epidemias y abstenerse de arrojar a esta basuras”.

Pese a que no se trataba de una providencia con pretensiones de contenido económico, se puede extraer de ella la aplicación de la mitigación de daños de la jurisprudencia civil y el deber de solidaridad al que se refiere el Consejo de Estado.

En postura similar, la Corte Constitucional ha reconocido la existencia de esta prestación en cabeza de entidades públicas, como las alcaldías municipales, conminándolas a tomar medidas concretas de mitigación de daños en lo que a manejo de aguas se refiere. Es así como en fallo de tutela en el que se pretendía la reparación de un perjuicio como consecuencia de la afectación de viviendas construidas —ciertamente en zona de peligro— en una ladera, la alta corporación, sin hacer puntual referencia a la conducta mitigadora exigible a la víctima, más por aspectos procesales que por otra cosa, conmina a la alcaldía a materializar las medidas de mitigación que por ley le corresponden. La ausencia de legitimación de los actores como afectados del derecho colectivo, pues sus viviendas no estaban ubicadas en la zona afectada, impidió tutelar el derecho reclamado, pero en todo caso se apremió a la alcaldía advirtiendo que cualquier real afectado podría vía tutela lograr la protección en cuestión (Corte Constitucional, Sentencia T 041/11, Expediente T.2.551.210, ponencia del magistrado Humberto Sierra Porto).

El derecho de daños, entonces, responde a la víctima de un perjuicio no solo con la inmediata manifestación que ella espera, la indemnización, sino también con la exigencia de lo que se podría denominar la lógica de la convivencia en comunidad, que para la Corte es principio de buena fe. Esto es, habiendo sufrido un daño y estando en condiciones de evitar que lo siga afectado ¿cómo no hacerlo?, ¿cómo esperar a que la inundación

llegue hasta el segundo piso de la vivienda sin antes retirar de ella los enseres, si eso fuera posible?

De esta manera, la mitigación de daños se impone tanto en derecho privado —donde se ha reconocido la mengua de la indemnización por su desatención— como en derecho público como un comportamiento reclamable a las víctimas de un daño y concretado, no en planteamientos de contenido económico pero si en deberes concretos y claramente señalados.

No obstante lo expuesto, el principio de mitigación de daños no se extiende a imponer cargas excesivas a la víctima pues, desde la exigencia de la buena fe, la conducta que se espera de quien sufre un daño no lleva a que soporte cargas desproporcionadas o imposibles que, de alguna manera, agraven su situación o la pongan en grave riesgo. En esos términos se pronunció la Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, en fallo del 16 de junio de 2008 (ponencia de Ruth Marina Díaz, Expediente 11001-3103-005-1996-11843-01). Expresamente indicó la corporación que

[...] nadie discute que es natural que una persona adopte las medidas necesarias para eliminar o atemperar los efectos nocivos y deletéreos de determinada conducta omisiva y lesiva de sus intereses en los que incurra otra en relación con la cual tenga un vínculo contractual, pero ello no implica *per se* o de forma automática que esté obligada a compartir siempre que no obre en esa dirección la asunción de los daños padecidos.

Así las cosas, en adelante, las víctimas de las tristemente célebres inundaciones deberán adoptar conductas que eviten la propagación del daño que el agua hubiere causado en sus predios y enseres, evitando simplemente esperar a que el causante lo resarza. Ello será, de alguna manera, condición de legitimación del reclamo que de otra forma se verá reducido en proporción a la inacción comprobada.

#### 4. CONCLUSIÓN

Las inundaciones que han afectado el territorio colombiano han planteado inquietudes en torno a la aplicabilidad de principios que desde la jurisprudencia han irradiado las soluciones procesales en el marco de la responsabilidad. De esta manera, se ha demostrado cómo la defensa del responsable del manejo de corrientes de agua o gestión de riesgos derivados del agua, dirigida en sede de causalidad, deberá replantearse.

Ciertamente, la fuerza mayor como elemento extraño que rompe el nexo de causalidad incorpora no sólo situaciones del todo ajena a las partes por imprevisibles e irresistibles, como serían las lluvias excesivas, sino que también exigen que se trate de actividades del todo externas frente a quien alegue esta defensa. Ello, por supuesto, eleva el grado de exigencia de quien asumiendo el rol de experto, profesional en la administración de aguas, deberá así mismo controlarlas cuando ya han caído, razón por la cual, atendiendo a la lectura que la jurisprudencia da a estos fenómenos frente a las inundaciones, se puede anticipar la no prosperidad de estas excepciones. Ello deberá redundar en la adopción de medidas razonables de prevención por parte de los entes a cargo de la administración de aguas, visto como está que la natural justificación no tendrá acogida en sede judicial conforme a los criterios de entendimiento del elemento extraño.

Pero la exigencia no se reduce solo al análisis de la actividad del autor del daño. También las víctimas de los diluvios y las avenidas, a partir de los planteamientos jurisprudenciales, deberán reevaluar sus reclamos y ajustar su comportamiento posterior a la afectación de sus bienes y predios a las condiciones de legitimación necesarias en aras de evitar una reducción proporcional a la inactividad.

Desde el postulado de la buena fe y las reglas de convivencia en comunidad, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, respectivamente, reclaman de las víctimas la adopción de las medidas que, sin ponerlos en riesgo, disminuyan la ex-

tensión del perjuicio padecido por causas ajenas a su actuar. Mitigación de daños y deber de solidaridad, en su orden, son los comportamientos exigidos por los altos tribunales en Colombia.

Así, a pesar de no haber generado el daño padecido, cualquier sujeto que lo sufra y que tenga a su alcance la posibilidad de controlarlo, deberá desplegar las actividades necesarias so pena de ver reducida el monto de su indemnización en una suma directamente proporcional a su inacción.

En adelante, entonces, los miembros de la comunidad ciertamente aquejados por desbordamientos de ríos o canales no pueden simplemente esperar a que el Estado o el tercero que de alguna manera haya determinado la consumación del perjuicio lleguen a resarcir lo causado. Tales víctimas son reclamadas para desplegar iniciativas que reduzcan lo afectado. Adoptar una postura distinta, atenta contra las reglas mínimas de convivencia, lo que patrimonialmente se reflejará en una compensación de tal inacción.

## REFERENCIAS

Código Civil de Colombia.

Constitución Política de Colombia.

Consejo de Estado de Colombia, Sección Tercera, sentencia del 2 de mayo de 2002, Consejera Ponente: María Elena Giraldo, Expediente 70001-23-31-000-1994-3477-01.

Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 6 de octubre de 2005, Consejero Ponente Camilo Arciniégas Andrade, Expediente 73001-23-31-000-2002-00576-01.

Consejo de Estado de Colombia, Sección Tercera, sentencia del 21 de junio de 2006, Expediente 76001-23-31-000-1995-02277-01.

Consejo de Estado, Sección Tercera, fallo del 25 de julio de 2011, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio, Expediente 05001-23-26-000-1996-01596-01(20132).

Consejo de Estado, Sección Tercera, fallo del 31 de agosto de 2011, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio, Expediente 52001-23-31-000-1997-08938-01(19195).

Corte Constitucional, sentencia del 13 de noviembre de 2001 SU-1184 de 2001, Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett, Expediente T-282730.

- Corte Constitucional, sentencia del 3 de febrero de 2011, T 041/11, Magistrado Ponente Humberto Sierra Porto, expediente T.2.551.210.
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 16 de junio de 2008, ponencia de Ruth Marina Díaz, Expediente 11001-3103-005-1996-11843-01.
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 6 de agosto de 2009, Magistrado Ponente: Edgardo Villamil Portilla, Expediente 73319 3103 002 2001 00152 01.
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 27 de febrero de 2009 Magistrado Ponente: Arturo Solarte Rodríguez, Expediente 73319 3103 002 2001 00013 01.
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 16 de diciembre de 2010, Magistrado Ponente: Arturo Solarte Rodríguez, Expediente 7724.
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 16 de diciembre de 2010, Magistrado Ponente: Arturo Solarte Rodríguez, Expediente 11001-3103-008-1989-00042-01.
- Pizarro, C. (2010). L'introduction de l'obligation de modérer son dommage en matière contractuelle — Rapport chilien, *Revue des contrats*, RDC 2010/3.
- El Tiempo. (2011). *Desafío global: Ciudades y cambio climático*. Disponible en: [http://vlex.com/vid/desafio-global-ciudades-cambio-climatico-300110614?ix\\_resultado=2.0&query%5Bbuscable\\_id%5D=264&query%5Bbuscable\\_type%5D=Coleccion&query%5Bq%5D=incremento+de+precipitaciones](http://vlex.com/vid/desafio-global-ciudades-cambio-climatico-300110614?ix_resultado=2.0&query%5Bbuscable_id%5D=264&query%5Bbuscable_type%5D=Coleccion&query%5Bq%5D=incremento+de+precipitaciones). Accedido en: marzo de 2012.
- El Tiempo. (2011). *Se abre nuevo boquete en el Canal del Dique*. Disponible en: [http://vlex.com/vid/abre-nuevo-boquete-canal-dique339798246?ix\\_resultado=2.0&query%5Bbuscable\\_id%5D=264&query%5Bbuscable\\_type%5D=Coleccion&query%5Bq%5D=canal+del+dique](http://vlex.com/vid/abre-nuevo-boquete-canal-dique339798246?ix_resultado=2.0&query%5Bbuscable_id%5D=264&query%5Bbuscable_type%5D=Coleccion&query%5Bq%5D=canal+del+dique). Accedido en: marzo de 2012.
- El Tiempo. (2011). *Desafío global Ciudades y cambio climático*. Disponible en: [http://vlex.com/vid/filtraciones-amenazan-boquete-dique-272751523?ix\\_resultado=4.0&query%5Bbuscable\\_id%5D=264&query%5Bbuscable\\_type%5D=Coleccion&query%5Bq%5D=canal+del+dique](http://vlex.com/vid/filtraciones-amenazan-boquete-dique-272751523?ix_resultado=4.0&query%5Bbuscable_id%5D=264&query%5Bbuscable_type%5D=Coleccion&query%5Bq%5D=canal+del+dique). Accedido en: marzo de 2012.
- Vidal Olivares, A. (2010). La carga de mitigar las pérdidas del acreedor y su incidencia en el sistema de remedios por incumplimiento. *Incumplimiento contractual, resolución e indemnización de daños*. Bogotá: Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia.

A decorative arrangement of seven grey stars of varying sizes, scattered across the upper and middle portions of the page. One star is positioned centrally behind the title.

# ¿Se están modificando los hábitos de consumo audiovisual? El consumo pasivo de televisión en la era de la interactividad

**José A. Ruiz San Román<sup>1</sup>**  
**María Dolores Cáceres<sup>2</sup>**  
**Gaspar Brändle<sup>3</sup>**

## 1. OBJETIVOS, METODOLOGÍA E HIPÓTESIS

En un artículo reciente cuestionamos la opinión generalizada de que Internet esté desplazando a la televisión (Cáceres, Ruiz San Román & Brändle, 2011). Explicábamos que, aunque es cierto que los jóvenes utilizan masivamente Internet para consumir contenidos audiovisuales, también es cierto que el uso masivo de Internet no significa que los jóvenes hayan dejado de lado los contenidos televisivos tradicionales.

---

<sup>1</sup> Departamento de Sociología VI (Opinión Pública y Cultura de Masas). Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid. jars@ccinf.ucm.es.

<sup>2</sup> Departamento de Sociología IV (Métodos de Investigación y Teoría de la Comunicación) Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid. caceres@ccinf.ucm.es.

<sup>3</sup> Departamento de Sociología y Política Social. Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Murcia. gbrandle@um.es.

Nuestro objetivo, en esta ocasión, es aportar argumentos teóricos y empíricos que avalen que lo que suele suceder es un “desplazamiento del artefacto” (del televisor al ordenador, como soporte) y que maticen la teoría del desplazamiento del consumo de contenidos audiovisuales televisivos consumidos pasivamente en favor de contenidos activos propios de Internet (juegos *on line*, chatear, aportar contenidos a la web 2.0, o cualquier otro papel más o menos activo). Nuestra postura no es negar que haya usos activos en el consumo audiovisual, sino que esos usos activos no han desplazado un uso frecuente y tradicional: limitarse a ser espectador pasivo de contenidos audiovisuales.

Con el objeto de mostrar tendencias de futuro, nos centramos en los hábitos audiovisuales de los llamados *nativos digitales* (Prensky, 2001) porque cabría esperar que los cambios de hábito en el consumo de productos audiovisuales se aprecien mejor estudiando a los nativos digitales, jóvenes en los que ya se tendría que dar un consumo audiovisual semejante al que se dará en el conjunto de la sociedad en el futuro.

Para clarificar nuestra postura proponemos unas características del consumo de televisión antes y después de la aparición de Internet. La siguiente tabla presenta esquemáticamente nuestra idea de partida:

**Tabla 1.** Consumo de contenidos audiovisuales: tipos y soportes utilizados

	Televisión antes de Internet	Televisión en los tiempos de internet
Contenidos audiovisuales de consumo activo	No	Sí
Contenidos audiovisuales de consumo pasivo	Sí	Sí
Principal Soporte / artefacto	Televisor	Televisor + ordenador

**Fuente:** Elaboración propia

El cuadro anterior resume nuestro punto de partida sobre el consumo activo, el consumo pasivo y el desplazamiento del soporte en el que se consume:

- El **consumo activo** de contenidos audiovisuales (participación, fan, creación de contenidos audiovisuales, etc.) es una novedad, indudablemente. En la televisión anterior a Internet era tan escaso (cartas a las televisiones, por ejemplo) que podemos decir que no era posible.
- El **consumo pasivo** de contenidos audiovisuales era el modo habitual de consumir contenidos audiovisuales antes de Internet. Sostenemos, y esto es punto central de este texto, que sigue siendo un modo de consumo frecuente.
- El **soporte o artefacto** en el que consumimos la televisión ha sufrido un desplazamiento desde el televisor hacia el ordenador, especialmente en los grupos de edad más jóvenes. Pero sostenemos que el ordenador (soporte novedoso) puede utilizarse como el televisor (soporte antiguo) para hacer un consumo pasivo. Y de hecho, así se utiliza como trataremos de argumentar.

Para mostrar estas tendencias usamos datos propios de encuesta y datos secundarios y aportamos un somero análisis bibliográfico sobre algunos aspectos de la materia. Los datos de encuesta propios son de 2009 y los datos secundarios son los más recientes que existen sobre consumo de televisión en la base de datos del Centro de Investigaciones Sociológicas en España. Además, haremos referencias a estudios en otros países para completar la argumentación. La bibliografía trata de aportar algunas fuentes en apoyo de nuestros razonamientos pero no pretende ser exhaustiva.

Básicamente trabajamos con dos hipótesis:

- Parte de la bibliografía sobre las relaciones televisión-Internet reconoce que los modos de consumir contenidos audiovisuales en Internet se parecen más al consumo tradicional pasivo que al uso de los recursos de un supuesto

espectador activo que genera recursos a través de la web 2.0. La mayoría de las veces, también los jóvenes, reproducen usos vinculados con la exposición a la televisión tradicional: principalmente entretenimiento pasivo.

- Existen datos empíricos que permiten sostener que los jóvenes siguen consumiendo en 2009 y 2010 contenidos audiovisuales de modo pasivo como cuando solo existía la vieja televisión tradicional. Para muchos de ellos uno de los usos que reconocen hacer de su conexión a Internet es para el consumo de contenidos audiovisuales tradicionales (películas y series de televisión).

## **2. CONTINUIDAD EN EL COMPORTAMIENTO PASIVO DE LOS ESPECTADORES: LÍNEAS TEÓRICAS QUE LO RESPALDAN**

Los autores que se ocupan del desarrollo de las nuevas tecnologías audiovisuales, o de modo más general de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, lo hacen habitualmente desde dos perspectivas opuestas: unos miran el desarrollo tecnológico con optimismo, otros desde una visión crítica de la tecnología. No es frecuente que estas dos perspectivas se den en estado puro. Los autores “optimistas” suelen matizar su entusiasmo subrayando algunos inconvenientes del desarrollo de determinadas tecnologías; y los autores “críticos” suelen reconocer algunas ventajas derivadas del desarrollo tecnológico. Sin embargo, la distinción entre optimistas y críticos resulta útil para delimitar dos grandes actitudes hacia el desarrollo tecnológico.

La visión optimista más radical presupone que el desarrollo de la tecnología es siempre un paso adelante. Esta tendencia tiende a focalizar su atención en lo positivo y en lo novedoso. Esta visión optimista, en consecuencia, suele explicar que se está dando una completa transformación en el modo de entender las relaciones entre personas y medios de comunicación. Se trataría de una transformación de tal calado que la relación con los medios de comunicación vendría a ser esencialmente nueva, radicalmente

distinta del pasado. El riesgo de esta visión estaría en que, por centrarse en lo novedoso y positivo, limita el ángulo de visión y deja fuera lo que no cambia y/o lo que no es positivo.

Los optimistas tecnológicos ciertamente se dan cuenta de que el proceso de cambio es rápido y profundo en algunos aspectos. Pero, al poner el foco en lo que cambia, corren el riesgo de no darse cuenta de los aspectos que permanecen inalterados.

Los autores críticos con el cambio tecnológico subrayan los aspectos negativos o contradictorios del proceso. No son necesariamente contrarios a todo desarrollo tecnológico, sino que insisten en la necesidad de poner la mirada no sólo en los aspectos que cambian y/o son positivos, sino también en los elementos que durante el proceso de cambio permanecen inalterados y que muchas veces a los ojos del observador resultan invisibles por el deslumbramiento que produce el cambio. Ciertamente los aspectos que cambian son más llamativos. Pero conviene preguntarse sobre si esos aspectos son realmente los más decisivos para entender la realidad.

En esa línea Carey (1970) se atrevió a denominar la revolución tecnológica como un “mito” (*The Mythos of the Electronic Revolution*) que acaba por esconder a los ojos del investigador muchos elementos relevantes (cf. Carey, 2005).

No hemos encontrado autores que estrictamente sostengan nuestro punto de vista, pero sí es posible darse cuenta de que la línea crítica con el entusiasmo tecnológico derivado de Internet apoya de un modo o de otro las reflexiones que subrayan que el deslumbramiento por los cambios puede cegarnos ante lo que permanece inalterado.

En esta línea estaría el texto de Kelly (2009) que denuncia como todo el discurso de la “revolución” mediática de los nuevos medios oculta la pervivencia de modelos tradicionales en las relaciones sociales y de poder bajo la apariencia de un cambio radical. Bermejo (2009) en un interesante texto sobre

las implicaciones que la aparición de los nuevos medios tienen en la publicidad, apunta que mucha de la publicidad en Internet no es más que un modo de reproducir la publicidad ya conocida. El modelo de Google supuso una revolución porque vio las posibilidades de algo nuevo. Los dos artículos, desde muy diversas perspectivas apuntan a la idea de que es necesario fijarse también en lo que no cambia, incluso cuando queremos destacar los cambios.

Son de interés en este sentido algunas de las reflexiones de Ross (2008) en su libro *Beyond the box: television and the Internet*. Por ejemplo, cuando señala:

Robert C. Allen y Annette Hill (2004) al referirse al futuro de la televisión hacen dos agudas observaciones sobre la naturaleza de la televisión. Primero, que “la experiencia del *cambio* no es algo que ocurrirá en el futuro de la televisión, sino que es una constante, siempre se ha dado en la televisión” (537). [...] Segundo, “las transformaciones en la televisión están muy relacionadas con las relaciones entre los que están dispuestos a invertir dinero en tecnologías de vanguardia y aquellos para los que televisión significa unas pocas grandes cadenas de televisión” (537) (citado por Ross, 2008: 20).

Lo que ahora nos interesa subrayar de la cita es que, a juicio de Ross, los cambios son un continuo en el que ciertamente hay cosas que cambian, pero no es menos cierto que una parte de ellas permanecen, no cambian. Lo que cambia o permanece muchas veces conecta con lo que unos pocos poderosos quieren que permanezca o cambie. No son cambios que “se producen” sino que tienen que ver con las decisiones de los que tienen el control o el poder. Como puede apreciarse, también estas reflexiones desde una perspectiva crítica invitan a volver a leer la revolución tecnológica audiovisual problematizando la realidad del cambio para inferir todo lo que permanece inalterado.

Jenkins (2006:5), por su parte, explica cómo en los años noventa la retórica de la revolución digital suponía implícitamente —y a veces explícitamente— que Internet iba a desplazar a la televisión. Pone el ejemplo del muy conocido libro *Being Digital*

de Nicholas Negroponte (1995), en el que destaca el enorme contraste entre “viejos medios pasivos” y “nuevos medios interactivos”, y predice el final de los canales generalistas de televisión en favor del consumo audiovisual bajo demanda.

Incluso antes, uno de los primeros en referirse a la convergencia digital, Ithiel de Sola Pool, en su *Technologies of Freedom* (1983) en el que destaca como la tecnología va a ir dinamizando un proceso de convergencia pero, a la vez, explica que

convergencia no significa una especie de estabilidad definitiva o unidad. La convergencia funciona, más bien, como una fuerza constante de unificación pero siempre con una relación de tensión respecto a las fuerzas del cambio [...] No hay leyes inmutables sobre el crecimiento de la convergencia; el proceso de cambio es mucho más complicado (Pool, 1983:53-54).

También ahí se puede detectar un atisbo de que es necesario mantener un ojo investigador en los comportamientos y modos del pasado, no solo como referencia anterior, sino como una realidad del presente con la que en un juego dinámico se va desarrollando el proceso de avance tecnológico.

Desde el punto de vista liberal-conservador se ha mantenido el discurso de que los nuevos medios digitales van a ser una oportunidad de más libertad individual frente a la tiranía de unos pocos grandes canales de televisión que emiten a unos pasivos consumidores (Cf. Gilder, 1994). El control pasa a estar en el ordenador de los receptores y no en la compleja y cara tecnología de unos pocos emisores que ofrecen “café para todos”.

Jenkins, con otra perspectiva, señala que la digitalización fomenta la participación social y la inteligencia colectiva: lo resume citando un texto de Martin Shella en el *New York Times* (20 octubre, 2002): “Un hombre con una máquina (un televisor) está condenado al aislamiento, pero un hombre con dos máquinas (televisor y ordenador) puede disfrutar de ser miembro de una comunidad” (Jenkins, 2006: 256).

Pero lo que más nos interesa subrayar ahora es que incluso Jenkins (2006:6) apunta que después del *crash* de las punto.com a comienzos del siglo XXI, la tendencia cambió e incluso empezó a decirse que los nuevos medios no han cambiado nada. Este autor sostiene que probablemente la verdad esté en algún lugar entre esos dos puntos extremos.

Estamos, por tanto, ante mucha literatura entusiasta del cambio. Pero, incluso, en ella podemos rastrear la necesidad de no dejarnos deslumbrar y buscar los permanentes modos de consumir contenidos audiovisuales. De ello hemos expuesto aquí sólo algunos ejemplos.

### **3. DATOS RECIENTES QUE CONFIRMAN LA MASIVA VIGENCIA DEL CONSUMO DE TELEVISIÓN TRADICIONAL COMO ESPECTADOR PASIVO**

En otras ocasiones hemos citado algunos datos que avalan que sigue dándose un amplio consumo de televisión por parte de los jóvenes de una manera pasiva o tradicional. Por ejemplo, disponemos de datos que muestran que ver series de televisión es uno de los usos que muchos jóvenes (45,8%) hacen de Internet (tabla 2).

Ver las series de televisión, aunque se haga a través de Internet, es uno de los consumos tradicionales de televisión. Y, en principio, cabe entender que se hace un consumo muy semejante a ver la serie en el televisor, es decir, se hace un consumo pasivo.

Además, de estos datos que hablan de que a través de Internet los jóvenes consumen televisión de un modo semejante a como lo hacía la generación anterior, también hay datos que dan cuenta de que los propios jóvenes reconocen ver la televisión en el televisor, del modo clásico tradicional. La encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (Barómetro de mayo de 2010) señala que ven la televisión todos o casi todos los días el 74% de los españoles entre 18 y 24 años. Y, por contraste, nunca o casi nunca el 4,2%. Los datos de encuesta del CIS parecen

darnos la razón. Veamos con más detenimiento los datos que aporta la encuesta.

**Tabla 2.** Contenidos televisivos vistos en Internet<sup>4</sup>

Tipo de programa	% de jóvenes
Series (completas o resúmenes)	45,8%
Películas (completas o resúmenes)	9,2%
Programas de entretenimiento (completos o resúmenes)	14,4%
Programación, parrilla de TV, información	17,5%
Contenidos deportivos	7,5%
Videos, contenidos que impacten (llamativos, graciosos, espectaculares o increíbles)	6,1%
Fotos, foros, información sobre personajes televisivos, blogs	7,2%
No Noticias e información general	8,9%
Documentales, reportajes	5,3%
Otros (meteorología, música, TV digital de pago)	6,4%
Ninguno	3,3%
No sabe / No contesta	13,1%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** Pregunta multirrespuesta (N=361).

Por una parte, se hace la tradicional pregunta de conexión a Internet. De esa pregunta se desprende que el 57,2% del total de la población (de todas las edades) en España es usuario de Internet. Si nos centramos en los más jóvenes la cifra sube notablemente. En concreto, para la franja de edad más joven de las que estudia el CIS (18-24 años) el uso de Internet es el 94,1 %.

<sup>4</sup> Datos procedentes del Proyecto I+D+I del Gobierno de España titulado “La construcción de la realidad social en los jóvenes a través de los servicios y contenidos digitales abiertos. Conductas y competencias sociocomunicativas en la Red de los “nativos digitales” (Referencia CSO 2008—01496)

Es decir, estamos ante una población joven muy ampliamente conectada a la red.

Los que sostienen que los jóvenes que se van conectando a la red van, paralelamente, abandonando la televisión, tienen en este grupo una excelente población de estudio en España. Apenas el 5% de los jóvenes españoles no están conectados. Este pequeño grupo sería —si la teoría del abandono de la televisión por los usuarios de Internet fuera correcta— el grupo que permanecería con un amplio consumo de televisión, frente a una gran mayoría que habría perdido el interés por la programación de televisión porque han pasado a ser usuarios de Internet.

Sin embargo, los datos del CIS revelan un comportamiento que poco tiene que ver con el olvido de la televisión. La encuesta del CIS pregunta a los que se han declarado usuarios de Internet si han visto en alguna ocasión la televisión a través de Internet. El 38,4% sí ha visto la televisión a través de Internet, frente a un 61,1% que no ha visto la televisión a través de Internet.

Pero este es el dato del total de la población de todas las edades. Es decir, tenga la edad que se tenga, y con independencia de que uno tenga más o menos experiencia en el uso de Internet, han visto la televisión a través de Internet cerca del 40% de los que han navegado en Internet el último año.

Esta pregunta es más relevante para nuestro estudio cuando se refiere a los jóvenes. De entre ese 90% de los jóvenes que usa Internet en edades comprendidas entre 18 a 24 años afirman haber visto la televisión a través de Internet el 51.6%. Resulta claro que para la mitad de los usuarios jóvenes de Internet, ver televisión es, de hecho, uno de los posibles usos de Internet.

Con los datos disponibles, podemos ir más allá. Se ha preguntado a quienes han visto la televisión a través de Internet en los últimos meses, ¿con qué frecuencia ve contenidos televisivos por Internet? Veamos los datos comparados para la población en general y para el grupo de menor edad analizado en el estudio:

**Tabla 3.** Frecuencia con la que se ve contenidos televisivos en Internet

	Todas la edades	Jóvenes (18-24 años)
Ve la televisión por Internet todos los días	10,3% (56)	15,7% (18)
Cuatro o cinco días por semana	4,9% (27)	4,3% (5)
Dos o tres días por semana	13,2% (72)	21,7% (25)
Un día a la semana	11,9% (65)	13% (15)
De vez en cuando	58,6% (320)	44,3% (51)
<b>N</b>	<b>546</b>	<b>115</b>

**Fuente:** CIS, Estudio n° 2.836, mayo 2010 (elaboración propia).

**Nota:** solo los que han visto la televisión por Internet en el último año.

Además, las preguntas del Centro de Investigaciones Sociológicas plantean algunos aspectos concretos. Así, sobre el tipo de contenidos televisivos que se consumen a través de Internet obtenemos los siguientes datos:

**Tabla 4.** Contenidos televisivos vistos por Internet

	Todas la edades	Jóvenes (18-24 años)
Telediaris, informativos	23,4% (128)	9,6% (11)
Programas culturales, documentales	22,2% (121)	13,9% (16)
<b>Series, comedias, telenovelas</b>	<b>49,3% (269)</b>	<b>63,5% (73)</b>
Magacines de actualidad, entrevistas	8,4% (46)	7,0% (8)
Programas del corazón, realities	3,3% (18)	4,3% (5)
Reportajes de actualidad	15,2% (83)	9,6% (11)
Programas de humor	15,8% (86)	24,3% (28)
Programas o retransmisiones de fútbol	24,0% (131)	30,4% (35)
Otros programas o retransmisiones deportivas	16,1% (88)	14,8% (17)
Otras respuestas	9,2 % (50)	8,7 % (10)
<b>N</b>	<b>546</b>	<b>115</b>

**Fuente:** CIS, Estudio n° 2.836, mayo 2010 (elaboración propia).

**Nota:** solo los que han visto la televisión por Internet en el último año.

Los resultados son coherentes con los datos primarios obtenidos por nuestro estudio en los que destacaba el interés de los jóvenes por las series audiovisuales. Como se aprecia en la tabla 4, las series de televisión son consumidas a través de Internet por casi 2/3 de los jóvenes.

La encuesta también nos permite subrayar el papel preponderante del emisor institucional —las propias cadenas de televisión— que consiguen que un alto porcentaje de espectadores siga sus programas a través de sus propias páginas web. Puede verse en la tabla 5.

**Tabla 5.** Forma en la que se han visto los contenidos televisivos

	Todas la edades	Jóvenes (18-24 años)
En las páginas web de las cadenas ( <i>online</i> )	72.3% (395)	67.0% (77)
En otras páginas web ( <i>online</i> )	31.9% (174)	41.4% (48)
Descargando los contenidos de cualquier tipo de página	28.0% (153)	31.3% (36)
Otras respuestas	1.8% (10)	0% (0)
No contesta	1.5% (8)	0,9% (1)
<b>N</b>	<b>546</b>	<b>115</b>

**Fuente:** CIS, Estudio nº 2.836, mayo 2010 (elaboración propia).

**Nota:** solo los que han visto la televisión por Internet en el último año.

Aunque esta respuesta puede estar condicionada por cierto miedo a reconocer que se ha utilizado alguna página web de descargas ilegales. En todo caso pone de manifiesto que una parte muy importante de los usuarios de Internet ha ido a las páginas web de las televisiones para ver los contenidos de la cadena. ¿Qué es esto sino un modo de consumo pasivo tradicional utilizando, eso sí, otro artefacto?

Los jóvenes tienen algo menos de apego a la página web de la propia cadena de televisión para consumir programas de televisión. Pero la cifra es realmente alta: 2/3 de los jóvenes que

han visto la televisión a través de Internet han ido a la web de la propia cadena de televisión.

Veamos qué ventajas e inconvenientes encuentran los internautas en ver la televisión a través de Internet:

**Tabla 6.** Principal ventaja que tiene ver la televisión por Internet

	Todas la edades	Jóvenes (18-24 años)
<b>Se puede ver en cualquier momento</b>	<b>64.7% (919)</b>	<b>74,9% (167)</b>
Se puede ver en cualquier lugar	8.1% (115)	7,6% (17)
Hay una variedad casi ilimitada	4.9% (69)	4.5% (10)
Se puede ver en otros idiomas	2.0% (28)	1.3% (3)
Se puede ver con mejor calidad de imagen	0.8% (11)	0% (0)
Se pueden ver los programas antes de que se emitan por TV	3.8% (54)	3.6% (8)
Otras respuestas	1.3% (19)	0,4% (1)
N.S.	10.3% (146)	4.9% (11)
N.C.	4.2% (60)	4,7% (6)
<b>N</b>	<b>1421</b>	<b>223</b>

**Fuente:** CIS, Estudio nº 2.836, mayo 2010

**Nota:** de entre los que han usado Internet en el último año.

Es decir, tres cuartas partes de los jóvenes piensan que la gran ventaja de ver la televisión a través de Internet es que puedes verla cuando quieras. No tanto que puedes interactuar con ella, ser activo o protagonista de alguna manera. Sino más bien que puedes ponerte a ver televisión (pasivamente) en cualquier momento, sin tener que estar pendiente de la hora de emisión.

Veamos la que se considera principal desventaja:

**Tabla 7.** Principal desventaja que tiene ver la televisión por Internet

	Todas la edades	Jóvenes (18-24 años)
Se necesita tener un equipo informático potente y actualizado	17.7% (252)	19,7 (44)
No es fácil saber cómo se accede a la televisión por internet	6.5% (92)	6,3% (14)
Se necesita tener una conexión a internet suficientemente rápida	21.9% (311)	26,0% (58)
Hay demasiada publicidad en las páginas a través de las que se puede ver la televisión por Internet	10.3% (147)	13,0% (29)
La imagen y el sonido de los contenidos suelen tener una calidad deficiente	14.6% (207)	13,9% (31)
Por el ordenador se tiende a ver la televisión solo/a, sin la compañía de otros/as	4.2 (59)	3,1% (7)
Otras respuestas	1.6% (23)	1,3%(3)
N.S.	17,9% (255)	11,7% (26)
N.C.	5.3% (75)	4,9% (11)
<b>N</b>	<b>1421</b>	<b>223</b>

**Fuente:** CIS, Estudio nº 2.836, mayo 2010

**Nota:** de entre los que han usado Internet en el último año.

Tanto la población en general como la población joven señalan dos problemas semejantes de cara a la posibilidad de ver la televisión. Y el problema no es que no puedan participar, sino los elementos tecnológicos que impiden ver con suficiente calidad los contenidos que se emiten.

Pudiera pensarse que España es una excepción de público pasivo en medio de un mundo de público activo. Pensamos que no es así, aunque ambas cosas deberían confirmarse con ulteriores investigaciones.

De momento, no parece que España sea un fenómeno excepcional, basten un par de ejemplos para poner de manifiesto lo contrario. El 66% de las niñas y niños (5 a 15 años) en el Reino Unido tienen y usan televisión en su cuarto. (Cf. Ofcom, 2009). En Estados Unidos “siete de cada diez (71%) de los menores entre 8 y 18 años tienen televisor en su dormitorio” (Rideout et al., 2010:16). En ambos casos nos referimos al televisor convencional propio del consumo audiovisual pasivo.

El estudio de Rideout et al. (2010) para la Fundación Kaiser sobre consumo de medios por parte de los menores en los Estados Unidos incide en la misma línea que nosotros exponemos. Explica con datos de la encuesta nacional que realizaron en 2009, que

por primera vez desde que se empezó esta investigación en 1999 la cantidad de horas que los jóvenes dedican a ver televisión convencional en un televisor a la hora en que ese programa ha sido programado por la cadena de televisión ha disminuido 25 minutos de media al día (de 3:04 a 2:39). Sin embargo, la proliferación de nuevos modos de consumir contenidos de televisión ha llevado a un *aumento* de 38 minutos en el consumo diario. El aumento incluye una media de 24 minutos al día de ver televisión o películas en Internet y un aumento de aproximadamente 15 minutos al día de visionado de contenidos audiovisuales en teléfonos móviles o iPods. En consecuencia, incluso en el mundo de los nuevos medios, ver televisión, de una forma o de otra, continua dominando el consumo de medios (Rideout et al. 2010:3).

Si los jóvenes indican hacia dónde vamos, no parece que el espectador pasivo de contenidos audiovisuales vaya a desaparecer.

#### 4. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

La teoría de que Internet desplaza a los jóvenes de la televisión debe ser cuestionada o matizada, al menos, por los siguientes motivos que se presentan en este artículo.

- Porque el 50% de los jóvenes con conexión a Internet afirman usar Internet para ver la televisión.

- Porque los jóvenes buscan en Internet los programas de televisión, incluso a través de las propias páginas webs de las cadenas.
- Porque las ventajas señaladas para ver la televisión por Internet no se centran en la interactividad sino en la posibilidad de ver la televisión en un cualquier momento.
- Porque las desventajas para ver televisión que plantean los receptores tienen que ver con una recepción de menor calidad y no con los problemas para participar activamente.

De lo expuesto se deduce que sólo parcialmente o con matices podemos hablar de “desplazamiento” de los jóvenes desde la televisión hacia Internet. La televisión sigue estando presente como uno de los consumos favoritos de los jóvenes.

Nosotros nos inclinamos a pensar que se puede haber dado un desplazamiento de un dispositivo a otro (del televisor al ordenador), pero no que se abandonen los contenidos audiovisuales propiamente dichos. Por ejemplo, la ficción audiovisual sigue gozando de reconocimiento, ahora no sólo en la pantalla tradicional sino también a través del ordenador. Los datos actuales y el sentido de la industria audiovisual parecen indicar que ambas pantallas no se hacen la competencia, sino que las prácticas de recepción desde la pantalla del ordenador como dispositivo desde el cual se consumen contenidos audiovisuales, fideliza al espectador tradicional de contenidos de televisión.

Esto invita a recuperar los discursos críticos con el concepto de “revolución tecnológica” a partir de lo que Carey y Quirk (1970) denominan “el mito de la revolución tecnológica” y seguir la estela de los pensadores críticos, no tanto porque nieguen la oportunidad o necesidad de las nuevas tecnologías sino porque ponen el foco en aspectos menos deslumbrantes que pueden estar siendo ocultados por el discurso dominante.

## REFERENCIAS

- Allen, R. & Hill, Annette (Eds.) (2004). *The television studies reader*. London; New York: Routledge.
- Cáceres, M<sup>a</sup>. D.; Ruiz San Román, J. A. & Brändle, G. (2011). El uso de la televisión en un contexto multipantallas: viejas prácticas en nuevos medios. *Anàlisi. Quaderns de Comunicació i Cultura*, 43, 21-44.
- Bermejo, F. (2009). Audience manufacture in historical perspective: from broadcasting to Google. *New Media & Society*, 11, 133-154. doi: 10.1177/1461444808099579
- Carey, J. W. & Quirk, J. J. (1970). The Mythos of the Electronic Revolution. *American Scholar*, 39(2), 219—241.
- Carey, J. W. (2005). Historical pragmatism and the internet. *New Media & Society*, 7(4), 443—455. doi:10.1177/1461444805054107
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2010). Barómetro de mayo 2010, Estudio nº 2.836, Madrid.
- Gilder, G. F. (1994). *Life after television* (Rev. ed.). New York: W.W. Norton.
- Harries, D. (2002). *The new media book*. London: BFI Pub.
- Jenkins, H. (2006). *Convergence culture: where old and new media collide*. New York: New York University Press.
- Jenkins, H. (2009). *Confronting the challenges of participatory culture: Media Education for the 21st Century*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Kelly, J. (2009). Not so revolutionary alter all: the role of reinforcing frames in US magazine discourse about microcomputers. *New Media & Society*, Vol11(1&2): 31—52 [DOI: 10.1177/1461444808100159]
- Negroponte, N. (1995). *Being digital*. London: Hodder & Stoughton.
- Ofcom, (2009). *Children's media literacy in the Nations: Summary Report*. Londres: Ofcor.
- Pool, I. de S. (1983). *Technologies of freedom*. Cambridge, Mass: Belknap Press.
- Prensky, M. (2001, october). On the horizon. *MCB University Press*, 9, (5).
- Rideout, V., Foehr, U. & Roberts, D. (2010). *Generation M2. Media in the lives of 8- to 18- Year-Olds*. A Kaiser Family Foundation Study. Menlo Park, CA. en [www.kff.org/entmedia/upload/8010.pdf](http://www.kff.org/entmedia/upload/8010.pdf) (consultado el 4 abril 2012)
- Ross, S. (2008). *Beyond the box : television and the Internet*. Malden MA: Blackwell



## Antecedentes y fundamentos epistemológicos del Periodismo de Precisión

Manuel Gértrudix Barrio<sup>1</sup>  
Sergio Álvarez García<sup>2</sup>

### 1. DEFINIENDO EL PERIODISMO DE PRECISIÓN

Etimológicamente el término precisión hunde sus raíces en el vocablo decidir (del latín *decidere*: cortar, resolver). No obstante, su fuente etimológica directa es la palabra “preciso”, del latín *praecisus* (cortado, recortado).

Aparece por primera vez como término a mediados del siglo XVIII en un escrito del Conde de Cervellón. Resulta singular que de un cruce entre las palabras “precisión” y “exactitud” resultase el término, hoy desusado y desautorizado, “precitud”, sinónimo o semejante de este último y que aparece datado a finales de ese mismo siglo. Singular palabra que, por otra parte, no podría, de ser activa en el uso y el reconocimiento, sino reflejar de forma cabal las intenciones y costumbres del Periodismo de Precisión: la actividad periodística desde el ascenso entre precisión y exactitud.

---

<sup>1</sup> Universidad Rey Juan Carlos (España). manuel.gertrudix@urjc.es

<sup>2</sup> Universidad Rey Juan Carlos (España). sergio.alvarez@urjc.es

Según el Diccionario de la Real Academia Española se entiende por precisión la “obligación o necesidad indispensable que fuerza y precisa a ejecutar una cosa”. En otra acepción, declara que es “determinación, exactitud, puntualidad, concisión”. En tercer lugar, establece que, “tratándose del lenguaje, estilo, etc., concisión y exactitud rigurosa”.

De otra, en el ámbito de la Lógica, esta define la precisión como una “abstracción o separación mental que hace el entendimiento de dos cosas realmente identificadas, en virtud de la cual se concibe la una como distinta de la otra”.

A pesar de esta riqueza expositiva, es, sin lugar a dudas, la definición de la locución adjetiva “de precisión” la que mejor se acerca al objetivo que persigue el hacer periodístico; a saber: “Dícese de los aparatos, máquinas, instrumentos, etc., contruidos con singular esmero para obtener resultados exactos” (RAE); o “se dice de los aparatos o instrumentos que proporcionan datos extraordinariamente precisos” (Diccionario María Moliner).

No podíamos encontrar una aproximación semántica más ajustada, pues tal empeño y diligencia por la obtención de resultados fieles es la seña de identidad del Periodismo de Precisión.

Una vez realizada la prospección etimológica debemos aproximarnos al concepto mismo del Periodismo de Precisión cuyo carácter científico aspiramos a fundamentar y que queda conceptualizado, en palabras de Philip Meyer, padre de la disciplina, como: “la aplicación de métodos científicos de investigación social y comportamental a la práctica del periodismo” (1989:16).

Para José Luis Dader, el Periodismo de Precisión alcanza a ser toda

la información periodística que, sobre cualquier asunto de trascendencia social, aplica o analiza sistemáticamente métodos empíricos de investigación científica, de carácter numérico o no numérico, con especial inclinación al campo de las ciencias sociales. En dicha actividad el

énfasis corresponderá a la validez y fiabilidad del método de análisis, por encima de la mayor o menor espectacularidad de los resultados (1997: 22).

O lo que de forma resumida —e incorporando componentes instrumentales— viene a determinar como propio del Periodismo de Precisión la creación de información periodística a partir de la recolección, depuración, análisis, tratamiento y visualización de datos, mediante la aplicación de técnicas documentales, socioestadísticas, informáticas e infográficas.

Como en todo ámbito emergente, existe cierta ambigüedad terminológica y diferencial del Periodismo de Precisión, pues se nombra indistintamente a este bajo tal término y con la nomenclatura que más calado tiene entre buena parte de los escritores norteamericanos; así, a la par del Periodismo de Precisión aparece el término Periodismo de rastreo informático de datos (CAR: *Computer Assisted Reporting*), o el más reciente de *Data Driven Journalism* (Periodismo de Datos) del que dice Dader:

Este sofisticado tipo de periodismo de investigación sirve, en efecto, de las mejores armas de escrutación panóptica, que no son precisamente los teleobjetivos de los  *paparazzi*, sino el análisis estadístico y el cruce de palabras clave o cualquier otro código alfanumérico en o a partir de las grandes bases de datos de la Administración nacional o de las diferentes entidades regionales o municipales (2001:160).

El Periodismo de Precisión tiene encomendada una tarea inquisitiva. Es, ante todo, la búsqueda de interrogantes y el encuentro de respuestas en aquellos temas y noticias que no han sido tratados con la suficiente profundidad bien porque el periodista carecía de los conocimientos o las habilidades necesarias para aplicar técnicas específicas de investigación, bien por falta de tiempo para conocer y desvelar su relevancia a los ojos de la opinión pública. Detrás de los censos, de los informes sobre investigaciones científicas, de las estadísticas, de las bases de datos, de los archivos, del ingente caudal de información que supone hoy por hoy Internet, o en cualquier tipo de documento público se

esconde dormida la noticia y es ese ámbito en el que se desenvuelve la práctica investigadora del Periodismo de Precisión.

Pero no se trata, en cualquier caso, de realizar una mera acumulación de datos. El acopio numérico y la fría estadística nada aportan al conocimiento de los hechos ocurridos. Esa tarea investigadora se encamina a una rigurosa verificación que trata de percibir lo insospechado, de localizar aquellas relaciones que habitualmente pasan desapercibidas y que una buena mezcla de preguntas oportunas, sagacidad del periodista y una aplicación sistemática de las técnicas y procedimientos científicos pueden ayudar a revelar.

Por ejemplo, mediante un estudio estadístico sobre cifras de accidentes laborales y fallecimientos en un grupo determinado de trabajos y datos estadísticos oficiales sobre número de trabajadores del sector, edad de los mismos, factores de riesgo y otros indicadores, se pueden obtener índices de peligrosidad por ocupación, por provincias, por tramos de edad, por turnos laborales, por modalidades de contratación, etcétera.

Para ello, el Periodismo de Precisión se somete al dictado de la metodología científica. En primer lugar define un problema que entiende como tal —una *observación generadora de problemas*— para pasar, a continuación, a organizar las estrategias investigadoras en torno al mismo. Pero como quiera que todo avance científico supone la progresiva mejora de los métodos, es imprescindible, al tiempo, realizar una continua evaluación de las observaciones y del propio método para contrastar la validez o no del resultado en un ejercicio de verificación o “falsación” que lleve, a partir del distanciamiento crítico, a concluir que el conocimiento obtenido fruto de dicho proceso resulta, al momento, de mayor firmeza que su negación. Y lo que es si cabe más importante: la transparencia sobre el método aplicado permite que otros periodistas puedan poner a prueba los resultados y contrastar la validez y fiabilidad de los mismos.

El Periodismo de Precisión no se cuestiona sobre el deber ser y los principios éticos del periodismo, sino sobre la revisión e innovación en los métodos de trabajo que desencadena una revolución en los contenidos. Por ello, supone un auténtico giro en las formas de hacer y construir el comentario de la realidad social. Un giro que tiene algo de proclama, de réplica frente a una situación, la del periodismo testifical y declarativo, caracterizada por una despreocupación endémica hacia formas más objetivas y rigurosas de observar, y una manifiesta incapacidad para obtener un significativo grado de veracidad.

Por tanto, el Periodismo de Precisión pretende:

- Localizar nuevos métodos de identificación y relación de hechos sociales noticiables que, a la manera científica, permitan sacar a la luz, ante el gran público, conocimientos o facetas de gran relevancia aunque desapercibidos hasta ese momento.
- Hacer uso de los métodos desarrollados por otras disciplinas en campos afines para elaborar conocimientos sociales a medio plazo.
- Aplicar una perspectiva científica a los hechos y fenómenos noticiosos.
- Localizar nuevos métodos identificadores de noticias.
- Construir modelos investigadores a partir de los ya elaborados y sancionados en disciplinas afines.

La variedad de recursos y métodos que pertenecen al hacer del Periodismo de Precisión son numerosos y comprenden estrategias combinadas de trabajo. Esta diversidad no es sino reflejo de la multiplicidad de temas y contenidos a los que son aplicables sus estrategias. Así, el sondeo o encuesta de opinión, el experimento sociológico, el análisis de contenido, las estrategias de búsqueda documental, o el rastreo informático general (bases de datos, textuales o listados alfanuméricos) formarán parte de su nómina.

El conocimiento de estas técnicas, su profundización, es lo que permite una mayor implicación y respuesta por parte del periodista. El ejercicio del Periodismo de Precisión se debate en esa necesidad. De ahí que sea habitual encontrar estadios muy primitivos de su uso, y mucho más complicado encontrar casos de auténtica implicación de precisión. La necesidad de trabajar con resultados inmediatos es, sin ningún género de dudas, una de las rémoras más importantes en este sentido. El periodista se ve en la necesidad de dar una salida rápida a la información y, rara vez, tiene la oportunidad de mirar la realidad social desde el vértice reflexivo y sistemático que exige el auténtico ejercicio del Periodismo de Precisión. Sin embargo, no es menos cierto que, en un contexto de crisis de los medios, también es visto cada vez más como una oportunidad para crear historias que renueven el interés de los lectores.

Esta situación impone el establecimiento de unas fases de aparición del Periodismo de Precisión vinculadas al tratamiento con profundidad, utilizando sus estrategias, que se aplica en el ámbito informativo. Encontramos, así, cuatro etapas de aparición del Periodismo de Precisión en los hábitos profesionales que suponen, de sí, otras tantos niveles de interpretación y análisis:

- *Fase de acercamiento.* Supone el conocimiento de la existencia del Periodismo de Precisión, de sus hallazgos y posibilidades.
- *Fase de consolidación.* Implica un elemental planteamiento de su uso y de sus técnicas.
- *Fase de análisis pasivo.* Se trata de la forma más habitual de acercamiento al Periodismo de Precisión. Tratamiento de informaciones desde el perfil de precisión, utilizando con conocimiento y rigor sus técnicas, pero partiendo de los datos ofrecidos por otras fuentes.
- *Fase del método activo.* Conocimiento exhaustivo del conjunto de procedimientos. El periodista busca y genera los datos, propone situaciones y “crea” las fuentes.

## 2. BREVE HISTORIA DEL PERIODISMO DE PRECISIÓN

### ANTECEDENTES E INICIO

Los primeros antecedentes del Periodismo de Precisión los podemos localizar ya en el siglo XIX en las emisiones de cupones de *straw votes* o “votos de paja” aparecidas en el *Literary Digest* a partir de las cuales se realizaron los primeros sondeos de anticipación de resultados electorales, así como en las proyecciones electorales a mediados de los años cincuenta en las grandes cadenas de televisión en los Estados Unidos que usaban simples modelos matemáticos para predecir el resultado final a través de los primeros resultados (Meyer, 1993). Sin embargo, lo cierto es que esta disciplina, tal cual la conocemos y comprendemos en su forma actual, no surgiría hasta finales de década de los sesenta del siglo XX.

Para entonces, en Detroit, un reducido grupo de reporteros locales, entre los que se encontraba Philip Meyer, trata de reaccionar contra las fórmulas literarias de éxito entre el público seguidor de periodistas como Tom Wolfe, Norman Mailer o Jimmy Breslin (Dader, 1997).

Convencidos de que el reflejo de la realidad que se estaba ofreciendo desde el entorno periodístico era distorsionado y no respondía realmente a lo que acontecía en la calle, deciden buscar y abrir nuevos caminos para la práctica profesional. Meyer realiza dentro de la Universidad de Harvard un curso sobre métodos empíricos de investigación social, e intuye en él las grandes oportunidades que esconde el modelo científico para la práctica del periodismo. De esta forma, arriba al modelo de la ciencia, y su aplicación a las disciplinas sociales, para localizar modelos de análisis que superando la neutralidad pasiva y el convencimiento de que *la noticia no es lo que sucede sino lo que alguien dice que sucede*, permita utilizar sistemas rigurosos que basasen su objetividad en la fiabilidad y veracidad de los métodos utilizados y que, a partir de ellos, pudiesen crear un

nuevo cuerpo informativo y con ellos la construcción de nuevas noticias.

Puesto a la tarea, realiza la cobertura periodística de unos disturbios callejeros en Detroit aplicando esta metodología y pone de manifiesto la contradicción de una idea preconcebida: el vandalismo no estaba ligado a las personas de menor nivel de instrucción. Su artículo, publicado en el *Detroit Free Press*, argumentaba cómo, a través del cruce de datos, había podido descubrir este fenómeno que horadaba una creencia intocable del imaginario colectivo. Este esfuerzo creador, que sentaba las bases del Periodismo de Precisión, y que sería premio *Pulitzer* al año siguiente, se concretó en un reportaje cuya base era la realización de un muestreo casa por casa en varios distritos de Detroit, a través del cual demostraron que las tesis asumidas hasta ese momento por la prensa sobre las razones de los violentos disturbios raciales eran inciertas.

No obstante, no será hasta pasado unos años cuando el Periodismo de Precisión comienza a incorporarse lentamente a las rutinas de trabajo de las redacciones periodísticas estadounidenses. Será, además, la incorporación previa en los planes formativos de las escuelas de formación de periodistas de asignaturas y materias relacionadas con la estadística y los métodos de investigación social la que dará como resultado una mayor sensibilidad de los periodistas por la asunción de estrategias de trabajo de carácter más científico.

Convencido de que este era el camino a seguir, Meyer decide experimentar con la incipiente potencia de los ordenadores para facilitar el análisis de los resultados de encuestas y potenciar los hallazgos que el análisis manual podía ofrecer. Tal como fue concebido en este primer periodo, durante los movimientos de protesta social de finales de los sesenta, el Periodismo de Precisión se mostraba como una vía de ampliación del equipamiento instrumental que podía utilizar el reportero de investigación. Como tal instrumento, era utilizado como un medio y un material de indagación minuciosa para aquellos asuntos

que, de otro modo, resultaban inaccesibles o vaporosos. Esta fórmula periodística era especialmente ventajosa para dar voz a los grupos minoritarios o disidentes que estaban luchando por el reconocimiento de su presencia social. De hecho, la mayoría de esos primeros proyectos periodísticos tenían como finalidad explicar la estructura de los variados movimientos políticos, principalmente los relacionados con los derechos civiles, el movimiento anti-Vietnam y el medio ambiente.

Los experimentos de Meyer iban, sin embargo, a propagarse rápidamente y de forma extrapolada a ese primer camino. Rápidamente otros reporteros decidieron seguir la senda abierta y el Periodismo de Precisión comenzó a labrar su andadura profesional y científica. Así, Clarence Jones, del *Miami Herald*, usó los ordenadores de su periódico para comprobar la justicia de las sentencias criminales en el condado de Dade (Florida), y el propio Meyer, con dos periodistas del *Philadelphia Inquirer*, investigó en 1972 —con ayuda de un gran ordenador— el sistema de justicia criminal de Philadelphia.

La elaboración de un manuscrito titulado provisionalmente *La aplicación de los métodos científicos de investigación social y psicosocial en la actividad periodística*, en el que Meyer recogía las conclusiones de sus reportajes, sirvió como ardiente estímulo para los estudiantes de Periodismo de las Universidades de Dakota del Norte y Oregón que veían en esta nueva actitud periodística un vasto campo de desarrollo profesional. Pronto aparecerá la denominación de “Periodismo de Precisión”. Pero no será en este caso Meyer quien se encargue de dar nombre a su propuesta, sino Everette Dennis, quien, en 1971, geste este nombre para diferenciar a esta nueva visión periodismo de carácter científico de aquel otro “nuevo periodismo” de tono literario tan profuso en la década de los años sesenta.

Concretada la actitud, señalado el camino y nominado el hallazgo, en 1973 se hizo a la luz una organización sistemática de aquellos provisionales y audaces apuntes de Meyer en forma de libro. *A Reporter's Introduction to Social Science Methods*

(Meyer, 1993), el primer tratado sobre esta nueva forma de hacer información, sistematiza la incipiente y nueva práctica, se convierte rápidamente en un texto de referencia para todos los profesionales inquietos por buscar nuevas fórmulas informativas, y alcanza una alta cota de presencia en universidades de todo el mundo.

Pronto otros autores iban a seguir la estela de Meyer. Así, comienzan a aparecer nuevos títulos que, desde diferentes abordajes, tomaban por objeto el Periodismo de Precisión. En 1976, McCombs, Shaw y Grey publicarán *Handbook of Reporting Methods*. Cuatro años después, McCombs, en colaboración con Weaver, publicará el artículo “Journalism and Social Science: A New Relationship?”. En 1981, McCombs, Shaw, Cole e Stevenson motivarán el desembarco del Periodismo de Precisión en Europa al publicar en la revista *Gazette* el artículo “Precision Journalism: An Emerging Theory and Technique of News Reporting”, que tres años después, y con mayor impacto, sería reproducido por la revista italiana *Problemi dell' Informazione*.

Según refiere el propio Meyer (1996), el Periodismo de Precisión fue bien recibido especialmente en el ámbito académico. La conciencia de que la aplicación de los métodos científicos de investigación social producía óptimos resultados en la interpretación y construcción de información de una sociedad crecientemente compleja, propició la confianza del estamento educativo. De este modo, pronto las escuelas de periodismo norteamericanas comenzaron a crear departamentos de Periodismo de Precisión o de *Database Journalism*.

## EXPANSIÓN

La semilla plantada por Meyer a principios de los años setenta dio origen en la década de los ochenta a que en la mayor parte de los periódicos americanos comenzase una preocupación al alza sobre los métodos en los que se fundamentaban sus noticias y reportajes. Esto, que era especialmente significativo para aquellas noticias elaboradas a partir de investigaciones propias, se vio

en parte impulsado por la cada vez más preocupante pérdida de lectores. Los directores de los grandes rotativos tomaron conciencia de la necesidad de perfeccionar el producto periodístico y creyeron firmemente en el aporte que, en este sentido, podía realizar el tratamiento científico de la información.

Afortunadamente para el progreso del periodismo, en esos momentos la evolución y desarrollo de la tecnología informática comenzaba a dar sus grandes frutos. El advenimiento de la cuarta generación informática y la implosión de la miniaturización hizo desembarcar a la microinformática en las redacciones de los periódicos y, con ella, la incipiente posibilidad de acceder y crear bases de datos en los centros documentales de los propios periódicos. A finales de la década, los principales rotativos estadounidenses (*The Washington Post*, *USA Today*, *Los Angeles Times* y *The New York Times*) contaban ya con bases de datos propias. La semilla de Meyer había logrado arraigar en las redacciones periodísticas.

Los logros de las técnicas del Periodismo de Precisión no se hicieron esperar. La sagacidad de inquietos periodistas que vislumbraron en la práctica del Periodismo de Precisión un estuendo aliado para su trabajo les iba a recompensar bien pronto. En 1979, un reportaje de Rich Monrin y Louis McReynolds, por aquel entonces ayudante de Meyer, que había sido publicado en el *Miami Herald* el año anterior, fue reconocido con el premio *Pulitzer*. En él se usaba el análisis informático para estudiar los archivos públicos que eran almacenados en el departamento de Hacienda de Miami. El resultado demostró que se producían serias diferencias en el tratamiento fiscal a los ciudadanos en función de su lugar de residencia. Pero, además, se convirtió en un manifiesto que aventuraba una segunda generación de la práctica del Periodismo de Precisión.

En 1989, Bill Dedman, *The Atlanta Journal and Constitution*, obtenía el premio *Pulitzer* por un reportaje en el que demostraban la discriminación de las entidades bancarias a la hora

de conceder créditos hipotecarios en función de la raza del peticionario (Dedman, 1989)

Esta segunda oleada coincidiría con la aparición y la popularidad de los ordenadores personales en los años ochenta. Los periodistas, que aún desconocían en muchos casos el Periodismo de Precisión, comenzaron a usar hojas de cálculo y gestores de bases de datos para analizar la información de carácter público, aún sin aplicar a sus sistemas las fórmulas características del método científico.

### CONSOLIDACIÓN

En 1991, tras dieciséis años de docencia y práctica “de precisión”, Meyer publica un segundo texto sobre el tema. *The New Precision Journalism* (2002) no solo supone un avance significativo que muestra la evolución de esta práctica periodística dos décadas después de su nacimiento, sino que en él hace inventario de los últimos avances técnicos y científicos que, hasta la fecha, habían ido ampliando el campo del Periodismo de Precisión. El valor y la trascendencia de este texto, diez años después de su publicación en Estados Unidos, encuentra su sentido en la aplicabilidad y vigencia de sus métodos, muchos de ellos testados y verificados en el *USA Today* y en la CBS por el propio Meyer.

Una de las incorporaciones más novedosas que realizaba Meyer en este texto era el descubrimiento del CAR (*Computer Assisted Reporting*) o Periodismo asistido por ordenador. Esta modalidad del Periodismo de Precisión, sin lugar a dudas la de más amplio impulso en los últimos años, se fundamenta en el rastreo informático de datos y ofrece un campo extraordinario al periodista de elaboración de reportajes a partir de la utilización y tratamiento de bases de datos. En su desarrollo y difusión han contribuido decisivamente instituciones como el NICAR (*National Institute for Computer Assited Reporting*) de la Missouri School of Journalism, que fundado en 1989, es la principal referencia internacional en este campo (1989).

A partir de ese momento, y condicionados además por la irrupción de Internet en todos los ámbitos de la vida y las actividades profesionales, los periodistas comienzan a darse cuenta del extraordinario potencial que encierra la informática en combinación con la rigurosidad del método científico. Se gesta, así, una tercera generación. Las redacciones empiezan a ser conscientes de que necesitan poder explotar al cien por cien estos nuevos recursos; que es trascendental para su actividad un conocimiento eficiente, innovador y poderoso de los métodos y técnicas de análisis estadístico y de las estrategias del método científico, los dos elementos esenciales del Periodismo de Precisión.

Esta tendencia se ve confirmada en la transformación organizativa de algunas redacciones periodísticas —*The New York Times*, *The Washington Post*, *USA Today*, *Los Angeles Times*, *The Guardian*, etc— que comienzan a incorporar a sus plantillas equipos y especialistas en sondeos, socioestadística, metodología empírica en ciencia política, opinión pública o sociología. No obstante, a pesar de esto y de que una gran parte de los premiados en los últimos años con el *Pulitzer* han ejercido este método (vg. Jeff Brazil y Steve Berry del *Orlando Sentinel* en 1993, o Joseph Tanfani y Karen Branch del *Miami Herald* en 1999), su plena implantación está resultando lenta.

Pero en todo este desarrollo tiene una especial relevancia, además, el modelo normativo de acceso a la información del que dispone Estados Unidos. La legislación americana permite el libre acceso a las bases de datos tuteladas por el Estado lo que, sin ningún género de dudas, favorece el avance de esta modalidad del Periodismo de Precisión en relación con los incipientes, y en algunos casos frustrados, intentos que se comenzaron a desarrollar en, estas fechas, en otros espacios como Europa o Latinoamérica.

#### PRESENTE Y EXPECTATIVAS DEL FUTURO

En un primer momento, disponer de la tecnología precisa para realizar reportajes asistidos por ordenador resultaba práctica-

mente inaccesible salvo para los grandes periódicos norteamericanos que disponían de importantes recursos técnicos y equipos humanos con una altísima preparación. El manejo de la información residente en las grandes y afamadas bobinas de nueve pistas sólo estaba al alcance de grandes y sabios especialistas. La proliferación de los ordenadores personales (PC), y posteriormente la creciente ampliación de los sistemas de redes, ha comenzado a poner en manos de cualquier redacción, incluidas las de publicaciones locales, la capacidad de desarrollar proyectos de rastreo informático de datos de muy bajo presupuesto pero de gran calado y trascendencia en su entorno social.

En el análisis actual del fenómeno del Periodismo de Precisión, revisado bajo el paradigma del Periodismo de Datos (*Data Driven Journalism*), encontramos una reformulación de sus caminos. Las dos grandes tendencias de trabajo apuntadas hasta ahora —el Periodismo Asistido por Ordenador y el Periodismo de Precisión—, confluyen en una unidad de acción: metodología científica más un conocimiento profundo de las técnicas de rastreo informático de datos, al que se suma, en casi todos los países, pero de forma especial en el ámbito europeo, una creciente apertura de las bases de datos públicas (impulsado por iniciativas de *Open Data Access*) y de la paulatina aprobación de leyes de transparencia y libertad de acceso a la información.

### 3. EL PERIODISMO DE PRECISIÓN COMO DISCIPLINA

#### EPISTEMOLOGÍA DEL PERIODISMO DE PRECISIÓN

Acercarse al fenómeno del Periodismo de Precisión con el objetivo de abordar su fundamento científico supone reflexionar entorno al estado actual de su desarrollo desde la perspectiva de sus fuentes y raíces históricas.

A lo largo de los tiempos, buena parte de la actividad periodística se ha caracterizado por la carencia de una implicación y uso de criterios de análisis rigurosos en los procedimientos utilizados para tratar de observar y describir la actualidad. Lo noticioso

ha estado en manos de la intuición y pocas veces la reflexión del mundo periodístico ha estado encaminada a cuestionar realmente la naturaleza, eficacia y validez de los medios que permiten configurar ese referente de lo actual.

En esa línea, el conocido como periodismo “científico” se ha visto constreñido a la información que se ofrecía sobre cualquier ámbito de la ciencia —señaladamente las ciencias naturales o la tecnología— desdeñando cualquier acercamiento a una actitud diferente que aportase luz sobre nuevos métodos científicos para generar noticias. Como consecuencia de esta tendencia, el periodismo se ha visto lastrado para desbordar el ámbito de las actividades profesionales y encaminarse hacia el logro de un auténtico estatus científico. Los intentos de renovación, los llamados a sí nuevos periodismos que jalonaron décadas del transitado siglo XX, no han pasado de ser sino entusiastas propuestas que no han logrado, en el fondo, alcanzar su pretendida evolución de contenidos, ya que para que tal sea posible es preciso, de forma antecedente, modificar los métodos y las formas con las que se conquistan, interpretan y difunden esos contenidos.

Una reflexión periodística enfocada exclusivamente al “deber ser” y al “cómo contar”, y que ha olvidado los modos e instrumentos que permiten conocer la realidad social no hace sino reflejar el desfase epistemológico de este frente a otras disciplinas sociales que, como la Sociología, han construido a lo largo del siglo XX un camino pertrechado de herramientas y útiles de conocimiento.

El Periodismo ha construido su corpus a partir de una definición cotidiana de la realidad basada en una práctica testifical y declarativa que ha eludido mayores complicaciones procedimentales que las propias anejas al hecho de la rapidez por llegar al suceso y localizar a la fuente que declara para “extraer” la noticia. En tales circunstancias, un relativismo a ultranza y falso ha dado al traste con cualquier intento de objetivación de la construcción de la noticia escondiendo tal posibilidad en el hecho de que

cualquier punto de vista, cualquier aproximación y defensa de la misma puede establecerse, cuando menos contrariarse, con otra postura igualmente defendida y justificada.

En esa acumulación aséptica de observaciones, de cómoda neutralidad, queda vedada cualquier problematización de los asuntos y de los contenidos informativos tratados. El periodista actúa como un visualizador de la realidad que escruta su superficie para señalar dónde sucede lo que sucede pero que elude penetrar en el espejo para observar cómo devuelve este la imagen que él copia. Esa imagen vaga, seguramente en muchos casos imprecisa, no es, sin embargo, en voz del periodista una intuición expresada con temor. Lejos de esto, su transmisión al mundo es siempre de firmeza, de tajante y resuelta contundencia: “esto es así y así pasó” —y no pregunten si realmente pudo ser de otro modo si se hubiese considerado tal o cual variable desconocida por no buscada—.

Parece que, por algún lado, había que buscar soluciones. Muñoz en su *Diccionario de Periodismo*, para referirse al Periodismo de Precisión, y tratar de definirlo, constata: “Se trata de la aplicación de los métodos científicos en la elaboración de informaciones periodísticas” (2000: 172).

Un esclarecimiento tan somero, tan sustancial, desprovisto de toda interpretación, no puede sino servirnos de estímulo indagador. El propio Muñoz, a la hora de interpretar la definición, de argumentarla, invoca a la autoridad y hace hablar a Meyer (1993). Esto es otro signo, otra invitación. Y es que las preguntas están servidas: ¿de qué métodos científicos hablamos?, ¿cómo, dónde, cuándo y por qué habremos de aplicarlos?, ¿qué es lo que aportarán de significativo al proceso de elaboración de las informaciones periodísticas?, ¿sólo servirán para su elaboración?

El Periodismo de Precisión se enmarca en esa línea de recuperación ciudadana de los medios que, en palabras de Dader, establece caminos habilitados por:

la propia sensibilidad e iniciativa de los profesionales de los medios en beneficio de cauces más abiertos y comprensivos para la colaboración y el acceso de la ciudadanía a la elaboración de mensajes, esforzándose además por ofrecer nuevos contenidos informativos de servicio y utilidad popular no restringidos al gusto o intereses de unas élites político-institucionales (1997: 41).

Se arroga, como objetivo, una función social preventiva; como la medicina que trata de anticipar las situaciones antes de que se produzcan, sobre el seguimiento evolutivo y asintomático de los órganos, evalúa, y examina para predecir los acontecimientos futuros antes de que estas se den de forma efectiva. El Periodismo de Precisión, afirmamos, es preventivo, anticipativo. En muchas ocasiones no de lo sucedido, pues los hechos en su actualización, podrán estar allí para desmentirlo; pero sí de la categoría general de sucesos a los que estos aluden.

José Luis Dader (1997), uno de los principales impulsores españoles de la disciplina, señala las siguientes características como auténticamente distintivas del Periodismo de Precisión.

En primer lugar, el objeto o protagonista de la información es prioritariamente un fenómeno o tendencia social, por encima de personas concretas o casos individuales. Se trata de identificar y analizar los indicadores formales que de manera más inequívoca describan el tema o problema social objeto de análisis, por lo que la cuantificación numérica, científicamente validada y verificada, se convierte en elemento central de este tipo de proceso. Por encima de la inmediatez de la rabiosa actualidad o el detalle esporádico —en ocasiones contradictoria con la tendencia o tónica realmente dominante—, se intentan captar, al modo científico, las pautas predominantes de los fenómenos, más allá de las apariencias espectaculares de algunos datos aislados y personalizados.

En consonancia con lo anterior, las informaciones periodísticas de esta modalidad no están supeditadas a la inmediatez y caducidad de los acontecimientos perentorios; admiten una planificación más sosegada sobre el momento de su divulgación,

aunque, en sintonía con los principios generales del periodismo, es lógico que se conecten a la contingencia de la actualidad en función de hechos o circunstancias que hayan despertado la atención pública.

La inclinación hacia temas de carácter colectivo, complejo y disperso, habitualmente sometidos a lenta evolución y dispar confluencia de fuerzas contradictorias, obligan a un tratamiento extenso y matizado, donde difícilmente llegan a aflorar conclusiones tajantes o sensacionales. Sin embargo, el tratamiento ecuánime y suficiente de estos temas no tiene por qué desecharse ante el tópico de que los temas sociales anónimos, ni producen noticias evidentes ni son capaces de atraer la atención del gran público. En no pocas ocasiones, la comercialidad o apelatividad de las noticias sobre hechos sociológicos es perfectamente compatible con el rigor, si se combinan adecuadamente diferentes géneros periodísticos de presentación.

El énfasis de la información versa sobre la cuantificación y distribución numérica de los indicadores formales recopilados, así como entorno a la transparencia verificable del método o métodos de análisis empleados. En este sentido, el auténtico reportaje de precisión no se limita a proporcionar cifras —que han podido ser parcialmente facilitadas o incluso inventadas por una fuente interesada— sino que ilustra sobre la objetividad de los datos a la transparencia de los métodos empleados en la elaboración (una cifra o un dato formal sólo vale si tiene validez técnica el método de su obtención).

En la medida en que esta concepción estratégica de la indagación periodística sobre datos formales puede aplicarse por igual a la detección e interpretación de grandes tendencias sociales, como a la investigación de circunstancias específicas del comportamiento individual de personas relevantes o a las trayectorias observables en el funcionamiento de grupos específicos o instituciones, todo este potencial metodológico puede ser también puesto al servicio del periodismo de investigación. Presentando, en definitiva, el Periodismo de Precisión, una configuración

mucho más densa y extensa, puede en la práctica generar una subespecialidad interna —que habitualmente será reconocida como “rastreo informático de bases de datos”— al servicio de la renovación metodológica de la estrategia programática del periodismo de investigación.

#### EL PERIODISMO DE PRECISIÓN COMO PROYECTO CIENTÍFICO

Viajar hacia el corazón científico del Periodismo de Precisión nos obliga, en primer término, a referenciar su genealogía desde la perspectiva de su construcción teórica y bibliográfica. Para ello, es preciso comprender también este acervo en aquellas disciplinas que le sirven como referente. La evolución del periodismo de investigación y del periodismo especializado ha ido labrando una senda que, obligadamente, ha fraguado una rica, mas no excesivamente profusa, reflexión teórica que nos lleva hasta el Periodismo de Precisión. Esta se ha concretado en textos que, marcando una referencia conceptual, han establecido anclajes sólidos en la determinación de hallar una ubicación y un estatuto científico a tales ámbitos disciplinares.

Los análisis sobre estas formas de hacer y su sentido estratégico para la profesión periodística han sido notorios en cuanto a su capacidad para articular un campo de discusión sobre el devenir de la profesión periodística más allá del puro debate coyuntural. En buena medida, el creciente aporte de esta teorización se ha fundamentado en la necesidad de reconversión de la práctica periodística desde fórmulas de trabajo decimonónicas hacia un nuevo paradigma de pervivencia que se interroga sobre su sentido y valor social en los albores del tercer milenio. El despego del público, la constante sangría de lectores, el impacto del acceso tecnológico a la información y la decadente influencia en la configuración del saber de actualidad en el ciudadano de la sociedad del conocimiento ha motivado, urgido valiera más decir, a todos los estamentos periodísticos a plantearse seriamente la necesidad de una reformulación de sus estrategias y contenidos. En esta línea, el abundamiento del periodismo de investigación más allá de su vinculación inmediata con el perio-

dismo de escándalo, y la profunda y nutrida consolidación del periodismo especializado han establecido fórmulas innovadoras que caminan en esa dirección.

En el caso de España, en el periodismo de investigación destacan las aportaciones de Quesada (1987, 1997), Secanella (1986), Rodríguez (1996) o Caminos Marcet (1997). En el periodismo especializado hemos de señalar los estudios de Fernández del Moral (1983, 1988 y 1991), Prieto (1983), Troyano Guzmán (1993), y Esteve Ramírez (1999), entre otros, de una producción abundante. Desde los ofrecimientos de este último, se han ido abriendo nuevos ámbitos de información que, dentro de las últimas dos décadas, han establecido prismas periodísticos diferenciados.

Si las teorías sobre estas disciplinas periodísticas han abundado, ya sea como objeto de ciencia teórico-especulativa, ya como funcionalidad profesional, no podemos decir lo mismo del Periodismo de Precisión. Pese a unos prometedores inicios en los que Philip Meyer, a comienzos de la década de los años setenta, hizo patente, a través de su *Precision Journalism* (1993), la validez y necesidad de esta nueva forma de enfocar el periodismo, lo cierto es que las aportaciones teóricas sobre el mismo podemos afirmar que son más bien escasas.

Ciertamente, en el ambiente anglosajón se han publicado un importante número de artículos, referencias, y ediciones periódicas monográficas que han abordado aspectos básicos del Periodismo de Precisión: desde las implicaciones éticas y/o jurídicas de su actividad al estudio de las posibilidades de las nuevas tecnologías como apoyo a su práctica cotidiana, pasando por el análisis pormenorizado de determinadas herramientas de análisis o su aplicación a determinados espacios como los estudios políticos. Se echa de menos, no obstante, una línea de construcción especulativa que, de una manera firme, penetre en los fundamentos del Periodismo de Precisión para sistematizar un hábeas científico del mismo. En este inexplorado pero fecundo campo encontramos, no obstante, algunas referencias que,

no por escasas, dejan de constituirse como auténticos baluartes de nuestra disciplina. Así, al clásico y citado libro de Meyer le acompañan, en primer término, su edición revisada y ampliada de 1993, el texto de Pearce y Nichols (1987) de marcado corte instrumental, la producción de otro de los grandes especialistas como Jaspín (1987), libros técnicos de CAR como los de Shaw (1996) o Defleur (1997), y monografías y capítulos de libros más recientes (Iorio, 2003; Kennedy, 2007) que han ido ampliando y actualizando el enfoque de esta práctica desde el aprovechamiento que permiten las nuevas posibilidades de acceso a la información, el tratamiento en sistemas en red y la visualización de información (Simon, 2011; Yau, 2011).

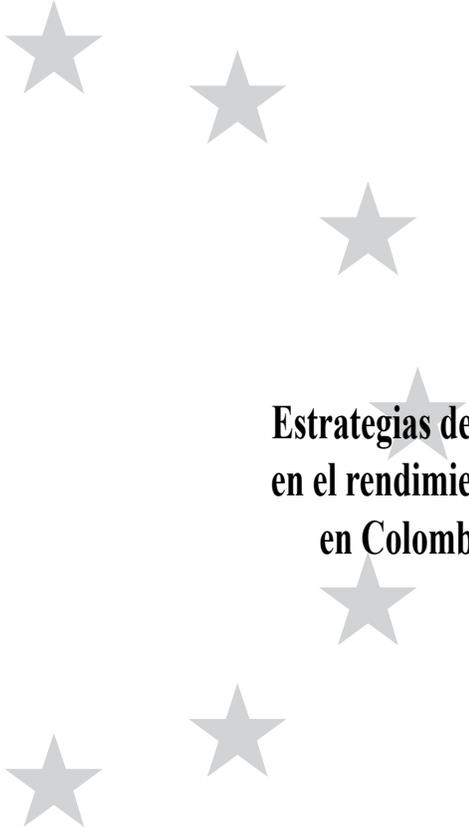
Dentro de la producción española tenemos que destacar la importantísima contribución de Dader, quien, ya antes de la publicación de su texto de referencia en el ámbito hispano (1997), venía construyendo una línea de pensamiento de sólidos planteamientos, fundamentada en los principios de la mejor tradición americana pero con un revelador sentido de aplicación a otros mercados y sociedades informativas como la española o la sudamericana (donde goza también de un reconocido prestigio).

Más allá de la abundancia o escasez actual del repertorio bibliográfico sobre el Periodismo de Precisión, cabe referir, por último, la necesidad de publicitar, a través de la deliberación reflexiva, un campo de desarrollo periodístico tan novedoso e innovador dentro de la actividad cotidiana de nuestros medios informativos. El legado de los artículos y reportajes que, poco a poco, van salpicando nuestras publicaciones ha de corresponderse, y con ello ayudar, con una interpretación científica que pueda dar respuesta a los múltiples interrogantes que esconde, aún, esta práctica.

## REFERENCIAS

- Caminos Marcet, J. M. (1997). *Periodismo de investigación: teoría y práctica*. Madrid: Síntesis.
- Dader, J.L. (1993). Periodismo de precisión en España: una panorámica de casos prácticos. *Telos*, pp. 73-80.
- Dader, J.L. (1995). Periodismo de precisión: la observación matemática de la actualidad. En: El Mir A. & Valbuena F. (Eds.). *Manual de periodismo* (pp. 151-172). Las Palmas: Universidad de Las Palmas/Prensa Ibérica.
- Dader, J.L. (1997). *Periodismo de precisión. Vía socioinformática de descubrir noticias*. Madrid: Síntesis.
- Dader, J.L. & Gómez Fernández, P. (1993). Periodismo de Precisión: Una nueva metodología para transformar el periodismo. *Análisis*, 15, pp. 99-116.
- Dedman, B. (1989). *PowerReporting*. Disponible en: <http://powerreporting.com/color/>. Accedido en: febrero de 2012.
- Defleur, M. H. (1997). *Computer-assisted Investigative Reporting: Development and Methodology*. Estados Unidos: Routledge.
- Esteve Ramírez, F. (1999). *Comunicación especializada*. Madrid: Tucumán.
- Fernandez Del Moral, J. (1983). *Modelos de comunicación científica para una información periodística especializada*. Madrid: Dossat.
- Fernandez Del Moral, J. (1988). *La especialización de la información en Europa. Los espacios científico y audiovisual Europeo*. Madrid: Citema.
- Fernandez Del Moral, J. (1991) El horizonte inmediato en la investigación en comunicación, en *comunicación social*. En: *Tendencias*. Madrid: Informes anuales de Fundesco.
- Iorio, S. H. (Ed.). (2003). *Qualitative Research in Journalism: Taking It to the Streets*. Estados Unidos: Routledge.
- Jaspín, E. (1987). El periodismo de rastreo informático. Su enseñanza en una cadena periodística. *Telos*, 36, 81-87
- Kennedy, G. & Moen, D. (Eds.). (2007). *What Good Is Journalism?: How Reporters and Editors Are Saving America's Way of Life*. Estados Unidos: University of Missouri.
- McCombs, M., et al. (1981). Precision Journalism: An Emerging Theory and Technique of News Reporting. *Gazette*, 27, 21-34.
- McCombs, M. & Grey, D. (1976). *Handbook of Reporting Methods*. Boston. Houghton Mifflin.
- Merritt, D. (1995) *Public Journalism and Public Life: Why Telling the News is not Enough*. Hillsdale, N.J: Erlbaum.
- Meyer, P. (1993). *Periodismo de precisión: Nuevas fronteras para la investigación periodística*. Barcelona: Bosch.
- Meyer, P. (2002). *Precision Journalism: A Reporter's Introduction to Social Science Methods*. Estados Unidos: Rowman & Littlefield Publishers.
- Muñoz, J. (2000). *Diccionario de Periodismo*. Madrid: Salamanca.

- NICAR. (1989). *National Institute for Computer-Assisted Reporting*. Disponible en: <http://www.ire.org/nicar/>. Accedido en: febrero de 2012.
- Pearce Demers, D. & Nichols, S. (1987). *Precision Journalism. A Practical Guide*. Newbury Park, Canadá: Sage
- Prieto, D. (1983). *Educación y comunicación. Periodismo científico. Cultura y vida cotidiana*. Quito: Ciespal.
- Quesada, M. (1997). *Periodismo de investigación o El derecho a denunciar*. Barcelona: Cims.
- Rodríguez, P. (1996). *Periodismo de investigación: técnicas y estrategias*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Rogers, S. (2011). *Facts are Sacred: The power of data*. Estados Unidos: Guardian Books.
- Shaw, D. L., McCombs, M., & Keir, G. (1996). *Advanced Reporting: Discovering Patterns in News Events*. Estados Unidos: Waveland Pr Inc.
- Secanella, P. M. (1986). *Periodismo de investigación*. Madrid: Tecnos.
- Steele, R. (1995). *The Ethics of Civic Journalism: Independence as the Guide*. Estados Unidos: The Poynter Institute for Media Studies
- Yau, N. (2011). *Visualize This: The FlowingData Guide to Design, Visualization, and Statistics*. Estados Unidos: Wiley.

A decorative graphic consisting of seven light gray stars of varying sizes arranged in a curved path across the top and left side of the page.

# Estrategias de comunicación y su papel en el rendimiento escolar de los jóvenes en Colombia. Caso Barranquilla

Elías Said-Hung<sup>1</sup>  
Jorge Valencia Cobos<sup>2</sup>  
Erika Vega Palma<sup>3</sup>

## 1. LA MEDIACIÓN PEDAGÓGICA DE LA COMUNICACIÓN

Autores como Alsina (1994), Gadamer (1998) y Fragoso (1999) pueden ayudar a visualizar mejor la relación que existe entre la educación y las comunicaciones. Estos autores resaltan la capacidad de las comunicaciones para permear todos los ámbitos de acción social de los individuos; además, señalan la creciente necesidad de formación de ciudadanos cada vez más críticos, capaces de asumir actitudes de reconfiguración, creación y delineamiento de significaciones en todas nuestras sociedades.

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid (2006), especialista en investigación social y análisis de datos por el Centro de Investigaciones Sociológicas del Gobierno de España (2007), y sociólogo por la Universidad Central de Venezuela (2001). Fundación Universidad del Norte. saide@uninorte.edu.co.

<sup>2</sup> Economista. En la actualidad ejerce de coordinador del área de investigación del Observatorio de Educación del Caribe Colombiano de la Universidad del Norte. javalenciac@uninorte.edu.co.

<sup>3</sup> Comunicadora social y joven investigadora a cargo del proyecto financiado por Colciencias en 2010 "Impacto de las estrategias comunicativas en el rendimiento escolar de los jóvenes de Barranquilla", del que se basa este capítulo de libro.

Por ello, la práctica educativa debe orientarse al campo de la mediación pedagógica en el que los procesos y los medios de comunicación puedan promover los aprendizajes de los alumnos, a favor de su formación integral, desde una educación de calidad.

Todo ámbito en la educación debe estar ligado a la Mediación Pedagógica, entendida como toda mediación capaz de promover y acompañar el aprendizaje de nuestros interlocutores, es decir, de promover en los educandos la tarea de apropiarse del mundo y de sí mismos. Los procesos de mediación que marcan las relaciones constituidas entre docentes y alumnos son múltiples. Tanto los profesores como los alumnos están mediados por las interacciones y mediaciones que ejercen la asignatura, los medios y la afectividad vinculada al acceso al saber (conocimiento). Es así como las instituciones educativas, en general, y los actores responsables en la formación de los alumnos en el aula, los docentes, cumplen una importante labor de acompañamiento en el proceso de formación integral de los estudiantes, por medio del desarrollo de competencias de observación, proposición, creación, experimentación, búsqueda y selección de la información. Partir del planteamiento antes expuesto, nos lleva a: 1) ubicar a los docentes como “comunicadores” y no como informadores de un saber previamente establecido; y 2) partir la concepción de la educación sobre la base del conjunto de recursos personales, psicológicos y pedagógicos que un profesor o profesora puede emplear para establecer una buena comunicación, cargada de sensibilidad y afectividad, a favor del crecimiento personal de sus estudiantes.

En aras del cambio de perspectiva que debe ser asumido por los docentes, así como el uso de las comunicaciones para el crecimiento de sus alumnos, la comunicación en el salón de clases debe ser entendida como “un proceso de producción-recepción de complejos efectos de sentido (y no sólo de información), a partir del lugar que los interlocutores ocupan en la trama de las relaciones sociales y en función del horizonte ideológico-cultural de que son portadores en virtud de su situación o posi-

ción de clase” (Giménez, s.f.: 5). Por ello, se requiere ahondar en estudios que permitan explicar las diferentes relaciones que se llevan a cabo en dichos contextos formativos, y que son resultados de la necesidad de comunicación que existe en cada aula, así como de los diferentes roles, normas y procesos de interacción generados en esta.

La comunicación entre docentes y alumnos trasciende el intercambio de palabras, ya que el proceso de construcción de las relaciones entre los miembros de ambos colectivos se caracteriza no solo por estas, sino por los mensajes metacomunicativos establecidos por las diferentes relaciones simbólicas que se constituyen durante el proceso de enseñanza-aprendizaje.

En este proceso de intercambio comunicativo lingüístico y metacomunicativo se aprecian un conjunto de aspectos que contribuyen al deterioro de las oportunidades de aprendizaje en el aula, bien sea desde el profesor o el alumno. Se hace necesario, por tanto, promover escenarios que permitan evaluar también el proceso de comunicación que se da entre ambos, con el fin de mirar los factores que hacen posible la transmisión del conocimiento, así como el tipo de estrategias comunicativas que se utilizan durante el intercambio comunicativo.

Para la Comunicación Educativa en el Aula (CEA), el acto educativo es un hecho concreto que se lleva a cabo en la vida cotidiana de los miembros de una sociedad. Por lo tanto, la educación debe estar en congruencia con los fines últimos de la especie humana (sobrevivir como especie biológica); de la cultura (salvaguardar el conjunto de interpretaciones que se dan sobre el acontecer y lo que en él pasa para que el hombre tenga un sentido en la vida); y del mismo grupo social, con el fin de conservar territorio, bienes materiales y formas de producir satisfacciones materiales y/o inmateriales (González, 1999).

El aporte que busca este documento, que se basa en los resultados del proyecto “Impacto de las estrategias comunicativas en el rendimiento escolar de los jóvenes en Barranquilla”, realizado

en 2009 en la Universidad del Norte, con financiamiento de Colciencias, es contribuir a una mayor comprensión del impacto que pueden tener en el rendimiento escolar las estrategias de comunicaciones aplicadas en el aula. Esto, desde una visión en la que las comunicaciones deben ser vista como unas herramientas o estrategias efectivas que pueden permitir la transmisión de los conocimientos entre docentes y estudiantes de las instituciones educativas, en nuestro caso en Barranquilla. Para tal fin, el docente debe disponer de unas oportunas herramientas que le permitan hacer un seguimiento y evaluación de su actuación en el aula, con el propósito de vigilar las “situaciones de aprendizaje” (Nussbaum, 1995) dirigidos a sus estudiantes.

La educación como proceso de comunicación (es decir, diálogo, reflexión colectiva, puesta en común, participación), es indispensable en una sociedad donde la escuela ya no es la que “forma” al individuo como se creía tradicionalmente (Gumucio, 2007).

En el primer tercio del siglo XX, Gardiner y Bülher (1975) presentan un esquema base fundamental, que después inspiró otros desarrollos más complejos. El esquema presenta el contenido, el mensaje, la información, el “algo” platónico, a comunicar, el emisor, el receptor y el medio (oral), a través del cual se transmite la información, con el fin de convertirlos en procesos educativos. El proceso de transición de la comunicación a proceso educativo requiere una intencionalidad distinta del simple comunicador. En principio, se hace coincidir emisor con docente y receptor con discente, por ser por lo regular esta primera pareja la que inicia la relación; no obstante, en el caso de la educación, tanto uno como otro pueden alternar las posiciones y ser, mediante la interacción y la bidireccionalidad, emisor o receptor (Jiménez, 2000).

## **2. LA LABOR DOCENTE EN LOS PROCESOS COMUNICATIVOS EN EL AULA**

Es tarea de la educación y de la formación y, más concretamente de los formadores, determinar, discriminar, seleccionar, ordenar,

secuencializar, presentar, dirigir, orientar durante la aplicación de los procesos comunicativos, para convertirlos en procesos educativos (Jiménez, 2000).

Entre las prácticas cotidianas de los docentes existen algunas que contribuyen a promover y facilitar el proceso de construcción del conocimiento de los alumnos; son las que, independientemente de contenidos, métodos, exámenes o materiales didácticos diversos, pueden contribuir de manera significativa a mejorar la calidad de la educación en la institución educativa. Ello, en vista de que ayudan a desarrollar procesos de razonamiento, de confrontación entre alternativas explicativas, de relación entre la teoría y la práctica, de vinculación entre el conocimiento cotidiano y el científico, de verbalización y, por tanto, de la reestructuración de las ideas propias, así como de la mejorar las capacidades comunicativas y los recursos discursivos de los alumnos para estructurar sus ideas y defenderlas en situaciones de interacción social (Candela, 1999).

Delors (1995) da cuenta de cuatro pilares de la educación, a saber: 1) aprender a conocer; 2) aprender a hacer; 3) aprender a convivir; y 4) aprender a ser. En América Latina, autores como Kaplún (s.f.) o Gumucio (2007) han enriquecido estos pilares con otros conceptos o elementos que también son necesarios tener en cuenta, como por ejemplo: la vocación que debe tener el aprendizaje para el emprendimiento, el creciente rol que está adquiriendo la educomunicación, la necesidad de aprender a comunicar y la importancia de la comunicación para el aprendizaje. Ello, desde el planteamiento que señala que educarse es involucrarse y participar en un proceso de múltiples interacciones comunicativas.

El concepto de comunicación se refiere directamente al carácter social del lenguaje. Pero no se trata de una comunicación racional y consensual entre personas que comparten ideas y emociones (Beltrán, Vargas & Manrique, 2005). Por ello, la calidad educativa se expresa, en gran medida, en las estrategias educativas exitosas generadas en la interacción entre los

maestros y sus alumnos, así como también en la capacidad que exista en las instituciones educativas para asumir que la mejora de la calidad educativa exige también considerar el contexto donde se desarrollan los procesos de enseñanza-aprendizaje (Candela, 1999).

### 3. LA EVALUACIÓN DEL RENDIMIENTO EDUCATIVO

En la última década, los estándares de medición educativa se han dirigido a determinar qué factores inciden en la calidad de la educación que reciben los alumnos en los colegios hoy día. Los docentes son los factores claves para conseguir una educación de calidad. Desde esa visión, las prioridades de los sistemas educativos se enfocan en mantener e incrementar la calidad de sus docentes.

La evaluación de los docentes en el desarrollo de su actividad profesional, precisamente, trata de establecer parámetros de calidad en la enseñanza impartida y garantizar que la transmisión de sus conocimientos sea bajo esta misma característica.

Una de las actuales preocupaciones de los sistemas educativos de América Latina y Europa es la de desarrollar sistemas de carrera docente y de evaluación del desempeño docente que contribuyan al desarrollo profesional de los maestros y, con ello, a la mejora de la calidad de la enseñanza (Murillo, 2007).

Las necesidades educativas prioritarias de cada país y su tradición educativa son dos factores claramente identificados, que guían las decisiones en cada sistema educativo en lo que respecta a la docencia y la evaluación de esta. En América Latina y el este de Europa hay una fuerte incidencia en establecer escalafones docentes y sistemas de evaluación externas que animen a los educadores a desarrollar mejor su trabajo y a ser recompensados por ello (Murillo, 2007).

En América Latina, en general, se ha promovido el desarrollo de un sistema de evaluación de desempeño docente con miras

de impulsar la mejora de la calidad de la docencia aunque dicha evaluación tiene todavía algunas falencias. Pero, ¿qué es lo que se le evalúa al docente? ¿cuáles son esos ítems que se evalúan para determinar si el desempeño es bueno o malo?

Según Tiana (2003), entre los principales aspectos que son objeto de evaluación a nivel educativo, en la actualidad, hay que destacar cuatro campos prioritarios: 1) la evaluación de los logros conseguidos por los alumnos; 2) el rendimiento que logran las instituciones educativas; 3) el relativo desempeño profesional de los docentes; y 4) el impacto de las políticas educativas adoptadas. Estas cuatro dimensiones de evaluación no son los únicos abarcados por los sistemas nacionales de evaluación, pero sí son los más destacados y los que más se han evaluado.

Las evaluaciones a nivel educativo son necesarias, ya que pueden contribuir a establecer una medición objetiva del desempeño de los docentes, pero ¿dónde queda la forma en la transmisión de conocimientos, ese proceso que ayuda a la construcción de significados?

Uno de los componentes que mayor peso tiene al momento de medir la calidad de los sistemas educativos es el rendimiento académico de los estudiantes. Este concepto ha sido objeto de diversos análisis a través del tiempo y, en muchas ocasiones, ha sido definido como: *rendimiento escolar*, *aptitud académica* o *aptitud escolar*. Estas denominaciones suelen ser sinónimos correspondientes a un fenómeno similar, solo diferenciados por su construcción semántica, definida a partir de niveles de comunicación relacionados con un área o materia, según la edad y el nivel académico donde se lleve a cabo este proceso (Jiménez, 2000).

Quizás el factor más ampliamente difundido y utilizado para medir el rendimiento académico es el de las calificaciones escolares, pues esta es una forma relativamente sencilla de cuantificar el nivel o número de logros o metas alcanzadas por

lo estudiantes. Este tipo de medición no parece a simple vista un indicador claro del rendimiento; debemos considerar, que al ser la educación un proceso de interacción entre sujetos, su dinámica se encuentra sujeta a características cualitativas lejanas a la homogenización dada por los procesos cuantitativos. En este sentido, se requiere también tomar en consideración los rasgos y expectativas familiares, docentes y de los alumnos, vinculados con el aprendizaje, ya que estos inciden en la construcción de los prejuicios, actitudes y conductas que pueden resultar ventajosos o no en las labores académicas y sus resultados (Navarro, 2003).

Otro factor generalmente es asociado de forma individual al resultado académico de los estudiantes es la inteligencia; para esta variable, Pizarro y Crespo (1997) señalan las dificultades de identificación que encierra la inteligencia humana, al momento de estimar, explicar o evaluar algunas diferencias conductuales entre los individuos. Así pues, resulta pertinente investigar sobre otros tipos de variables, diferentes a la inteligencia y la evaluación. Schiefelbein y Simmons (1981), Vélez, Schiefelbein y Valenzuela (1994), y Navarro (2003) dan cuenta, además, de los factores orientados al esfuerzo académico (autocontrol y las habilidades sociales, entre otros), dirigidas a características propias de los estudiantes, que dejan de lado el entorno social y de aula; también señalan diferentes enfoques y factores: 1) los asociados al alumno, entre los que se encuentran casi en su totalidad los factores relacionados con la salud, el desarrollo físico, la motivación, el entorno familiar, el perfil socioeconómico, la actitud hacia el estudio y la realización de tareas; y 2) los factores asociados al proceso en el aula en dos dimensiones: el desempeño docente y la gestión escolar. En el marco de esta propuesta de adhesión a nuevos factores que se deben tener en cuenta, resultan de interés las estrategias de comunicación aplicadas en el aula, su consideración y análisis, con el fin de saber más sobre lo que pasa en el salón de clases y los posibles aspectos comunicativos que inciden en el rendimiento de los estudiantes.

En cuanto a la medición del rendimiento académico, en Colombia se realiza desde 1968 la prueba de SABER 11°; esta prueba es diseñada y ejecutada por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) y es aplicada a los estudiantes que culminan el nivel educativo Medio Vocacional con el propósito de: 1) apoyar los procesos que ponen en marcha las instituciones de educación superior para realizar la admisión de sus estudiantes; 2) informar a los estudiantes que aspiran a ingresar a la educación superior acerca de sus competencias en cada una de las áreas evaluadas; 3) servir como criterio de autoevaluación y retroalimentación para las instituciones de educación básica y media; y 4) constituirse en base e instrumento para el desarrollo de investigaciones y estudios de carácter cultural, social y educativo.

La prueba SABER 11° se estructura en dos grandes componentes evaluativos: núcleo común y un componente flexible. Mediante esta estructura el ICFES busca contrastar el desarrollo básico de las competencias de los estudiantes en el contexto de las áreas y disciplinas del conocimiento, y resaltar la importancia reconocida a las áreas obligatorias y fundamentales. En cuanto a los resultados de la prueba SABER 11°, a nivel individual se cuenta con el Puntaje del Área, el cual se define como el resultado cuantitativo expresado en una escala que va de 0 a aproximadamente 100 puntos; además del puntaje es importante destacar el papel de la Desviación Estándar, indicador que da cuenta de qué tan homogéneos o heterogéneos son los resultados.

En lo referente a las instituciones educativas, a partir de 1990 el ICFES agrupa las instituciones educativas en siete categorías ordinales: Muy Superior, Superior, Alto, Medio, Bajo, Inferior y Muy Inferior. Esta clasificación se realiza según lo establecido en la Resolución 489 de octubre 20 de 2008, a partir de los puntajes de los estudiantes en las pruebas del núcleo común: lenguaje, matemáticas, biología, física, química, ciencias sociales, filosofía e inglés. La clasificación tiene en cuenta el valor de esos puntajes y también la variabilidad de los mismos.

#### 4. METODOLOGÍA

El enfoque utilizado en el proyecto “Impacto de las estrategias comunicativas en el rendimiento escolar de los jóvenes de Barranquilla”, del cual se basa este capítulo de libro, fue mixto con un alcance exploratorio-descriptivo, y tomó como unidad de análisis al profesor. Se definió el universo poblacional como todos los docentes que laboran en instituciones educativas en el Distrito de Barranquilla en los niveles de Básica Primaria, Básica Secundaria y Media Vocacional.

A partir de la población descrita, se seleccionó una muestra intencional no probabilística, integrada por 80 docentes vinculados a 10 instituciones educativas (oficiales y privadas), clasificadas según su rendimiento académico, teniendo como referente de este indicador a los resultados obtenidos en las pruebas SABER 11° en el año 2009 (tabla 1):

**Tabla 1:** Distribución de Instituciones Educativas, según clasificación Prueba Saber 11° 2009

Rendimiento	Clasificación ICES	Instituciones educativas
Satisfactorio	Alto Superior Muy Superior	Colegio Alemán Colegio Colón Colegio del Sagrado Corazón Colegio IDPHU Campestre Colegio Madre María Sara Alvarado
No Satisfactorio	Medio Bajo Inferior Muy Inferior	Colegio Distrital Boston Colegio Distrital José Eusebio Caro Colegio Distrital San Gabriel Instituto Educativo Distrital La Presentación Instituto Educativo María Magdalena

La selección de la muestra final de los docentes se realizó, de manera aleatoria, en cada institución dentro del grupo de docentes de secundaria cuya cátedra corresponde a las áreas evaluadas

en el núcleo común de la prueba Icfes SABER 11°. Sobre el grupo de docentes analizados se aplicaron dos instrumentos: un cuestionario auto-administrado y una entrevista semiestructurada.

En el primero se analizaron las siguientes variables: identificación de la institución, identificación del docente, percepción del docente hacia la comunicación y uso de herramientas de comunicación; el segundo contó con preguntas abiertas, cerradas y mixtas diseñadas con base en la revisión de la literatura, y dieron cuenta de las siguientes categorías: forma de comunicación, relación con los alumnos, actitud frente al conflicto, diálogos, papel de la comunicación, fortalezas y debilidades de la mediación, elemento más importante de la medicación.

Luego de esta clasificación se pasó a utilizar el programa estadístico SPSS para analizar los datos recogidos y establecer con más claridad la relación de estos con los objetivos de la investigación.

## **5. RESULTADOS. LA EDUCACIÓN IMPARTIDA, DESDE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVA EN BARRANQUILLA, SEGÚN LOS DOCENTES**

Los docentes encuestados de los colegios con alto rendimiento escolar Barranquilla expresaron con un 72, 2% que la forma de comunicación con los alumnos más efectiva es la comunicación oral, frente a un 66,7% de los docentes encuestados de colegios de bajo rendimiento. “La comunicación oral y escrita es la mejor forma de comunicarse con los alumnos, así los conceptos se explican y quedan plasmados para cuando los necesiten consultar” (Ramiro Vega, docente de Matemáticas, Colegio Distrital Boston).

Los docentes encuestados de los colegios de alto rendimiento y bajo rendimiento académico en Barranquilla exponen que con la comunicación oral mantienen una comunicación real, directa y sincera.

**Tabla 2:** Forma de Comunicación Docente- Alumno, según entrevista realizada a docentes

Forma de Comunicación	Nivel de Icfes		Total
	Alto	Bajo	
Oral	72,2%	30,6%	51,4%
Escrita	0%	2,8%	1,4%
Oral y Escrita	27,8%	66,7%	47,2%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

En la comunicación oral podemos determinar el grado de comprensión, percepción y entendimiento del alumno. Creando una comunicación recíproca donde los docentes evaluamos nuestro trabajo y determinamos métodos de enseñanza (Aura Barrera, docente de Filosofía, Colegio Alemán).

La utilización de un lenguaje sencillo, comprensible y que se encuentre a nivel y conforme a la edad de los alumnos, hace que la comunicación entre docente y alumno sea fluida y directa (Carlos García, docente de Biología, Colegio Colón).

La participación activa de los estudiantes en los temas a tratar en clase, la construcción de conceptos, el debate, la aceptación de aportes y sugerencias hechas por ellos hacen que el aula no sea solo el lugar donde el profesor imparte conocimiento y los alumnos aceptan, sino que se convierte en un espacio de construcción de conocimiento donde la comunicación juega un papel importante; es ella la que da paso para que todo lo que se construye y se imparte ahí se convierta en el aprendizaje y de esta forma sea más efectiva. La comunicación oral es para ellos la que impera en los salones de clase.

**Tabla 3:** Importancia del Tablero en los docentes encuestados, según entrevista realizada a docentes

Importancia de la herramienta Tablero	Nivel de Icfes		Total
	Alto	Bajo	
Poco	5,7%	0%	2,8%
Un poco	5,7%	5,6%	5,6%
Medio	20,0%	27,8%	23,9%
Bastante	22,9%	36,1%	29,6%
Mucho	45,7%	30,6%	38,0%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Para los docentes encuestados de los colegios de alto rendimiento, el tablero es fundamental en el proceso de aprendizaje. Un 45,7% de los entrevistados señala que esta herramienta ayuda en sus procesos de enseñanza y que sigue siendo parte de la misma. En cambio, solo el 36,1% de los docentes encuestados de los colegios de bajo rendimiento lo consideran bastante importante.

**Tabla 4:** Importancia de las Computadoras y Videobeam, según entrevista realizada a docentes

Importancia de las herramientas Computadoras y Videobeam	Nivel de Icfes		Total
	Alto	Bajo	
Un poco	2,8%	0%	1,4%
Medio	22,2%	11,1%	16,7%
Bastante	27,8%	36,1%	31,9%
Mucho	47,2%	52,8%	50,0%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Las herramientas tecnológicas se convierten también en uno de los temas importantes que exponen los docentes. Para ellos, dichas herramientas hacen que el proceso cognitivo en los alumnos sea más rápido y más didáctico, pues de esta forma acrecientan el interés de los alumnos.

Para un 52,8% de los docentes de los colegios de bajo rendimiento es muy importante el uso de los computadores y el videobeam, comparado con el 47,2% de los docentes encuestados de los colegios de alto rendimiento, para quienes también son importantes estas herramientas.

El porcentaje alto de esta pregunta: ¿Qué tan importante es para usted la utilización del computador y videobeam en el proceso cognitivo con los alumnos?, “en los docentes encuestados de los colegios de bajo rendimiento es porque muchos de estos no poseen aún estas herramientas en sus planteles, y si los poseen, no siempre pueden acceder a ellos por ser pocas herramientas y mucho alumnado” (Ana Alvarado, Colegio Distrital La Presentación).

**Tabla 5:** Importancia del Cuaderno en los docentes encuestados

Importancia de la herramienta Cuadernos	Nivel de Icfes		Total
	Alto	Bajo	
Un poco	5,6%	2,8%	4,2%
Medio	16,7%	19,4%	18,1%
Bastante	16,7%	38,9%	27,8%
Mucho	61,1%	38,9%	50,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Un 61,1% los docentes encuestados de los colegios de alto rendimiento le dan mucha importancia a esta herramienta, frente a

un 38,9% de los docentes encuestados de los colegios de bajo rendimiento que se encuentran entre bastante y mucho.

**Tabla 6:** Importancia de los Libros en los docentes encuestados

Importancia de la herramienta Libros	Nivel de Icfes		Total
	Alto	Bajo	
Poco	2,8%	0%	1,4%
Un poco	2,8%	5,7%	4,2%
Medio	2,8%	17,1%	9,9%
Bastante	30,6%	37,1%	33,8%
Mucho	61,1%	40,0%	50,7%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Otra de las herramientas tradicionales que sigue con un grado alto de importancia son los libros. Con un 61,1% de mucha importancia a los docentes encuestados de los colegios de alto rendimiento, frente a un 40,0% de los docentes encuestados de los colegios de bajo rendimiento muestran que esta herramienta es fundamental para los procesos cognitivos en los alumnos.

En la anterior descripción de datos podemos establecer que las herramientas tradicionales siguen siendo las más utilizadas entre los docentes. A pesar de que existen las “nuevas herramientas” en las que la tecnología entra a jugar un papel fundamental, sigue la resistencia por parte de algunos docentes a estas. A pesar de que el proceso de enseñanza- aprendizaje ha avanzado mucho con respecto al modelo tradicional de enseñanza, hay muchos planteles que siguen manteniendo docentes que siguen bajo este régimen.

El 66,7% de los docentes encuestados de los colegios de alto rendimiento académico y un 54,8% de los docentes encuestados de los colegios de bajo rendimiento muestran interés en lo que

sus alumnos expresan y exponen, y consideran esto como una de las herramientas más importantes del proceso comunicativo.

De esta forma podemos establecer una relación más cercana con los alumnos y que estos no solo nos vean como los profesores que les imparten conocimiento sino que también pueden vernos como personas más cercanas, como personas que se preocupan por ellos no solo en lo académico sino en el aspecto personal (Carolina Acevedo, Colegio Idphu Campestre).

**Tabla 7:** Interés Docente- Alumno

Muestra Interés	Nivel de Icfes		Total
	Alto	Bajo	
Un poco	0%	3,2%	1,5%
Medio	13,9%	12,9%	13,4%
Bastante	19,4%	29,0%	23,9%
Mucho	66,7%	54,8%	61,2%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

La confianza, la ternura, la comprensión, la actitud de solución de problemas y de importancia hacia los alumnos ayudan a que el proceso comunicativo se convierta en un dar y recibir, creando una comunicación más directa y más sincera de ambas partes.

Los mayores porcentajes de la tabla 8 destacan en la característica de mucha Ternura; en ambos casos, tanto en los docentes encuestados de los colegios de bajo rendimiento como en los encuestados de alto rendimiento, están casi en el mismo porcentaje. El primer caso, con un 55,9%, y en el segundo caso, 54,8%.

Para los docentes encuestados de ambos casos es muy importante tener cercanía con los alumnos y no solo mostrarse como dadores de conocimiento, ya que a su vez son parte de su crecimiento personal.

**Tabla 8:** Sentimiento de Ternura Docente- Alumno

Ternura	Nivel de Icfes		Total
	Alto	Bajo	
Poco	2,9%	0%	1,5%
Un poco	2,9%	3,2%	3,1%
Medio	11,8%	0%	6,2%
Bastante	26,5%	41,9%	33,8%
Mucho	55,9%	54,8%	55,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

La tabla 8 demuestra que, en ambos casos, los docentes encuestados de los colegios de bajo rendimiento (61,9%) y alto rendimiento (79,4%) sienten poca rabia cuando se encuentran en el aula de clases.

Dentro del aula de clases hay que manejar muchos factores adversos, mantener el control de las emociones, el manejo del volumen de la voz y de las actitudes son las llaves del éxito en el proceso de enseñanza (Mauricio Pinto, docente del Instituto Distrital José Eusebio Caro).

**Tabla 9:** Sentimiento de Rabia Docente- Alumno

Rabia	Nivel de Icfes		Total
	Alto	Bajo	
Poco	79,4%	61,9%	72,7%
Un poco	5,9%	4,8%	5,5%
Medio	5,9%	14,3%	9,1%
Bastante	5,9%	14,3%	9,1%
Mucho	2,9%	4,8%	3,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

## 6. CONCLUSIONES

En la última década, los estándares de medición educativa se han dirigido a determinar qué factores inciden en la calidad de la educación que reciben los alumnos en los colegios hoy día. Los docentes, actores fundamentales en este acto de enseñanza- aprendizaje, son los factores clave para conseguir una educación de calidad. Desde esa visión, las prioridades de los sistemas educativos se enfocan en mantener e incrementar la calidad de sus docentes. La evaluación de estos en el desarrollo de su actividad profesional trata, precisamente de establecer parámetros de calidad en la enseñanza impartida y garantizar que la transmisión de sus conocimientos sea bajo esta misma característica.

Siguiendo la perspectiva antes indicada se hace necesario evaluar también el proceso de comunicación que se da entre docente- alumno, mirar los factores que hacen posible la transmisión del conocimiento y qué tipo de estrategias se utilizan en el intercambio comunicativo.

Hace unas décadas, la comunicación en los salones de clases solo venía del docente. Este cumplía con impartir y construir conceptos, la única voz que se escuchaba era la del docente y lo que valía en el salón de clases era lo que él expresaba. Esto podemos entenderlo desde el modelo transmisor que concibe a la educación como transmisión de conocimientos que deben ser memorizados y “aprendidos” por los alumnos, y sitúa a estos últimos como objetos de recepción de informaciones. Este modelo ha sido definitivamente criticado por muchos estudiosos de la pedagogía.

La comunicación, entendida como negociación de sentidos y logro de acuerdos, se convierte en eje fundamental en la educación integral y en la constitución de la personalidad de los sujetos sociales así como en el desarrollo intelectual de los alumnos.

Los estudiantes deben desarrollar habilidades comunicativas para poderse integrar a su entorno familiar, social, educativo. Las habilidades efectivas de comunicación deben empezar a desarrollarse desde el hogar, pero algunas veces, cuando el niño llega al sistema escolar, los maestros deben suplir deficiencias en este sentido. Lo más grave es que muchos maestros no se dan cuenta de la importancia que tiene el sentido de la comunicación y lo confunden con información. Simplemente llenan al estudiante de información, sin que este pueda digerirla, asimilarla.

La comunicación influye en el proceso docente ayudándole a promover el desarrollo personal del estudiante, y a su vez el educando simultáneamente construye conocimientos y se desarrolla en planos diversos como persona (González Rey, 1995).

Actualmente la educación es algo muy distinto; hoy por hoy la construcción de significados, de conceptos, es algo más democrático. El proceso actual de enseñanza/aprendizaje plantea ver este como un proceso activo de construcción y de recreación del conocimiento en el cual la participación de los alumnos, a quienes se les considera como sujetos de la educación, es algo de suma importancia.

Hoy las comunicaciones invaden todas las esferas de la vida cotidiana del hombre, que pasó de la tradición oral a la escrita y luego al uso de códigos tecnológicos y la tarea educativa, ante el predominio de los medios de comunicación, consiste entonces en contribuir a la formación de perceptores críticos, y creadores, capaces de asumir actitudes de reconfiguración, construcción y búsqueda del verdadero significado de las imágenes y símbolos en el que niños, jóvenes y adultos están inmersos para no permitir que sean alienados y desubicados con respecto a la realidad; porque la aparición y el desarrollo de los medios de comunicación electrónica en el siglo XX contribuyó de forma muy significativa a la configuración de nuevas formas de estructura social y a la consiguiente redefinición de las formas en que los agentes sociales construyen su experiencia del mundo (UniAndes, 2002).

Los docentes encuestados de los 10 colegios de alto rendimiento y bajo rendimiento académico en Barranquilla exponen que

con la comunicación oral mantienen una comunicación real, directa y sincera. Además les permite determinar el grado de comprensión, percepción y entendimiento del alumno, y crear una comunicación recíproca con lo cual los docentes evalúan su trabajo y determinan métodos de enseñanza.

Las herramientas tradicionales siguen siendo las más utilizadas entre los docentes. A pesar de que existen las “nuevas herramientas”, donde la tecnología entra a jugar un papel fundamental, sigue la resistencia a estas por parte de algunos docentes. A pesar de que el proceso de enseñanza- aprendizaje ha avanzado mucho con respecto al modelo tradicional de enseñanza, hay muchos planteles que siguen manteniendo docentes que siguen bajo este régimen.

En algunos planteles educativos, que en esta investigación se establecieron en instituciones de bajo rendimiento académico, hay docentes mayores de cincuenta años, con escaso interés en las TIC, situación que dificulta el proceso de comunicación en el aspecto de utilización de herramientas tecnológicas. Algunos de ellos no poseen mucho conocimiento del funcionamiento del computador y del videobeam y mucho menos de cómo se utiliza el Internet, con lo cual desconocen lo que estas herramientas pueden significar en el desarrollo de conocimiento.

Los planteles educativos están más centrandos en sus procesos de enseñanza y quienes se involucran en estos son más “receptores” que emisores. Esto no quiere decir que lo que se busca es que ya los docentes no tengan el poder dentro del salón de clases, sino que en los procesos de enseñanza y construcción de conocimiento el protagonismo no sea solo para ellos, que los alumnos tomen y jueguen un papel de igual de importancia.

Después de llevar a cabo durante un año este proyecto de investigación se puede concluir que:

- La comunicación educativa facilita una interrelación entre los docentes y los estudiantes, y establece un ambiente

favorable que permite el desarrollo de la personalidad de los individuos que participan.

- Además, facilita una mayor interactividad entre docentes y estudiantes; mayor participación y, por ende, construcción de aprendizajes significativos; mayor acceso a posibilidades educativas; la optimización de tiempos y espacios, y la creación de nuevas formas de comunicación que hacen que el proceso enseñanza/aprendizaje sea mucho más equitativo.
- La comunicación influye en el proceso que el docente lleva a cabo, ayudándole a promover el desarrollo personal del estudiante, pues este simultáneamente construye conocimientos y se desarrolla como persona en planos diversos.
- La forma de comunicación más efectiva con los alumnos es la oral, ya que es real, directa y sincera. La comunicación oral, además, puede determinar el grado de comprensión, percepción y entendimiento del alumno, y crear una comunicación recíproca que permite a los docentes evaluar su trabajo y determinar métodos de enseñanza.
- Las demostraciones de afecto, de cercanía y de comprensión son parte también de los procesos de enseñanza-aprendizaje, y facilitan una relación de amistad entre alumnos y docentes.
- Las herramientas tradicionales siguen siendo las más utilizadas entre los docentes; a pesar de que existen las “nuevas herramientas”, en las que la tecnología entra a jugar un papel fundamental, sigue la resistencia a estas por parte de algunos docentes.

## REFERENCIAS

- Alsina; C. (1994). La educación matemática, hoy. *Signos*, 11, 52-55.
- Beltrán, J. (1993). *Procesos, estrategias y técnicas de aprendizaje*. Madrid: Síntesis.
- Bühler, K. (1979). *Teoría del lenguaje*, J. Fischer (Trad.). [Publicación original de 1934]. Madrid: Alianza.

- Candela, A. (1999). Prácticas discursivas en el aula y calidad Educativa. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*.
- Delors, J. (1995). *Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI. La educación encierra un tesoro*. París: Unesco.
- Fragoso, D. (1999). La comunicación en el salón de clases. *Razón y Palabra*, 13. Disponible en: <http://www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n13/comsal13.html>. Accedido en: marzo de 2012.
- Gadamer, H.G. (1999). *Verdad y método*. Salamanca: Sígueme.
- Gardiner, A. (1951). *The theory of speech and language*. Oxford: Clarendon Press.
- González Rey, F. (1995). *Comunicación, personalidad y desarrollo*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- Gumucio, A. (2007). Comunicación y Educación una deuda recíproca. *Revista la Hojarasca*. Disponible en: <http://www.escriitoresyperiodistas.com/NUMERO31/alfonso.htm>. Accedido: febrero de 2012.
- Jiménez, M. (2000). Competencia social: intervención preventiva en la Escuela. *Infancia y Sociedad*, 24, 21-48.
- Kaplún, M. (1979). Pedagogía de la comunicación. *Voces y Culturas*, 11/12, 69-88.
- Murillo, F.J. (2007). *Investigación iberoamericana sobre eficacia escolar*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Navarro, R. (2003). El rendimiento académico, concepto investigación y desarrollo. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Disponible en: <http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/vol1n2/Edel.pdf>. Accedido en: febrero de 2012.
- Nussbaum, L. (1995). Observación de los usos orales en aula y reflexión metacognitiva. *Textos*, 3, 33-41.
- Pizarro, R. & Crespo, N. (1997). Inteligencias múltiples y aprendizajes escolares. *Revista Talón de Aquiles*. Chile: Universidad de Chile.
- Schiefelbein, E. & Simmons, J. (1981). *The determinants of school achievement. The review of the research for developing countries*. Ottawa: IDRC.
- Tiana, A. (2003). ¿Qué variables explican los mejores resultados en los estudios internacionales?. *Boletín de Novedades OEI*. Disponible en: [http://www.oei.org.ar/noticias/Que\\_variables\\_explican.pdf](http://www.oei.org.ar/noticias/Que_variables_explican.pdf). Accedido: febrero de 2012.
- UniAndes (2002). *Comunicación y educación: El proceso didáctico como proceso de comunicación*. Disponible en: <http://tecnologiaedu.us.es/cuestionario/bibliovir/316.pdf>. Accedido en: febrero de 2011.
- Vélez, E., Schiefelbein, E. & Valenzuela, J. (1994). Factores que afectan el rendimiento académico en la educación primaria. Revisión de la literatura de América Latina y el Caribe. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, 17, 29-53.

A series of five light gray stars arranged in a descending staircase pattern from the top left towards the center of the page.

## Diferencias culturales entre textos académicos colombianos y alemanes.

Propuesta didáctica: Aproximación a un texto académico alemán

A series of three light gray stars arranged in a descending staircase pattern from the top left towards the center of the page.

Lisette Mächler Better<sup>1</sup>

A single light gray star on the left side of the page.

### 1. INTRODUCCIÓN: SOBRE LAS DIFERENCIAS CULTURALES EN LOS TEXTOS ACADÉMICOS

Galtung (1985) distingue a nivel mundial cuatro tipos de estilos intelectuales (el sajón, el teutón, el gálico y el nipón), atribuyéndole al estilo teutón, es decir, a los textos escritos por investigadores de habla alemana, la tendencia a ser monológicos, individualistas y abstractos, comparados, por ejemplo, con textos escritos por los anglosajones, los cuales se orientan más a sus receptores y se basan en los hechos empíricos. Por su parte, sostiene Galtung, los investigadores francófonos se esmeran por la elegancia de sus escritos, poniéndole mucha atención al estilo a la hora de redactar sus textos. Esta tendencia parece haber ejercido una influencia directa sobre Latinoamérica, ya que según Galtung (1985), los textos gálicos y los latinoamericanos tienen un estilo similar.

A su vez, Clyne (1987) enfatiza que los textos académicos alemanes son “asimétricos”, “confusos” y “caóticos”, mientras que

---

<sup>1</sup> Universidad de Antioquia y Universidad Pedagógica de Friburgo. lisette.maechler@gmail.com

los textos anglosajones son “lineares” y, según él, más fáciles de entender.

Al comparar los textos escritos por estudiantes mexicanos con textos escritos por estudiantes alemanes, Eßer (1997) concluye que los trabajos alemanes son “críticos”, “teóricos”, “sobrios” y “argumentativos”, mientras que los mexicanos parecen ser “subjetivos”, “descriptivos” y “afirmativos”, por lo menos desde el punto de vista de un lector alemán.

En la comparación lingüística de textos estudiantiles venezolanos y textos estudiantiles alemanes, Kaiser analiza tanto la referencia que hace el autor del texto sobre sí mismo y la expresión de la opinión personal en el texto, como el uso y manejo de las fuentes bibliográficas (2002b, 64). Los resultados se pueden resumir de la siguiente forma: En los textos venezolanos se hace mayor uso del “nosotros” para referirse al autor del texto, mientras que en los alemanes predomina el uso del “*ich*” (=yo). A la hora de expresar su opinión personal en un texto, los estudiantes venezolanos son explícitos, mientras que los alemanes se abstienen de expresar abiertamente su opinión, lo cual podría interpretarse, por parte de un público venezolano, como falta de seguridad de los escritores alemanes. En lo concerniente al uso y manejo de las fuentes bibliográficas, se hacen notorias las diferencias cuantitativas: los estudiantes alemanes se siguen por los patrones de la cultura académica alemana, en la cual la cita fundamenta y apoya lo que se dice y juega un papel muy importante. Esto se refleja en el gran número de fuentes bibliográficas que utilizan los estudiantes alemanes en sus textos académicos (Kaiser, 2002b: 65). Por último, recalca Kaiser, que en Venezuela se le da más importancia a la “originalidad del pensamiento y a la estética de la estilística”, mientras que en Alemania “dominan las normas formales en la evaluación del texto, es decir, las técnicas de organizar el texto, de citar y de indicar las fuentes” (2007: 7).

Esta breve sinópsis sobre las investigaciones que se han realizado sobre los textos académicos en ciertas culturas académicas,

pone en evidencia lo siguiente: En cada cultura académica rigen parámetros propios para la escritura de textos académicos. Esto lo enfatiza Kaiser cuando sostiene que la forma de expresión de la comunicación científica no es tan universal como se pensaba, sino que varía considerablemente según la comunidad lingüística y la disciplina (Kaiser, 2002: 271)<sup>2</sup>.

En este artículo se parte entonces del hecho de que cada cultura tiene su propia concepción de lo que se entiende por “ciencia”, la cual es completamente válida en la cultura académica correspondiente, y que estas diferencias culturales se reflejan en la escritura de textos académicos. A continuación se describirán algunos aspectos que diferencian la cultura académica alemana de la colombiana, y las repercusiones que estos pueden tener en la escritura de los textos académicos.

## 2. LA CULTURA ACADÉMICA ALEMANA

El sistema universitario alemán fue reformado a principio del siglo XIX por Wilhelm von Humboldt, quien reconoció la importancia de unificar la investigación y la enseñanza. En la universidad, resume Borrero, los profesores deben cultivar el espíritu de investigador en sus estudiantes, para que estos adquieran las herramientas necesarias y sepan llegar por su propia cuenta al nuevo conocimiento (1988). Desde el comienzo de sus estudios, los estudiantes alemanes se ven orientados a la investigación. El “seminario alemán”, uno de los tipos de clase en la universidad alemana, es clave en el proceso de formación de los jóvenes investigadores:

A fin de estrenar al estudiante en la investigación científica hay que hacerle sentir que es ella gestión cooperativa, corporativa, no solo individual. Con ésta se cuenta; pero ella se fortalece con la acción grupal. Por lo mismo el seminario es criadero y semillero de la investigación. En

---

<sup>2</sup> Traducción libre de L.M.B., original: “dass die Ausdrucksformen wissenschaftlicher Kommunikation nicht so universal sind wie früher angenommen, sondern dass sie je nach Sprachgemeinschaft und Fach deutlich voneinander abweichen können“ (Kaiser, 2002: 271).

el seminario, bajo la guía y la asistencia del maestro, los estudiantes se familiarizarán con el conocimiento y los modos de lograrlo. Cumplido este período de aprendizaje para aprender el saber, los estudiantes siguen trabajando como maestros, los unos para los otros; se hacen maestros que fortalezcan la tradición científica de la universidad (Borrero, 1988: 81).

Los estudiantes en las universidades alemanas aprenden el oficio de investigar y de escribir textos científicos imitando a sus maestros. El tipo de texto *Seminararbeit*, que se puede describir como una monografía de 15 a 20 páginas sobre un tema complejo y cuyo modelo a seguir es el artículo científico<sup>3</sup>, es el medio por el cual los estudiantes alemanes demuestran sus avances en materia de investigación. Este tipo de texto, de carácter netamente didáctico, tiene como función principal “el aprendizaje del trabajo científico”<sup>4</sup> (Stezano Cotelo, 2008: 34). Según Steinhoff, al escribir un *Seminararbeit*, los estudiantes deben discutir un tema complejo y relevante para la ciencia, cumplir con las normas sobre la escritura de textos académicos y utilizar los términos pertinentes para la disciplina y el lenguaje especializado de la misma (2003). De igual forma, los estudiantes ejercitan al escribir un *Seminararbeit* una serie de competencias como las siguientes:

- Ampliar los conocimientos especializados, gracias a la recepción autónoma de la literatura especializada.
- Aprender e implementar métodos científicos.
- Conocer diferentes enfoques de la disciplina y aprender a hacer apreciaciones críticas.
- Conocer los diferentes tipos de texto, y aprender a manejar

---

<sup>3</sup> Ehlich define el *Seminararbeit* como “didaktische Paralleltextart zum *Wissenschaftlichen Artikel*” (2003, 20), es decir, como un tipo de texto didáctico paralelo al artículo científico.

<sup>4</sup> Traducción libre de L.M.B., original: “Erweiterung von Fachwissen durch eigenständige Rezeption von Fachliteratur; Erlernen und Anwenden von wissenschaftlichen Methoden; Kennenlernen verschiedener Ansätze bzw. Schulen der Disziplin und Erlernen der kritischen Einschätzung; Erlernen von Textartenwissen inklusive routinisiertem Umgang mit Formalia” (Stezano Cotelo, 2008, 35).

los respectivos formatos y exigencias formales (Stezano Coteló, 2008: 35).

Como parte de la Declaración de Bolonia de 1999<sup>5</sup>, al crear las carreras de *Bachelor* y *Master*, el concepto de universidad propagado por Humboldt perdió fuerza, ya que la tarea de investigar quedó reservada únicamente para las carreras de posgrado. De todas maneras, en las universidades alemanas se sigue incentivando la escritura del texto *Seminararbeit*, aun en las carreras de pregrado, como parte esencial del estudio. Los estudiantes alemanes escriben varios textos de tipo *Seminararbeit* en el transcurso de su carrera universitaria y van entrenándose poco a poco hasta llegar a escribir el texto académico más extenso, complejo e importante de su carrera: el trabajo de grado.

### 3. LA CULTURA ACADÉMICA COLOMBIANA

En Colombia, la Educación Superior es regulada actualmente por la Ley 30 del 1992<sup>6</sup>. Según esta ley, en los programas de pregrado se prepara a los estudiantes “para el desempeño de ocupaciones, para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada, de naturaleza tecnológica o científica o en el área de las humanidades, las artes y la filosofía” (Ministerio de Educación Nacional, 1992, artículo 9), mientras que los programas de maestría, doctorado y post-doctorado “tienen a la investigación como fundamento y ámbito necesarios de su actividad” (Ministerio de Educación Nacional, 1992, artículo 12). En otras palabras: mientras los programas de pregrado están básicamente orientados a la práctica, según esta ley, se debe incentivar la investigación preferiblemente en los programas de posgrado.

<sup>5</sup> Para más información sobre el proceso de Bolonia, se puede consultar la página del Ministerio de Educación alemán, también disponible en inglés: <http://www.bmbf.de/en/3336.php>.

<sup>6</sup> Acceso a la Ley 30 de 1992 se obtiene por medio del siguiente link: [http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-86437\\_Archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-86437_Archivo_pdf.pdf).

En Colombia realmente no existe un consenso sobre el tipo de texto que se debe escribir durante una carrera de pregrado. Por lo general, los estudiantes escriben resúmenes, reseñas, informes escritos, ensayos y, en la mayoría de las carreras, un trabajo final<sup>7</sup>. La escritura de un ensayo es, como lo confirma González Rátiva, “una de las actividades más solicitadas en las clases universitarias”. Sin embargo, al no existir “una idea clara de lo que se solicita”, existe “una gran confusión en el medio universitario en relación con la construcción de ensayos académicos” (2008: 223).

La función principal de un ensayo es “convencer o persuadir al lector de la validez de esa mirada particular en torno a un tema político, para que la comparta” (González Rátiva, 2008: 224). Sánchez Lobato et al. (2007) realzan además el carácter personal de un ensayo:

a través del ensayo, como creadores del mismo, abrimos nuestra forma de entender y percibir la realidad. Es uno de los escritos en los que la perspectiva que adoptamos se muestra en nuestro tono y en el enfoque que le damos al tema que tratamos [...] (pp. 443-444).

Escribiendo ensayos, los estudiantes universitarios colombianos adquieren ciertas competencias, que no tienen como objetivo principal hacer uso de las técnicas de investigación y que a mi modo de ver, no los prepara para la escritura de su trabajo de grado, ya que el ensayo “no tiene como finalidad dar cuenta del proceso lógico de investigación, con lo cual no es necesario pormenorizar los contenidos” (Sánchez Lobato et al., 2007: 443). Más bien, son otras las competencias discursivas que se ejercitan al escribir ensayos, como las son “la libre exposición de ideas” (p. 441) y el hecho que se “se reflexiona sobre un tema o motivo” (*Ibid.*).

---

<sup>7</sup> Se puede suponer que la escritura de estos tipos de texto está ligada a las futuras profesiones de los universitarios colombianos. Los tipos de texto que se escriben varían según la carrera que se estudie y la materia que se curse.

Como se puede observar, la escritura de un ensayo, tipo de texto que podría ser algo así como el equivalente a un *Seminararbeit* alemán en cuanto a la frecuencia con que se escribe en las universidades colombianas, tiene como propósito principal ejercitar la originalidad de los estudiantes, así como también sus habilidades lingüísticas y el saber escribir con un estilo cuidadoso y elegante, en donde la “amenidad prima sobre el rigor sistemático” (Acero, 1998: 44).

Es aquí entonces, donde se encuentra una divergencia entre los textos académicos que se escriben en las universidades alemanas y las colombianas, y la cual puede causarle inconvenientes a los estudiantes colombianos, cuando se dan a la tarea de escribir un texto académico alemán. Entonces surge la pregunta: ¿Cómo preparar a los estudiantes colombianos para la escritura de un texto académico alemán, en especial del *Seminararbeit*, teniendo en cuenta que:

- El estudiante colombiano ha sido socializado en un contexto académico en el que la prioridad es la preparación para ejercer su oficio profesional y no la investigación.
- El estudiante colombiano ha escrito textos académicos diferentes a un *Seminararbeit*?

#### 4. PROPUESTA DIDÁCTICA: APROXIMACIÓN A UN TEXTO ACADÉMICO ALEMÁN

Las investigaciones sobre la didáctica de la escritura han demostrado que el proceso de escritura es complejo y le exige un rendimiento cognitivo muy alto a los escritores (Hayes & Flower, 1980). Durante el proceso de escritura se le pueden presentar algunos inconvenientes a los escritores como “bloques” o “impedimentos”, cuando la “memoria cognitiva” (Kellog, 1999) de estos se sobrecarga. Esto puede suceder, por ejemplo, cuando los escritores se concentran en el estilo de escritura, leen y releen cada frase que escriben y no producen nuevos contenidos. Esta sobrecarga se puede evitar si un mentor o asesor, papel que puede asumir el docente, apoya el proceso

de escritura de los estudiantes. En el caso aquí en cuestión, no se trata únicamente de escribir un texto, sino de conocer un nuevo tipo de texto que no es usual en la cultura académica propia. Por lo tanto, el proceso de escritura debe extenderse: primero hay que familiarizar a los estudiantes colombianos con el tipo de texto *Seminararbeit*, antes de que se den a la tarea de escribir este tipo de textos<sup>8</sup>.

En este artículo se hará énfasis en las fases previas al proceso de escritura, que se denominarán “pre-fases”, las cuales tienen como objetivo principal la concientización sobre las diferencias culturales que existen entre los textos académicos y la familiarización con el tipo de texto *Seminararbeit*<sup>9</sup>.

La primera pre-fase se denominará en nuestro modelo didáctico, siguiendo el ejemplo de Schmölzer-Eibinger (2008: 29), la fase de la “activación de conocimientos previos”. La idea es convocar las experiencias de escritura previas que tienen los estudiantes e incentivarlos a que escriban algunas líneas. Con la técnica de *freewriting* (Bräuer, 2009), se puede lograr que los estudiantes escriban todo lo que se les viene a la mente sobre un tema. Para que se logre este objetivo, es clave que se ponga un límite de tiempo (por ejemplo, 5 minutos), que los estudiantes puedan escribir en la lengua que les apetezca y que escriban sin ponerle atención a la forma, es decir, sin detenerse para corregir la puntuación u ortografía. El ejercicio de “escritura libre” se puede iniciar dándoles un impulso temático a los estudiantes. En nuestro caso podría ser: ¿Qué asocias con la escritura de un texto académico?; ¿Escribes sobre tus experiencias al escribir textos?; ¿Qué textos has escrito durante tus estudios universita-

---

<sup>8</sup> La siguiente propuesta didáctica se basa en los conocimientos sobre la escritura en proceso de Bräuer (2009) y se complementará con algunas ideas del “Modelo de 3 fases para el estímulo de la competencia textual” (traducción libre de L.M.B., original: “Ein 3-Phasen-Modell zur Förderung der Textkompetenz”) de Schmölzer-Eibinger (2008) y con la propuesta de Hufeisen (2008) para sensibilizar a los estudiantes sobre la especificidad cultural de los textos.

<sup>9</sup> Vale la pena resaltar que esta propuesta didáctica se puede usar también para familiarizar a los estudiantes con todo tipo de texto de otras culturas académicas.

rios! Si se prefiere hacer un ejercicio oral, se puede motivar a los estudiantes a que intercambien las ideas con un compañero. Al terminar este ejercicio, puede ser productivo que los estudiantes hablen en el salón de clases acerca de sus experiencias de escritura. Así, el docente podrá informarse sobre los conocimientos previos de sus estudiantes.

En la siguiente pre-fase es indispensable que los estudiantes se concienticen sobre los textos que ellos escriben en la universidad. Es decir, antes de volver la mirada a los textos de otras culturas académicas, es necesario conocer a plenitud los tipos de textos que se escriben en la cultura propia. Hufeisen le llama a esta etapa del proceso “la fase intracultural” (2008: 53) y la justifica así:

El conocimiento intuitivo y automatizado que tenemos en nuestra lengua materna puede interferir en la producción de textos en una lengua extranjera y por lo tanto pueden surgir textos híbridos, que no pertenecen ni a la lengua materna ni a la lengua extranjera (Hufeisen, 2008, 53)<sup>10</sup>.

En nuestro caso, se podría elegir el tipo de texto “ensayo”, como uno de los textos clave en las universidades colombianas. Para concientizar a los estudiantes sobre la escritura de los ensayos, el docente debe llevar varios ejemplos de ensayos a la clase y analizarlos con sus estudiantes. El análisis del ensayo podría enfocarse en las características textuales y lingüísticas del texto, como lo son la estructura del ensayo, el estilo del autor, el lenguaje en el que está escrito y/o la forma de orientar al lector, entre otras. Para que los resultados de esta clase queden plasmados por escrito, se debe motivar a los estudiantes a que escriban un “diario de aprendizaje”, como parte de la reflexión del proceso. La escritura como “práctica reflexiva” incluye, según Bräuer,

---

<sup>10</sup> Traducción libre de L.M.B., original: “Dieser Schritt ist wichtig und sollte nicht übergangen werden, weil unser automatisiertes, intuitives L1-Wissen sonst allzu oft beim Produzieren der fremdsprachlichen Textsorten interferiert und in der Folge Hybridtexte entstehen können, die eigentlich weder der L1 noch der Zielsprache angehören“ (Hufeisen, 2008: 53).

la documentación y la descripción de lo que sucede, cuando se están leyendo o escribiendo textos, el análisis y la interpretación de los procesos que se llevan a cabo y la evaluación de lo que se aprendió al haber leído o escrito textos (2009: 67).

En la siguiente pre-fase, que se denominará la “fase intercultural”, siguiendo el ejemplo de Hufeisen (2008), los estudiantes enfrentan por primera vez el nuevo tipo de texto: el *Seminararbeit*. El objetivo de esta fase es que los estudiantes se concienticen sobre las diferencias culturales que existen entre los textos académicos. Es importante que los estudiantes reconozcan que así los textos de otras culturas sean diferentes, siguen siendo equivalentes a los textos escritos en la cultura colombiana, es decir que estos tienen en cada cultura el mismo “valor” académico. La recomendación es que el docente analice con sus estudiantes varios ejemplos del tipo de texto *Seminararbeit* y que dirija el foco del análisis a las características textuales y lingüísticas del mismo. En un siguiente paso se propone hacer una comparación sistemática entre el tipo de texto “ensayo” y el tipo de texto *Seminararbeit*. Teniendo presente estas diferencias, será más sencillo acercarse al nuevo tipo de texto.

Es entonces cuando empieza el proceso de escritura del *Seminararbeit*: en la primera fase se hace la búsqueda del tema sobre el cual se escribirá el *Seminararbeit* y se recolecta y estructura el material con el que se trabajará. En la segunda fase se escribe el primer bosquejo, en la tercera se hace el análisis del mismo y en la cuarta y última fase se hace la revisión final del texto<sup>11</sup>.

## 5. CONCLUSIONES

La diferencia más notoria entre las culturas académicas colombiana y alemana se presenta en los tipos de texto que más se escriben en cada una de ellas: en las universidades alemanas

---

<sup>11</sup> Como se dijo anteriormente, en el presente artículo se hace énfasis únicamente en la fase de familiarización con el nuevo tipo de texto. El proceso de escritura en sí de un *Seminararbeit* debe ser objeto de otro análisis.

se estila por escribir textos de tipo *Seminararbeit*, mientras que en Colombia, aunque no exista realmente un consenso sobre el tipo de texto que se debe escribir en la universidad, suelen escribirse ensayos. Las diferencias entre los dos tipos de textos son notorias: mientras la función principal del *Seminararbeit* es introducir al estudiante al mundo investigativo y promover que este ejercite las técnicas de investigación científica, el ensayo busca promover la libre expresión del estudiante, que este aprenda a persuadir al lector de su idea y desarrolle un estilo personal de redacción. Debido a estas divergencias es que los estudiantes colombianos pueden tener dificultades al escribir un texto académico alemán.

Con base en esta afirmación, se desarrolló una propuesta didáctica cuyo objetivo principal es el acercamiento a un tipo de texto de otra cultura, en este caso al *Seminararbeit*. Esta propuesta didáctica se centró en las fases previas al proceso de la escritura, las cuales se pueden resumir de la siguiente forma:

- *Prefase “Activación de conocimientos previos”*. Utilizando técnicas de escritura libre se busca activar las experiencias de escritura académicas que los estudiantes ya hayan tenido.
- *Prefase “Intracultural”*. Para evitar que se escriban textos “híbridos”, es indispensable que los estudiantes se concienticen sobre el tipo de textos que ellos escriben en su propio contexto académico.
- *Prefase “Intercultural”*. Es en esta fase cuando los estudiantes se ven enfrentados por primera vez con el tipo de texto que corresponde a la otra cultura. Analizando varios ejemplos y haciendo una comparación sistemática con los textos que escriben en la propia cultura académica, los estudiantes podrán concientizarse sobre las diferencias culturales y se podrán lanzar a la escritura de este tipo de textos.

## REFERENCIAS

- Acero, E. (1998). *Los informes científicos. Manual para su presentación*. Bogotá: Fondo Educativo Panamericano.
- Borrero, A. (1988). *La educación y las universidades alemanas desde 1800 hasta 1945*. Bogotá: ICFES.
- Bräuer, G. (2009). Glossar. En Bräuer, G. (Ed.), *Scriptorium. Ways of interacting with writers and readers. A professional development program (incl. DVD)*. Freiburg: Fillibach.
- Clyne, M. (1987). Cultural differences in the organization of academic texts: English and German. *Journal of Pragmatics*, 11, 211–247.
- Ehlich, K. (2003). Universitäre Textarten, universitäre Struktur. En Ehlich, K. & Steets, A. (Eds.), *Wissenschaftlich schreiben - lehren und lernen*. Berlin y New York: de Gruyter, pp. 13–28.
- Eßer, R. (1997). „*Etwas ist mir geheim geblieben am deutschen Referat*“. *Kulturelle Geprägtheit wissenschaftlicher Textproduktion und ihre Konsequenzen für den universitären Unterricht von Deutsch als Fremdsprache*. München: iudicium.
- Galtung, J. (1985). Struktur, Kultur und interkultureller Stil. En Wierlacher, A. (Ed.), *Das Fremde und das Eigene: Prolegomena zu einer interkulturellen Germanistik*. München: iudicium, pp. 151-193.
- González Rátiva, M.C. (2008). *Expresión oral y escrita*. (2da. edición). Medellín: Universidad de Antioquia.
- Hayes, J. & Flower, L. (1981). A cognitive process theory of writing. *College Composition and Communication*, 32(4), 365–387.
- Hufeisen, B. (2008). Textsortenwissen – Textmusterwissen – Kulturspezifisch von Textsorten. *Fremdsprache Deutsch*, 39, pp. 50–54.
- Kaiser, D. (2002). *Wege zum wissenschaftlichen Schreiben. Eine kontrastive Untersuchung zu studentischen Texten aus Venezuela und Deutschland*. Tübingen: Stauffenburg.
- Kaiser, D. (2002b). La presencia del autor en textos académicos: Un estudio contrastivo de trabajos de estudiantes universitarios de Venezuela y Alemania. *Boletín de Lingüística*, 17, 53–68.
- Kaiser, D. (2007). Tipología contrastiva de textos académicos en Venezuela y Alemania: Tipos de texto, normas de redacción y macroestructura. Disponible en: [http://www.educ.ar/recursos/ver?rec\\_id=91488](http://www.educ.ar/recursos/ver?rec_id=91488). Accedido en: mayo de 2012.
- Kellogg, R.T. (1999). Components of Working Memory in Text Production. En Torrance, J. (Ed.), *The Cognitive Demands of Writing. Processing Capacity and Working Memory Effects in Text Production* (pp. 43–62). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Ministerio de Educación Nacional (1992). Ley 30 de 28 de Diciembre de 1992. Disponible en: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-86437\\_Archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-86437_Archivo_pdf.pdf). Accedido en: mayo de 2012.
- Sánchez Lobato, J. et al. (2007). *Saber escribir*. Buenos Aires: Aguilar.

- Schmölzer-Eibinger, S. (2008). Ein 3-Phasen-Modell zur Förderung der Textkompetenz. *Fremdsprache Deutsch*, 39, 28–33.
- Steinhoff, T. (2003). Wie entwickelt sich die wissenschaftliche Textkompetenz? *Der Deutschunterricht*, 3, pp. 38–47.
- Stezano Cotelo, K. (2008). *Verarbeitung wissenschaftlichen Wissens in Seminararbeiten ausländischer Studierender. Eine empirische Sprachanalyse*. München: iudicium.

A series of seven light gray stars arranged in a descending staircase pattern from the top left towards the center of the page.

## **Cultura participativa y conectivismo: algunos retos para la investigación latinoamericana**

**Luis A. Ordóñez V.<sup>1</sup>**

A series of three light gray stars arranged in a descending staircase pattern from the top left towards the center of the page.

### **1. EL RETO DIGITAL COMO UN PROBLEMA DE TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA PARA AMÉRICA LATINA**

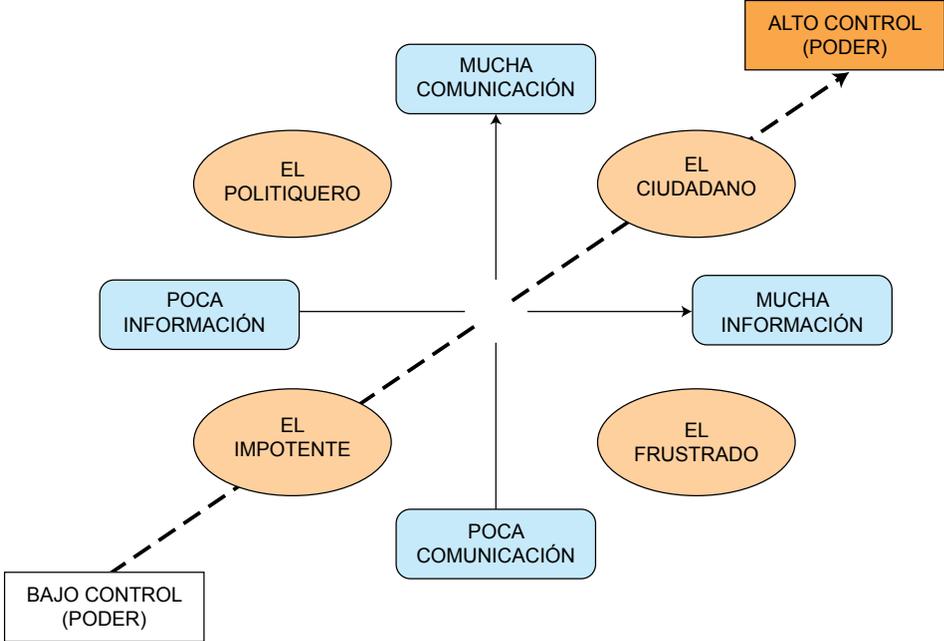
El desarrollo de las aplicaciones derivadas de las tecnologías digitales surge en el mundo de habla inglesa como respuesta para resolver problemas típicos de esas sociedades. Aunque la revolución digital de los setenta nace con la invención del chip de Intel en el Valle del Silicón, en California, para llegar a ese desarrollo, al igual que con los fundamentos matemáticos de lo digital que venían de comienzos del siglo XX, se requirió de un sinnúmero de profesionales suecos, alemanes, japoneses, franceses y otros de diferentes países, interactuando de muchas maneras, para que se llegara al microprocesador de silicio. Sin embargo, el fenómeno Internet, como lo conocemos hoy, es ampliamente anglosajón. Dada la rapidez de su difusión y su extraordinario impacto en todas las áreas imaginables, se ha venido dando como un hecho el que su adopción por parte de otras sociedades, dentro de la realidad del mundo globalizado, sería automática. Este pensamiento ha permeado no solo al

---

<sup>1</sup> Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela. lordonez@usb.ve

mundo de la educación sino a las diferentes áreas de gobierno responsables por el desarrollo de sus sociedades. No obstante, esta premisa no es cierta, pues lograr esta transferencia eficiente de las tecnologías digitales a nuestra cultura se constituye en el mayor reto que enfrentan nuestras sociedades en la actualidad.

Lo que conocemos de la transferencia de tecnologías a través de barreras culturales y geográficas debe alertarnos a la hora de dar por descontado que las tecnologías digitales permearán nuestras sociedades en forma automática. Tomemos como ejemplo las premisas en que se basa la afirmación del impacto de Internet en el desarrollo socioeconómico de los pueblos, y que se resumen en la figura 1.



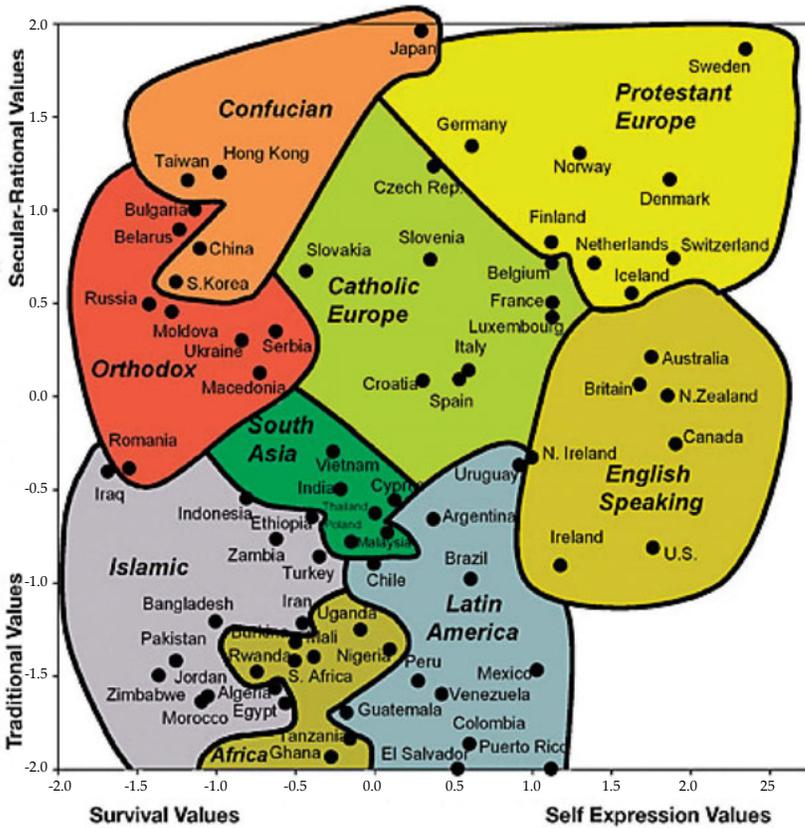
Fuente: Elaboración propia.

Figura 1: Comunicación e información para la generación de ciudadanos

Como se puede apreciar en la figura, una persona con acceso a comunicación e información suficiente es un ciudadano, mientras que, por el contrario, en ausencia de adecuada información y comunicación esa persona se encuentra en una situación de impotencia, incapaz de ejercer su ciudadanía en forma significativa. Igualmente, los demás cuadrantes de la figura describen situaciones no deseadas que implican fallas en capacidades para la comunicación o para la obtención de información. Si bien es cierto que solo tener la información, sin poder procesarla adecuadamente, contextualizarla, no es garantía de capacidad funcional, se da por sentado que la obtención de información es un requisito necesario, aunque no suficiente, para la solución de problemas. Bajo esta premisa, la conectividad por la vía de la web debería actuar como una panacea para la generación de ciudadanos en capacidad de moldear su propio devenir, salir de la pobreza, participar en la conformación de las democracias, etc. Esto reposa en el fondo de teorías del aprendizaje, como la del conectivismo y el conocimiento conectivo, desarrolladas por George Siemens y Stephen Downes (ver, por ejemplo, Downes, 2007). Lo cierto es que, al menos en las condiciones culturales imperantes en nuestra sociedad latinoamericana, el acceso a Internet no garantiza *per se* la obtención automática de información o comunicación suficiente para lograr los ideales que inspiran esta posición. Otros factores son necesarios.

## 2. LO CULTURAL COMO PROBLEMA PARA LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

Una de las razones de base para no lograr automáticamente los resultados esperados al intentar insertar lo digital en una sociedad, son sus características culturales. Como podemos apreciar de la figura 2, desarrollada por el World Values Survey (Inglehart & Welzel, 2010), los países del mundo pueden ser ubicados en una matriz de acuerdo con ciertos valores y condiciones peculiares a cada uno de ellos.



Fuente: Fuente: Inglehart y Welsel (2010)

Figura 2: Los países del mundo de acuerdo con sus valores

En esta figura se aprecia claramente que cuando ubicamos a cada país de acuerdo con los resultados obtenidos en encuestas que evalúan características culturales de sus habitantes, tales como su mayor o menor “tradicionalismo”, o su mayor o menor sensación de control del entorno donde se desenvuelven, los mismos se agrupan por diferentes regiones geográficas, generando cuadrantes que pueden ser visualizados claramente: los países europeos marcan el cuadrante superior derecho, con alto contenido de valores de “auto-expresión” y “racionalidad moderna”, y los países islámicos, africanos y latinoamericanos ocupan los dos cuadrantes inferiores, caracterizados por el predominio de los valores tradicionales.

Una de las características propias de la cultura latinoamericana, o rasgos de nuestra identidad cultural, si se prefiere, derivada de nuestra propia historia y mantenida por los valores tradicionales, es la del caudillismo, o dependencia de la figura de autoridad, que dificulta los procesos de adquisición de información autónoma para su análisis y estructuración, previa a la toma de decisiones. Esta característica cultural, derivada de sistemas verticales de autoridad, con pocas posibilidades de participación en la toma de decisiones ha sido percibido desde tiempo atrás como un problema para nuestra modernización. Ya en el siglo XIX, recién terminado el proceso de independencia de España, Simón Rodríguez, el maestro del libertador Simón Bolívar, escribía sobre el problema de haber creado repúblicas sin tener republicanos (Uslar-Pietri, 1986), dando así pie a gobiernos paternalistas y clientelares que, de alguna manera, han marcado la historia latinoamericana hasta nuestros días.

La situación recién descrita crea condicionamientos a la hora de buscar fuentes de información necesarias para la solución de problemas, así como a la hora de interpretar esas informaciones y llevarlas a la práctica. En culturas autoritarias y tradicionales como la latinoamericana, la palabra de la figura de autoridad es decisiva y poco puede hacerse dentro de ese estado de cosas para que las posibilidades que nos brindan las tecnologías digitales, tales como Internet y la Web puedan ser aprovechadas en gran escala. Antes deberemos cambiar esa actitud, y la principal fuente de cambio deberá venir de la educación, pero para ello habrá que transformar primero a los educadores.

### **3. ALGUNAS INVESTIGACIONES NECESARIAS**

Si para desarrollarnos y vencer la pobreza requerimos de más y mejor educación, y si aspiramos a utilizar las tecnologías digitales para ello, primero debemos conocer algunas cosas que serían características de nuestros propios procesos sociales. Muy esquemáticamente, y animados por el espíritu de abrir una discusión necesaria, nos atrevemos a sugerir las siguientes grandes áreas de investigación:

- ¿Cómo lograr en nuestras comunidades ciudadanos que utilicen estrategias de culturas participativas para obtener información y conocimientos útiles para definir sus propias estrategias de vida, en lugar de hacerlo con base en la voluntad personalista de sus jefes?
- ¿Cómo lograr organizaciones que gerencien adecuadamente los conocimientos existentes en sí mismas y en los individuos que las integran?
- ¿Cómo garantizar que la gerencia de los sistemas educativos que existen en nuestras geografías, con una cultura determinada, faciliten el cambio curricular conducente a modificar un proceso educativo que se basa en la autoridad, y por ende en la experiencia de vida de los propios profesores, hacia uno fundamentado en la información y el conocimiento modernos?
- ¿Cómo optimizar estrategias para salir de la pobreza utilizando el conocimiento colectivo (y conectivo), en lugar de las experiencias de vida individuales de las figuras de autoridad?

Aceptando que los procesos de socialización temprana determinan en mucho las posteriores actitudes y creencias de los individuos, tenemos que reconocer que es en medio de sus comunidades que se forma el carácter de los niños que luego han de enfrentar la vida adulta. Así mismo, si en el seno de la familia y en el vecindario prevalecen valores tradicionales, donde se actúa casi exclusivamente con base en la experiencia y el conocimiento individual expresado por boca de las figuras de autoridad, bien sea la madre en la casa, o el dirigente comunal en la calle, difícilmente los niños aprenderán en esos ambientes el valor de la búsqueda de información para tomar decisiones en aquellas situaciones que lo requieran, o de la cultura colaborativa, es decir, el trabajo en equipos para la resolución de problemas. Si a esto unimos el hecho de que en la escuela la segunda figura para la socialización, los sistemas pedagógicos, se basan en la información brindada por el profesor, también

desde una posición de autoridad, sin facilitar ese esfuerzo colectivo para obtener y procesar información necesaria, es fácil entender por qué el acopio de información y su procesamiento adecuado a la hora de comprender el mundo es deficiente en nuestro medio, aun en aquellos individuos con formación académica. Cómo obtienen información nuestras comunidades, cómo buscan información a la hora de resolver los problemas que se les presentan, qué uso damos a nuestras bibliotecas, son todas situaciones dignas de ser estudiadas por nuestros investigadores a fin de diseñar estrategias que permitan ampliar el espectro de informaciones utilizadas para la toma de decisiones en nuestra sociedad.

Lo anterior también está estrechamente vinculado a la forma como se gerencia el conocimiento en nuestras organizaciones. Dada nuestra forma tradicional de aproximarnos a la información, casi exclusivamente obtenida por nuestra experiencia vivida o por lo que opine la figura de autoridad, siempre actuando individualmente, nuestro conocimiento es débil a la hora de afrontar situaciones complejas, sobre todo al interior de las organizaciones que conformamos. Trátese de asociaciones de vecinos, centros de estudiantes, gremios profesionales o empresas pequeñas, medianas o grandes, la forma como circula la información dentro de nuestras organizaciones, cómo se almacena y cómo se recupera a la hora de tomar decisiones está fuertemente asociada a nuestra cultura. Y es poco lo que conocemos acerca de cómo se gerencia ese conocimiento en América Latina, apenas si empezamos a estudiar la cultura de nuestras organizaciones cuando el mundo ya está en la dirección de optimizar la gerencia del conocimiento organizacional. Una de las ventajas fundamentales a la hora de aprovechar las ventajas del mundo digital para la obtención y procesamiento de información para la solución de problemas radica en el trabajo cooperativo que se hace posible aprovechando las oportunidades que nos brinda la conectividad en la Web. Pero si la figura del jefe es indispensable para avalar iniciativas, y más aún para la toma de decisiones, es muy difícil lograr que los miembros de una organización exhiban las conductas adecuadas para utilizar

eficientemente la información que existe en la Web, y hagan uso óptimo de ella. Y sobre estos temas hemos profundizado poco en las investigaciones en nuestras sociedades.

En este mismo orden de ideas, los gerentes de nuestros sistemas educativos forman parte integrante de esta visión cultural del mundo. Actúan como jefes, inseguros a la hora de mostrar debilidades frente a los dirigidos, incluyendo entre otros rubros a la información de que disponen o el uso que pueden hacer de ella; en consecuencia, la toma de decisiones está basada en su experiencia personal y no es un proceso colectivo que involucra a los alumnos. En estas condiciones difícilmente están preparados para dirigir los cambios requeridos en nuestra educación. De igual manera, los sistemas educativos bajo los que se han formado, y se están formando las nuevas generaciones de docentes, provienen de esa misma manera de entender la información y el conocimiento. El docente como figura de autoridad que transmite lo que él considera importante de la información que domina, y que no acepta en el aprendizaje desviaciones de la norma, difícilmente puede generar al ciudadano que busca en la Web la información necesaria y suficiente para enfrentar los problemas que le presenta su entorno, o que se asocia libremente en redes para discutir lo que vale la pena de la información a su disposición para comprender su circunstancia.

Solo investigando acerca de cómo se producen los procesos decisionales en el seno de nuestras estructuras educativas, el valor de la tradición y la experiencia, la aceptación o el rechazo al cambio, lograremos entender el porqué de los retrasos en los cambios curriculares, en la dificultad de acceder a nuevas visiones del mundo encontradas en otras latitudes, en fin, a aceptar que la única gran nueva característica de la sociedad es el cambio permanente y que el reto fundamental que enfrentan las organizaciones, y los individuos que las integran, es el de desarrollar estrategias eficientes para la generación, apropiación y utilización adecuada de conocimiento para lograr mantener viabilidad dentro de esos procesos de transformación acelerada de la sociedad.

De lo anterior pensamos que no es descabellado plantear que todo el conocimiento generado por las investigaciones sugeridas hasta aquí, podría facilitarnos cambiar la educación. Cambiarla para conseguir un ciudadano empoderado frente a su circunstancia, que con el apoyo de sus redes personales de aprendizaje, y de la tecnología, estuviese en posición de enfrentar los retos que le presenta su circunstancia, entre ellos, y magnificada, la situación de pobreza en la que viven vastos segmentos de nuestra población, valiéndose eficientemente de todos los integrantes de las diferentes estructuras organizativas, en el sentido de detectar y analizar las informaciones necesarias para resolver los problemas de su entorno. Pero para esto también debemos investigar, compartir y discutir sobre las ventajas o desventajas de los emprendimientos individuales o colectivos en nuestro medio. La forma de organizarse y de administrarse las comunidades productivas. Los mecanismos y estilos de interrelación entre ciudadano y organizaciones, sobre todo si se tratan de organismos oficiales acostumbrados al clientelismo y a mantener en relación de dependencia a los usuarios de sus servicios. Conocer acerca de la percepción del Estado como aliado o “padrecito”, y cómo facilitar el acceso a información oficial que pueda ser utilizada eficientemente por el o los ciudadanos, es un territorio donde todavía necesitamos generar mucho conocimiento mediante la investigación. Incluso en el área de la transparencia del Estado y sus organizaciones, en particular las organizaciones financieras del Estado, dentro del enfoque que ahora tratamos, es un tema cuya investigación apenas está en pañales en esta parte del mundo.

Igualmente, no podemos dejar de mencionar todos los problemas que existen para transformar los hallazgos de investigación, obtenidos en ámbitos académicos, en políticas públicas eficientes para la administración pública. Frente a los esfuerzos sistemáticos que se adelantan en Europa, Asia y África<sup>2</sup>, sen-

---

<sup>2</sup> Ver por ejemplo el excelente esfuerzo de intermediación difundido por el Department for International Development del Reino Unido, en boletines como: <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/IntermediaryImpactonline.pdf>, 2009.

timos que apenas comenzamos a preocuparnos en los pasillos de las universidades y centros de investigación de América Latina respecto a las estrategias y métodos que se requieren para incidir en las decisiones de política desde el conocimiento, dicho en otras palabras, de cómo insertar adecuadamente el conocimiento científico en los procesos decisionales de los políticos, quienes como cualquier otro ciudadano en nuestro medio, viven en la cultura del jefe y su experiencia, de manera que en el momento que les toca ser jefes no pueden hacer otra cosa que repetir ese patrón.

Un ejemplo concreto que nos permite reflejar los diferentes puntos mencionados en esta comunicación, a saber, los de cooperar para detectar y movilizar información en el seno de organizaciones para resolver problemas específicos en el interés de cumplir con los fines últimos fijados por la sociedad, es el que presentamos en este Simposio en relación con la interrelación que debe existir entre diferentes estructuras universitarias para apoyar al docente en la inserción de las tecnologías digitales en su actividad de aula, de allí que lo presentemos en detalle a continuación.

#### **4. UN CASO DE ESTUDIO: EL APOYO AL DOCENTE UNIVERSITARIO**

En función de lo hasta aquí tratado, no es de extrañar que surja un clamor (ver por ejemplo, Fischman & Ramírez, 2008) por la necesidad de insertar las tecnologías de información y comunicación en nuestra educación, y además que exista preocupación por lo lento o inadecuado como se ha ido desarrollando este proceso, sobre todo en el área de la educación universitaria. Si aceptamos los múltiples testimonios que se ofrecen acerca de las dificultades que se presentan a la hora de lograr que los docentes universitarios hagan suyas las herramientas digitales que surgen a diario para mejorar la educación, tenemos que admitir que se trata de un fenómeno general a lo largo y ancho de toda nuestra geografía (Ordóñez, 2011). Muchas razones se dan para ello, que básicamente se agrupan en tres grandes áreas,

a saber: las dificultades a la hora de utilizar otros idiomas, fundamentalmente el inglés; las económicas para la adquisición de infraestructura, y las de ausencia de lineamientos curriculares adecuados (Díaz, 2010), producto de la no aceptación definitiva del fenómeno por parte de las autoridades competentes en el sector educativo; en mi opinión, como ya quedó establecido, causado en parte por inseguridad ante lo desconocida, por novedosa, de la propia situación.

Simultáneo con lo anterior, nos encontramos con la aparición de nuevas teorías pedagógicas basadas en las redes digitales, como es el caso del conectivismo y conocimiento conectivo, también mencionada anteriormente: si intentamos resumir en su mínima expresión las consecuencias del modelo conectivista, tendríamos que concluir en que el impacto fundamental del mismo se traduce, para la docencia, en el incremento de la capacidad conectiva del estudiante con el objeto que pueda abordar la obtención de información y su contextualización desde una perspectiva conectivista o conexionista<sup>3</sup>.

Sin embargo, a estas alturas, el dominio de nuestros estudiantes de la conectividad que se requiere para poder utilizar eficientemente Internet en sus estudios es muy baja (Ordóñez, 2009), lo cual solo ratifica que sus docentes no los han expuesto adecuadamente a estas tecnologías, lo que se traduce, a su vez, en insuficiencias de los “otros usos” que le dan a Internet, ejemplificados en la débil utilización como herramienta para la participación ciudadana de este grupo etario, lo que hemos descrito como “una página en construcción” (García & Ordóñez, 2012). Lo anterior genera una serie de demandas sobre los propios docentes, preocupados por mantenerse actualizados en el uso de las tecnologías digitales para la educación, y bajo el bombardeo de las nuevas estrategias didácticas de educación a distancia o bajo la presión de disminuir los costos de la educación superior; sin embargo, no se resuelve automáticamente porque el proceso implica comprender y enfrentar las dificultades de la

---

<sup>3</sup> Ver por ejemplo Siemens y Downes en <http://cck11.mooc.ca/>.

transferencia de tecnologías a entornos culturales diferentes a los que existen en su lugar de generación.

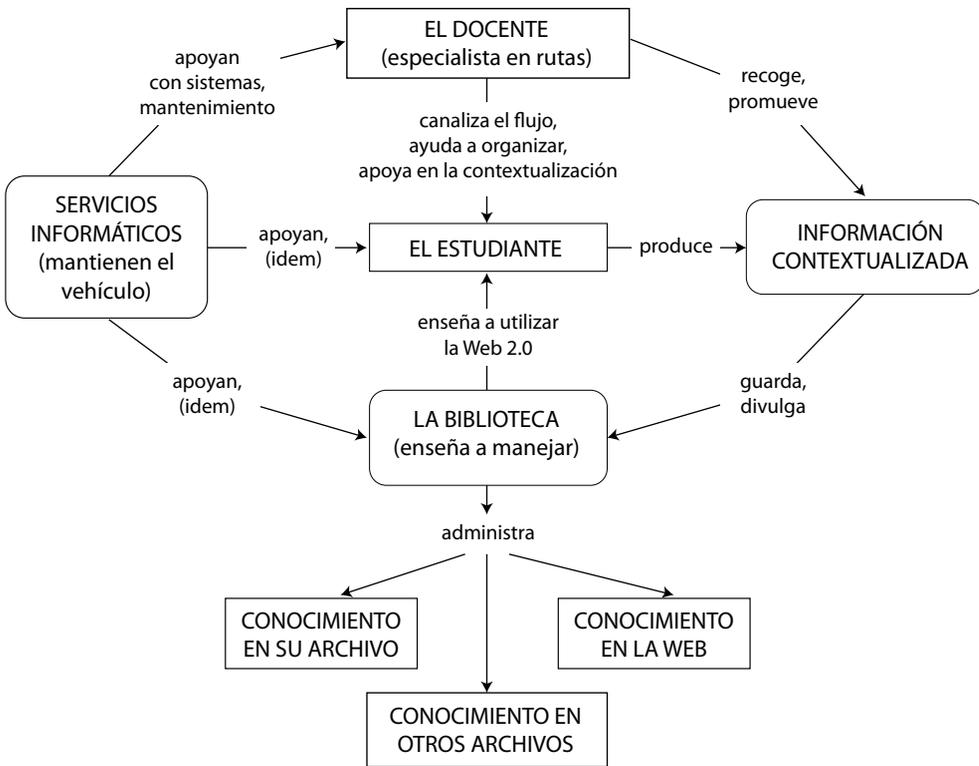
Nuestra hipótesis de trabajo trata de profundizar en las razones por las que está costando tanto lograr que nuestros docentes acepten el hecho digital, lo hagan suyo, y procedan a enseñar estas herramientas a los estudiantes de manera que se puedan utilizar con eficiencia los múltiples caminos que abre la enseñanza conectivista. Si el problema es de transferencia tecnológica de una cultura a otra, podemos entender mejor cómo se nos dificulta el trabajo en equipo necesario para que sea la “organización universitaria” la que asimile las tecnologías digitales, en lugar de que cada docente sea el que deba internalizar la importancia de lo digital, dominar sus herramientas y proceder a conocer de las estrategias pedagógicas que se le abren para enseñar la materia de su especialidad.

La frase clave es entonces “el trabajo en equipo”, no es el esfuerzo individual del docente, con la autorización o no de un directivo, o la explicación más o menos adecuada de los expertos en tecnologías educativas. Es el esfuerzo integrado de los diferentes miembros de la organización, en una cultura colaborativa, lo que logrará insertar adecuadamente la conectividad en los procesos educativos.

En la figura 3 se muestra un modelo posible de interacción, basado en la necesaria agregación de esfuerzos a asumir entre los docentes, los departamentos de informática y las bibliotecas universitarias, todo bajo el estímulo y dirección de los administradores o gerentes, responsables de que estas interacciones se den en la práctica.

De acuerdo con la figura 3, el docente realiza su labor apoyado en los esfuerzos de dos componentes importantísimos de la vida universitaria moderna. Por una parte, los servicios de biblioteca, especialistas en información, y por lo tanto en su acopio y sistematización; por la otra, en los servicios de informática,

responsables de garantizar el acceso rápido y oportuno a las oportunidades que brinda Internet. De esta forma, la labor del docente se concreta a usar la información obtenida gracias a las tecnologías pertinentes, para enseñar a sus alumnos a comprender y utilizar eficientemente los conocimientos que existen en un ámbito específico. En este modelo se aprecia cómo el esfuerzo debe ser dirigido por la gerencia universitaria, responsable de acoplar adecuadamente las diferentes estructuras de la institución universitaria. Sin embargo, en la experiencia real, en nuestro medio, esta posibilidad es difícilmente lograda en función de la forma como transmitimos y obtenemos información para generar conocimiento.



Fuente: Ordoñez (2012)

Figura 3: La organización universitaria y su apoyo al docente

## 5. INFORMACIÓN, CONOCIMIENTO Y DESARROLLO: EL RETO LATINOAMERICANO

El caso recién analizado, o las dificultades para aplicarlo en nuestro medio universitario, se explican, al menos parcialmente, por la novedad del hecho digital en nuestra educación. Pero lo cierto es que lo mismo está ocurriendo en todos los niveles de la sociedad, puesto que para nadie es un secreto que estamos frente a un verdadero “tsunami digital”. Y este entorno cambiante presenta retos difíciles de vencer en nuestro medio. A la hora de comprender y actuar frente a lo nuevo, en nuestra sociedad, las personas en una población determinada no están suficientemente educadas (¿socializadas?) como para saber obtener información “formalizada” en textos, bibliotecas, y demás, acudiendo alternativa y naturalmente a instancias más asequibles de información tradicional. Si el individuo está inmerso en una cultura donde el jefe o la autoridad son naturalmente los que saben, frente a la ignorancia real o presumida de los seguidores, será más fácil solicitar información a los jefes o a la autoridad. Ambos mecanismos pueden llevar a información insuficiente o inadecuada para resolver los problemas del entorno, realidad que sería entonces el reflejo de una situación de origen cultural.

Si nuestras premisas son ciertas, surgen de inmediato dos problemas derivados de esta realidad en nuestra cultura. Por una parte, como es cierto que los jefes día a día tienen casi que la obligación de tener respuestas, de estar informados, frente a casi cualquier aspecto de la vida, “para aspirar a ser líder el jefe debe saberlo todo”, y casi pudiésemos decir, que por su condición de jefe se siente obligado a saberlo todo, o a parecer que lo sabe, resultando así que, cada vez que sea consultado, hablará con autoridad y pretenderá conocer de lo que se le pregunta, con el terrible riesgo de dar información falsa o no adecuada para ser utilizada en la resolución del problema que enfrenta el que consulta. Este primer problema convierte a esta fuente de información basada en la experiencia, en algo altamente dudoso, en el mejor de los casos.

El segundo problema que surge frente al observador en la forma de obtener información, y que en cierto sentido se deriva del anterior, es que pocas veces habrá experiencias anteriores válidas frente a la increíble velocidad de cambio de la sociedad actual. Pasadas ya las etapas de la migración campo-ciudad, y de otros momentos históricos que puedan haber significado instancias de cambio acelerado en una sociedad dada en un momento determinado, como lo pudieron ser los momentos posteriores a grandes guerras, por ejemplo, el impacto de las tasas de cambio sobre la sociedad moderna es tal que hasta la educación se prepara para enseñar a los individuos cómo enfrentar los cambios permanentes, en lugar de darle información que pudiese resultar ya obsoleta para el momento en que se la está dando al educando (ver, por ejemplo, Aguerrondo, 1999). Frente a realidades siempre variantes es difícil acumular suficientes experiencias válidas como para orientar lo que debe ser nuestra respuesta frente a las nuevas situaciones que enfrentamos.

La alternativa inmediata frente a los problemas planteados sería la de acudir con rapidez a las fuentes formales de información; sin embargo, la falta de educación y la dificultad de acceso a esas fuentes, hasta hace poco solo ubicadas en bibliotecas y lugares especializados, ha traído como consecuencia que sea poca utilizada en nuestro ambiente latinoamericano. Es aquí donde irrumpen avasalladoramente las posibilidades que ofrecen las tecnologías de información, Internet y los espacios asociados a la misma.

## **6. INTERNET Y EL APRENDIZAJE COLECTIVO**

Lo hasta aquí expresado nos abre todo un nuevo mundo de posibilidades para la educación, al ser esta la herramienta ideal para dotar al individuo de instrumentos para la caracterización de los problemas que confronta, la detección de la información requerida para intentar resolverlos, y proporcionarle los mecanismos para la evaluación y el control posterior. Desarrollarse como individuo y participar como ciudadano en la comunidad, salir de la pobreza, o manejar el conflicto derivado de las di-

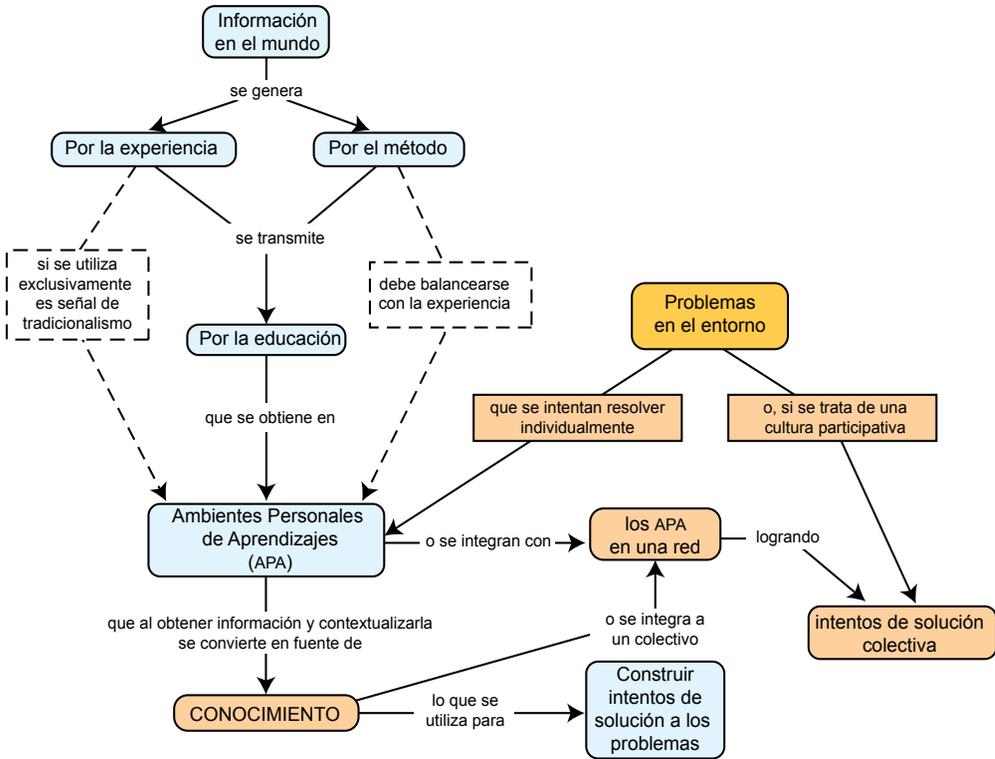
vergencias de opinión, son solo algunos de los ejemplos de los problemas que se podrían atacar con la forma de racionalizar nuestro accionar individual en sociedad que pudiese ser transmitida por vía de la educación.

Pero aún queda otro problema de fondo pendiente por resolver, no es otro que el de la rapidez, cantidad y calidad de la información que puede obtener, inclusive por Internet, en una circunstancia determinada, ante un problema particular, una persona aislada. Indudablemente que se convierte en tarea casi imposible para un individuo, trabajando en forma independiente, poder obtener información precisa y suficiente para interpretar en forma adecuada todas las facetas que presenta un problema complejo, por no hablar de la enorme cantidad de problemas que deberá enfrentar a lo largo de su ciclo vital. Es aquí donde surge la necesidad imperiosa de aprender a trabajar colectivamente.

Los problemas complejos solo son susceptibles de soluciones complejas, de múltiples facetas de ataque; para lograr esto en forma eficiente, el ciudadano se ve obligado a trabajar en equipo. Es aquí donde surge la necesidad de aprender a conformar una cultura participativa, otro reto para los educadores, que pueden apoyarse para ello en Internet y las tecnologías digitales (ver Lacasa, 2010). El reto es lograr pasar de las experiencias individuales y convertirlas en posibilidades colectivas —hoy hablamos hasta del conocimiento distribuido (Downes, 2005)— de modo que pueda ayudar a cada miembro de una comunidad a acumular información de manera eficiente y contextualizarla en forma adecuada y rápida a fin de poder enfrentar con eficiencia los retos colectivos e individuales en medio de las turbulencias aceleradas de los tiempos presentes.

Para ayudarnos a comprender el reto planteado, podemos valernos del mapa conceptual que presentamos a continuación (figura 4) con el que pretendemos visualizar la interacción deseable entre los esfuerzos individuales para acumular y procesar

información, los espacios colectivos de reflexión y análisis<sup>4</sup> y los intentos de solución a los que se puede llegar en forma individual o colectiva.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4: Generación, Transmisión y Utilización de información (conocimiento) para la solución de problemas

En la figura 4 se intenta mostrar la interacción de los diferentes procesos; por una parte, la generación, transmisión y utilización de información para la resolución de problemas y, por la otra, el de la resolución de los mismos en forma aislada o colaborativamente. Así, la figura especifica que luego de obtener información con base en la experiencia propia o de figuras de autoridad, o bien por los canales formales de información, que

<sup>4</sup> Ambientes Personales de Aprendizaje, APA, ver por ejemplo [http://es.wikipedia.org/wiki/Entorno\\_Personal\\_de\\_Aprendizaje](http://es.wikipedia.org/wiki/Entorno_Personal_de_Aprendizaje).

incluye a los medios digitales, la misma se convierte en conocimiento al ser contextualizada frente a una situación problemática (Downes, 2005). Este conocimiento puede ser utilizado de inmediato para intentar construir soluciones a los problemas que se enfrentan, o ser compartido con un colectivo para buscar soluciones participativas a los problemas.

Aparece como importante entonces el concepto de los APA, que no es otra cosa que la red de conexiones que puede generar un individuo con los espacios portadores de información valiosa para su devenir. El concepto clave aquí es el de la unión explícita (mediada por la educación) de diversos APA, que logran así integrar redes de información con la complejidad requerida para poder intentar resolver problemas complejos con eficiencia, tanto por la cantidad y calidad de la información obtenida, como por la adecuada multidimensionalidad exigida por los problemas reales en el mundo complejo de la actualidad.

## **7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: ¿HACIA UNA EDUCACIÓN QUE FORME REPUBLICANOS?**

La conclusión obvia de todo lo anterior es que hay que transformar urgentemente nuestra educación. El problema de política estriba en hacia dónde debe ir esa transformación. Creemos que no hay dilema posible, debe ser hacia una educación que forme ciudadanos, capaces de interactuar con su entorno y de transformarlo en la medida de sus necesidades. Y para ello necesitamos que la educación ayude a desarrollar una cultura colaborativa en los educandos, de manera que puedan enfrentar eficientemente los complejos problemas que enfrentan en la sociedad actual. Solo así se podría satisfacer la exigencia expresada por Rodríguez cuando hace ya casi dos siglos habló de preparar republicanos (Uslar-Pietri, 1986).

Lo anterior, dada nuestra actual estructura de generación, transmisión y utilización de conocimientos debe surgir de la universidad latinoamericana. Con todas sus deficiencias, en nuestro medio y globalmente, no tenemos que llegar a los extremos de

Taylor (2010) para entender que la universidad se encuentra en crisis, pero es uno de los pocos espacios donde se consigue la independencia de criterios y el acicate para desarrollar nuevos conocimientos que demanda el reto que tenemos planteado. Si bien es cierto que iniciativas de otro tipo son posibles, desde las organizaciones no gubernamentales, tanques de pensamientos, *think tanks* o institutos de investigación, es la universidad la llamada a aceptar el reto que tenemos por delante. Este puede ser el lugar donde se reivindique la institución universitaria o termine de ser considerada un objeto obsoleto de la historia; es a los administradores universitarios, en nuestra parte del mundo los mismos profesores devenidos en “gerentes de sus organizaciones”, a quienes corresponde aceptar y obtener resultados positivos. En sus manos estará la última palabra. Pero esta última palabra no puede venir exclusivamente por la así llamada “voluntad política”, esto no es suficiente; solo con más y mejor investigación, orientada a conocer en profundidad el objeto de estudio, que no es otro que la sociedad latinoamericana, obtendremos el conocimiento pertinente para poder tomar las decisiones correspondientes. Este es el gran reto, transformar nuestros problemas en impulso para la investigación, y transformar los resultados de esa investigación en decisiones de política que nos permitan ir resolviendo nuestros problemas. Solo así construiremos, sin magia, el mundo real en que queremos desenvolvernos. Solo así estaremos enfrentando adecuadamente el reto de lo digital para la nueva era.

## REFERENCIAS

- Aguerrondo, I. (1999). *El nuevo paradigma de la educación para el siglo*. Disponible en: <http://www.oei.es/administracion/aguerrondo.htm>. Accedido en: febrero de 2012.
- Department for International Development (2009). *Intermediary Impact: case studies of intermediary influence*. Disponible en: <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/IntermediaryImpactonline.pdf>. Accedido en: febrero de 2012.
- Díaz Barriga, F. (2010). Integración de las TIC en el currículo y la enseñanza para promover la calidad educativa y la innovación. *Pensamiento Iberoamericano*, 7, 129-149.

- Downes, S. (2005). *An introduction to connective knowledge*. Disponible en: <http://www.downes.ca/post/33034>. Accedido en: febrero de 2012.
- Downes, S. (2007). *What connectivism is*. Disponible en: <http://halfanhour.blogspot.com/2007/02/what-connectivism-is.html>. Accedido en: febrero de 2012.
- Fischman, G.E. & Ramírez Romero, J.L. (2008). Tecno-esperanzas y educación pública en América Latina. *Profesorado*, 12(2), 1-19.
- García-Chacón, G. & Ordóñez-Vela L.A. (2012). Internet y participación ciudadana juvenil: una página en construcción. *REIRE, Revista d'Innovació i Recerca en Educació*, 5(1), 140-157.
- Inglehart, R. & Welzel, Ch. (2010). Changing mass priorities: The link between modernization and democracy. *Perspectives on Politics*, 8(2), 551-567.
- Lacasa, P. (2010). Entrevista a Henry Jenkins: Cultura participativa y nuevas alfabetizaciones. *Cuadernos de Pedagogía*, 398, 52-56
- Ordóñez, L. (2009). *Información y tecnología: El caso del movimiento estudiantil venezolano*. Disponible en: <http://www.cibersociedad.net/congres2009/es/coms/informacion-y-tecnologia-el-caso-del-movimiento-estudiantil-venezolano/289/>. Accedido en: enero de 2011.
- Ordóñez, L. (2011). La inserción transversal de la conectividad en el currículo de estudios generales. *Ciencia y Sociedad*, 36(3), 450-463.
- Ordóñez L. (2012). *Cultura Participativa y Conectivismo: Un mapa conceptual para facilitar la incorporación de las Bibliotecas y los Servicios Informáticos en la docencia conectivista universitaria*. En preparación.
- Siemens, G. & Downes, S. (2011). Welcome to CCK11. Disponible en: <http://cck11.mooc.ca/>. Accedido en: febrero de 2012.
- Taylor, M. (2010). *Crisis on Campus. A Bold Plan for Reforming Our Colleges and Universities*. New York: Knopf.
- Uslar Pietri, A. (1986). Alegato por las cuatro comunidades. En: Autor. *Godos, insurgentes y visionarios*. Barcelona: Seix Barral.



# La producción de conocimientos en el transcurso y después de la tesis doctoral: Entre utilidad científica y uso social

**Pascal Lafont<sup>1</sup>**  
**Marcel Pariat<sup>1</sup>**



## 1. INTRODUCCIÓN

Nuestra contribución se organiza en torno a un cuestionamiento que parte de la observación, según la cual, la socialización al medio científico de los jóvenes investigadores, que son los doctorandos convertidos hoy en doctores, conduce a estos, en gran parte, a pensarse a sí mismos en un proceso constante de ida y vuelta entre la producción del conocimiento, su utilidad y su uso. Así pues, la profesionalización de los cursos doctorales remite, desde nuestra opinión, a una intención organizativa de los jóvenes investigadores de emprender una reflexión sobre sus propios razonamientos, a deber pensarse ellos mismos por una constante ida y vuelta

Además, en todas partes del mundo, la problemática relativa a la formación doctoral y a la evolución de la investigación presenta, por lo tanto, una importancia particular debido a la deserción de los jóvenes, y a la escasa atracción de las nuevas generaciones por la investigación. En efecto, una reducción del

---

<sup>1</sup> Universidad de Paris Este Créteil (UPEC). REV-CIRCFET EA 3484

32,2% de los doctorandos, y, en particular, del 48% en ciencias humanas y sociales, está prevista en las universidades francesas entre el 2007 y el 2017 (Fabre, 2008: 5), aunque las causas son múltiples, se encuentran en particular, las incitaciones ministeriales respecto a que debe reducirse el número de doctorandos en ciencias humanas y sociales y la afirmación de una voluntad política de limitar a tres años la preparación de una tesis doctoral.

¿En este contexto, el incentivo por la construcción de cursos de formación doctoral con fuerte poder de atracción internacional, no se revela determinante para la capacidad de empleo de los doctores (Baby, 2010: 1)? ¿Y entonces, cómo la utilidad científica condiciona la producción de conocimientos?

En la búsqueda constante de lo que hace la originalidad tanto del objeto de investigación como de su tratamiento, en una acepción heurística, los estudiantes parecen definirla como un medio de legitimación de los conocimientos movilizados en la delimitación de su modelo de análisis teórico. ¿Sin embargo, cómo el uso social orienta la producción de conocimientos? ¿El uso social es particularmente definido, cuando este se asocia a un proyecto profesional y científico que invita, a veces, a los doctorandos a comprometerse en un planteamiento de valorización de las competencias (Durette, Fournier, Lafont, 2012), como lo incitaría la invitación a la escritura del nuevo capítulo de la tesis?

¿Por fin, cómo la producción de conocimientos permite la articulación entre la utilidad científica y el uso social de los resultados de las investigaciones? Desde este punto de vista, ¿el trabajo de escritura de la tesis no crea las condiciones de un equilibrio entre estos dos polos, a condición de que dicho trabajo contribuya al reconocimiento de una identidad profesional, social y científica asociada a su historia biográfica? Por ello, ¿los propios individuos no se comprenden y no se estructuran en una relación de co-elaboración de sí mismos y del mundo social? (Alheit & Hoerning, 1989; Hoerning, 2000)

Por lo tanto, si el doctorando busca optimizar su producción de conocimientos orientándola hacia una articulación entre la utilidad científica y el uso social de los resultados de las investigaciones, es porque desea conciliar sus aspiraciones profesionales y científicas con las representaciones que se hace de sí mismo, de su historia, de las exigencias de la institución certificadora, y de las relaciones que mantiene con su nuevo entorno, lo que debería permitirle el reconocimiento académico de sus competencias, ya que “un individuo no está en condiciones de identificarse plenamente a sí mismo, sino en la medida en que sus particularidades encuentran una aprobación y un apoyo en las relaciones de interacción social” (Honneth, 2008: 33).

Los elementos de demostración toman apoyo en un procedimiento metodológico, que privilegia una dimensión biográfica (Delory Monberger, 2003, 2005) del método de restitución de los conocimientos revelados por la aprehensión de dos registros distintos, uno implícito, y otro explícito. Por tanto, de la dimensión biográfica que esta designa, retendremos no la realidad efectiva de lo vivido, sino el campo de representación y de construcciones, según las cuales, los seres humanos perciben su existencia. El estudio de los elementos relativos a la utilidad científica enunciados en tres tesis doctorales en Ciencias de la Educación, sostenidas en 2009 y 2010, será completado con el análisis de los datos inherentes al uso social, expresado en el marco de tres entrevistas semi-directivas de doctores que han conocido distintas evoluciones profesionales, reveladoras de trayectorias de producción de conocimientos; estas entrevistas fueron realizadas por un investigador que no podía ser su director de tesis, habida cuenta de la relación entre el doctorando y el director de tesis, y debido a que partimos del postulado, según el cual, los individuos durante su trabajo de escritura de la tesis, dan forma a su aprendizaje desde su propia experiencia, vector de una historia social y personal. Para nosotros, el proyecto de análisis de los contextos de producción de conocimientos remite a tres etapas distintas, que se refieren a las condiciones que han motivado la inscripción del doctorando en un proyecto de formación doctoral, su itinerario de aprendiz investigador

durante la tesis, y el uso que desea hacer y/o que pueda hacer después de su trabajo de investigación.

## 2. UTILIDAD CIENTÍFICA Y USO SOCIAL DE LOS CONOCIMIENTOS

Conviene pues, precisar previamente lo que entendemos por “utilidad científica”; se trata de un proceso científico de capitalización de conocimientos, en el que todos los enunciados son susceptibles de ponerse perpetuamente en entredicho por un cuestionamiento crítico y siguen siendo autónomos con relación a las necesidades sociales, concepto este que merecería repreguntarse, en tanto que es susceptible de revelar mucho más que “un eufemismo que oculta los intereses privados (económicos) de las empresas o grandes grupos industriales” (Bourdieu, 2001). La dimensión “de los conocimientos” recubre, a nuestro modo de ver, los conocimientos reconocidos académicamente por el racionalismo crítico de los protagonistas del medio universitario. Por ello, designamos el uso social de los conocimientos producidos en el transcurso y después del trabajo de tesis como un proceso, según el cual, su utilización reposa en dispositivos de legitimidad y aceptabilidad. Pero frente a la realidad de las situaciones de construcción de conocimientos en el curso de una labor de investigación,

[...] lo que se cree saber choca claramente con lo que se debería saber. Cuando el espíritu se presenta a la cultura científica, este nunca es joven. Es incluso muy viejo, ya que tiene la edad de sus prejuicios [...] la opinión piensa mal; no piensa: traduce necesidades en conocimientos. Al designar los objetos por su utilidad, se impide conocerlos (Bachelard, 1999: 5).

El uso social remite a una utilidad social o, incluso, política al servicio de las instituciones y del público, con el fin de explicar los problemas de sociedad, o aun aportar consejo a los responsables, pues a veces, “en cuanto un problema adquiere visibilidad y se transforma en objeto público, este se traduce en una serie de tomas de posición, en la incorporación de otros protagonistas (el Estado en particular), en la creación de dispositivos institucionales para tratarlo” (Kreimer, Zabala, 2008:

418). Los trabajos de los “doctorandos” se inscriben más en una sociología social, que en una perspectiva experimental, pues los hechos de sociedad analizados abastecen la problemática en las dimensiones políticas, sociales y económicas (Lahire, 2005). Y todos buscan comprender los procesos sociales que superan los contornos visibles de las especificidades de los contextos y de los dispositivos que estos se proponen analizar, movilizándolo su imaginación fértil para revelar la singularidad de los objetos de estudio. Frente a esta tensión entre utilidad científica, sinónima de una producción de conocimientos más sabios, y uso social del conocimiento sociológico relacionado con la demanda social, o incluso con “el personal de las agencias de *consulting*, auditoría y *lobby*” (de Montlibert, 2004), es importante, sobre todo para los estudiantes doctorandos, “definir una postura teórica y movilizar herramientas metodológicas para asegurarse una construcción de conocimientos que sea académicamente admitida”. Se trata entonces, de comprender los procesos por los cuales los conocimientos científicos adquieren una utilidad científica, para no exceder la legitimidad concedida por la comunidad científica.

Sin embargo, si “la pertinencia de un objeto de investigación es precisamente su capacidad para articular, en asociaciones cada vez más amplias, un número siempre creciente de protagonistas” (Latour, 1995: 32), hay que reconocer que a partir de nuestra muestra de estudio, las tres tesis toman apoyo en la definición de una pluralidad de actores económicos, sociales, políticos, y que al menos dos niveles de interpretación pueden considerarse :

[...] los macro sociológicos, donde los tipos de gestión política, económica de las organizaciones del trabajo, de formación y certificación, sindicales, y las relaciones del uno con el otro, pueden ser cuestionadas, y los micro sociológicos, donde se manifiesta la expresión de las interacciones entre actores individuales e institucionales, relativas a construidos sociales resultantes de normas culturales y especificidades territoriales.

Por ello, podríamos también preguntarnos sobre las condiciones a partir de las cuales la producción del conocimiento científico

de los doctorandos participa en la definición y en la imposición de algunos temas de planificación social. Así pues, comparten el sentimiento según el cual, “la libertad de los protagonistas individuales resulta sobre todo de su capacidad para tomar conciencia de la situación actual de las relaciones sociales”. ¿No sería pues en este sentido, que la teoría sociológica podría ser de una gran utilidad social, y que el conocimiento de los determinismos podría revelarse como un potente factor de emancipación y libertad?

### 3. CONTEXTO DE INSCRIPCIÓN DE LOS DOCTORANDOS EN TESIS

¿La voluntad que alimenta el proyecto de comprometerse en la realización de una tesis sólo se determina individualmente? ¿Cómo ha nacido el proyecto? ¿Y, de qué tipo de motivación se trata?

El sujeto “A”, de origen malgache, vino a Francia para preparar una tesis en el marco de un permiso de formación. Al mismo tiempo, él había aceptado la obligación de elevar su propio nivel de formación, que le fuera impuesta por la institución a la que pertenecía y en la cual era director administrativo de un centro de formación para profesores de la enseñanza privada confesional. Fuertemente movilizado, y a pesar de la supresión de su financiación al final del primer año, él manifestaba su deseo de analizar el funcionamiento institucional de su organización de trabajo, y se mostraba especialmente interesado por el posicionamiento y los intereses en juego de los protagonistas, al igual que por los efectos del sistema. Así se expresaba:

¿Pero si todos los individuos ya son protagonistas en su propio compromiso social, por qué hablar aún más? Es la cuestión planteada por mi director de investigación que me perturbó mucho, y que me llevó a una amplia reflexión sobre mi propio compromiso socio-profesional y me condujo a un análisis directo sobre las prácticas de las personas en el universo de la enseñanza protestante, medio social del cual obtuve mis experiencias de vida profesional durante una quincena de años.

Su intención, a largo plazo, era llegar a elaborar un proyecto de formación continua de profesores titulados en el seno de su organización. Así pues, su proyecto profesional justificaba la elección de su objeto de investigación.

Entonces, muy naturalmente él se impuso la necesidad de confrontarse tanto a los referentes teóricos de los actores, como al análisis del sistema de su organización. Finalmente, en este caso, las motivaciones individuales, generadoras de aspiraciones afirmadas, permitieron superar las dificultades institucionales.

En cuanto al sujeto “B”, de origen haitiano, instalado en Francia después de una decena de años, evolucionaba en el sector de *consulting* y la formación. Consciente de la necesidad de obtener un doctorado, se comprometió en la preparación de una tesis en ciencias de la educación, después de una carrera en economía del desarrollo. Muy rápidamente, se orientó hacia un proyecto destinado a contribuir al desarrollo de Haití, buscando identificar un objeto de investigación pertinente en relación con sus preocupaciones en los confines de ciencias de la educación, de la economía del desarrollo, de la sociología política: B plantea que:

Inscribir el sistema nacional de educación y formación en una perspectiva de desarrollo económico y social aparece, en un país de escasos recursos, como la vía obligada para poder mejorar perdurablemente las condiciones de vida de la población y garantizar la perennidad del vínculo social.

Por eso, rápidamente quiso movilizar, respecto a estos campos disciplinarios, las teorías susceptibles de contribuir a la explicación de la no adecuación de la oferta de formación profesional con las necesidades de Haití, con el fin de elaborar propuestas de remediación, en particular en el sector del turismo. Así pues, para B. el objeto de investigación elegido aparece estrechamente vinculado con el proyecto profesional, dejando al mismo tiempo márgenes de maniobra entre las consideradas como posibles.

Por fin, en lo que se refiere al sujeto “C”, de origen francés, él inscribe inmediatamente su proyecto de doctorado en la continuidad de la reanudación de sus estudios. Vinculado a la vida activa como asalariado, expresa un fuerte deseo de reconversión y de evolución profesional. Especialmente interesado por las cuestiones relativas a la educación, aspira a identificar un objeto de investigación en relación con la formación y la educación para todos a lo largo de la vida, susceptible de conducirlo hacia una carrera de investigador o profesor investigador. Interesándose, más concretamente, por los dispositivos de valorización de las competencias profesionales y personales, combina entonces su investigación con actividades profesionales como participante en formación de adultos, y toma muy rápidamente conciencia de la necesidad de aprehender conceptos como los de reflexividad, negociación y transacción social, razón por la cual se pregunta sobre los intereses en juego de los actores, ya sea que estos estén inscritos en el campo político, social o institucional.

En la realización de su trabajo deja así surgir el deseo de aprehender los fundamentos políticos y sociales, en tanto que se cuestiona sobre los motivos que presiden su creación y su aplicación.

Los tres casos estudiados difieren de manera singular. En efecto, si para uno de ellos el origen del compromiso en tesis se vinculó con una dificultad externa, en los dos casos restantes se trata de una elección personal, una forma de autolimitación. La motivación de los estudiantes se vinculó aquí con un proceso que regula su compromiso en una acción o experiencia de formación, la cual determina el desencadenamiento en una determinada dirección y garantiza la prolongación hasta el resultado o la interrupción. Así pues, los motivos de compromiso de los doctorandos son plurales y pueden aproximarse a una tipología (Carré, 2004), según la cual las motivaciones intrínsecas, prácticas de una actividad por la satisfacción que se logra, pero también las extrínsecas, que actúan con la intención de obtener un resultado que se encuentra fuera de la formación doctoral misma, entrecruzando finalmente varios motivos de ingreso a la formación.

Por otra parte, respecto a las orientaciones relacionadas con las motivaciones, el motivo personal operacional aparece según los discursos como parte esencial, puesto que se trata de adquirir competencias percibidas como necesarias para el ejercicio de responsabilidades en las funciones que aquellos proyectan.

Las entrevistas hicieron hincapié en la necesidad de que los cursos de formación se asociaran a cursos de reconocimiento, a través de los cuales se afirmara el interés “en querer proseguir su formación por una interacción permanente a varios niveles, el de la relación entre los individuos, y el de la relación entre sus acciones y sus reflexiones”, con el fin de continuar identificando los proyectos futuros tanto individuales como colectivos, y cumplir así con un doble objetivo de autonomización y socialización, que basado en una dimensión relacional consentida abra los espacios no solamente para experimentar, sino también para aprender de su experiencia, porque reflexividad y alteridad se piensan en conjunto (Ricoeur, 1990) en el seno de la formación doctoral. Así se puede suponer que el motivo identitario, centrado en el reconocimiento del medio y de la imagen social de sí mismo, resulta primordial. El reconocimiento aquí considerado, remite a una calidad social positiva asociada a una exigencia moral opuesta al reconocimiento de prerrogativas que puedan inducir a que “una estima social deba merecerse y que el reconocimiento que se sigue expresa la gratitud de la sociedad respecto de algunos seres o calidades correctamente identificados” (Heinich, 2009).

Si, al origen, los tres temas presentan historias diferentes de ingreso al trabajo de preparación de la tesis, uno (a) por dificultad institucional, los otros dos por motivación intrínseca (b y c); sin embargo, para todos los motivos de compromiso se asocian a valores, a la idea de justicia social, de distribución equitativa de las riquezas y de reducción de las desigualdades sociales. En una dinámica abundante de interrogaciones, la cuestión de una posible adecuación entre formación y desarrollo económico y social debía plantearse, y, esta, más concretamente con relación al sector tradicional de la agricultura, fuente de supervivencia,

ya que “una reforma permitiría tener el personal cualificado que nuestros niños merecen. Aumentar el nivel de calificación, sería elevar igualmente el nivel de desarrollo” (a). “Me gustaría que se me ayude a concebir, cuál sería el tipo de desarrollo más en adecuación con las expectativas del país, para llegar un día a afirmar que la formación profesional y el desarrollo están vinculados, y en correlación con mis aspiraciones” (b). El planteamiento consiste aquí en hacer referencia a competencias exteriores para transformar una competencia interior, postulando que la eficacia del desarrollo debe ser correlativa a las condiciones de expansión a las cuales aspiran los pueblos autóctonos. Las realidades reveladas a través del análisis de la escritura o de los discursos producen una articulación entre un espacio-tiempo individual y un espacio-tiempo social.

Y este efecto no puede obtenerse sino porque la secuencia narrativa que estos últimos construyen directa o indirectamente, en sus formas y sus contenidos, pone en evidencia un conocimiento implícito de los contextos, de las instituciones, de las prácticas, impulsando un cuestionamiento sobre la racionalidad social a la cual se mezclan, sin que el actor sea realmente consciente.

#### **4. CONTEXTO DE PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTOS**

En un mundo enfrentado a un gran cambio (Morin, 2011), donde las interdependencias conducen a inventar nuevas maneras de producir conocimientos y de administrarlos, nuevos equilibrios entre las sociedades, convocan a la refundación de un contrato social que tienda a la renovación de las relaciones entre la investigación científica, la enseñanza superior y la ciudad. Sin embargo, si la internacionalización y la armonización de un espacio europeo de la enseñanza superior, impulsadas por el proceso de Bolonia, hicieron tomar conciencia a los establecimientos universitarios y a los reclutadores de personal del valor económico y científico de los jóvenes graduados de alto nivel (Aghion, Cohen, 2004), no subsiste menos una ignorancia recí-

proca entre doctores y empresas<sup>2</sup>, por ello hacemos referencia a una particularidad que puede asociarse a una paradoja, según la cual, aunque el doctorado sea el título más elevado de la enseñanza superior, este ofrece perspectivas de inserción profesional y empleo más inciertas que algunos másteres (Calmand, Giret, 2009). Esto puede explicar que las inscripciones en doctorado sufran la concurrencia de las formaciones profesionales, pues a pesar del gran número de personal jubilado en el sector de la investigación pública que, si bien ofrece numerosas oportunidades de empleo, estas no se traducirán todas en remplazamientos. Por lo tanto, ¿la utilidad social y las repercusiones concretas legitimarían las nuevas orientaciones de la investigación? Además, los doctorandos sufrirían disfunciones interinstitucionales, y su éxito resultante, principalmente, de criterios académicos consustanciales al mundo de la enseñanza superior; ¿y ello, sobre todo teniendo en cuenta que la inscripción en doctorado está condicionada por su parte por los medios de financiación de la formación doctoral?

## 2.1. PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTOS DURANTE LA TESIS

Las representaciones de los doctorandos con respecto a la producción de conocimientos están caracterizadas por la utilidad científica, que los remite principalmente al valor heurístico de los conocimientos que estos actualizan, a la definición de su postura y a la definición de los campos disciplinarios a los cuales se refieren. Por ello, el aprendiz busca “desarrollar su capacidad para analizar la relación que mantiene con su objeto, al igual que busca un medio de mejorar el carácter científico de su trabajo (Corcuff, 2005: 22).

Preocupado por la voluntad de comprender las modalidades del funcionamiento de su organización de trabajo, para definir mejor los procesos de decisión del sujeto “A”, se debió consagrar largas horas para apropiarse los datos susceptibles de permitirle

---

<sup>2</sup> La carta del Estudiante n°990 - Lunes 7 de junio de 2010.

elevar a rango conceptual el resultado de sus investigaciones. Así pues,

un investigador que se obstina a no validar más que un solo modelo de análisis y evaluación social, descarta de golpe la posibilidad del surgimiento de nuevos casos hipotéticos de acción social, lo cual ha de tomarse en el sentido que lo entiende Touraine, en cuanto ésta es sobre todo creación, innovación, atribución de sentido (Arostegui, 2001).

No dejando nada al azar, para llegar a una verdadera comprensión de los elementos teóricos y conceptuales, negándose a dejar en la incertidumbre cualquier parte de imprecisión, el sujeto “A”

se adhiere a la idea, según la cual una investigación científica tiene siempre un objetivo de descubrimiento de lo que permaneció oculto a las observaciones exteriores y en el seno de una conclusión estandarizada. Por lo tanto, una nueva comprensión del concepto de comportamiento del actor social posee siempre su parte de carácter científico, y de golpe esta da lugar a una mejor dinámica de su campo de análisis.

Consciente de la parte subjetiva en la determinación del objeto más bien vinculada a una realidad intersubjetiva u objetiva, presentando el riesgo de caer en un constructivismo espontáneo (Corcuff, 2005), “A” no cesó de establecer una estrategia de reflexión para evitar que la influencia de un planteamiento militante afectara su análisis. En efecto, estas dos derivas, el militatismo y la subjetividad, pueden convertirse en obstáculo en el caso dónde “los procesos de contextualización no se examinen como tales y en su diversidad” (Mucchielli, 2005: 33).

Que el objeto de investigación del sujeto “B” se concrete desde Francia o en Haití, la motivación de participar en la evolución o, incluso, en la transformación de Haití, no puede expresarse sino a través de una proyección a largo plazo en una perspectiva con determinación internacional. “Este trabajo deberá servirme de señal en mis investigaciones futuras en el ámbito de la educación y la formación, la socio-economía y el desarrollo”. La postura se define así “en un planteamiento que se destina a la diversificación teórica, metodológica y técnica y en una óptica

pluridisciplinaria del conocimiento adquirido y conquistado; la tesis trabajó y analizó distintos aspectos del campo de la formación-desarrollo en Haití”.

Especialmente investido en la aprehensión de los dispositivos de valorización de la experiencia, el sujeto “C” aspira, por su parte, a comprender y a esclarecer todas las facetas, desde el análisis de los debates parlamentarios hasta la de los discursos de los interlocutores sociales, pasando al mismo tiempo por la de los propósitos de los beneficiarios, así como de los responsables institucionales, incluso en una perspectiva internacional. Por eso precisa su postura:

Resulta indispensable resumir a grandes rasgos el marco de referencia conceptual en el cual inscribo mis trabajos... este intenta combinar, en el seno de una teoría de la estructuración, una doble sociología de las estructuras sociales y de la acción, de las cuales sólo abordaría algunas de las articulaciones. En el ámbito de la teoría de lo social, un dualismo que se opone, la prioridad que se concede a veces a los actores, a veces a las estructuras. Si algunas teorías dan cuenta de los fenómenos sociales refiriéndose a los actores individuales, no permiten sin embargo explicar que estos actores también son influidos por las estructuras. En cambio, otras teorías dan la prioridad a las estructuras, y no parecen llegar a explicar que los individuos son actores que reflexionan e influyen sobre las estructuras.

Su anhelo de comprender lo que preside el origen del dispositivo para acceder mejor a su comprensión, no tiene igual placer que al que toma el movilizar un mecanismo conceptual innovador, por eso sigue precisando:

En este sentido, los conceptos que movilizo, resultantes de la teoría de la estructuración como otros que vienen a aprovisionarlos, revelan el sentido de un conjunto de prácticas sociales realizadas y ordenadas en el espacio y el tiempo, y no la experiencia del actor individual tomado aisladamente, o como la existencia de las totalidades societales.

En definitiva, todos expresan una misma dificultad que surge, en parte, de lo que los individuos que ellos interrogan toman de los procesos sociales, así como de las realidades objetivas.

El individuo no puede pues encontrar una realidad que los doctorandos intenten objetivar, de tal modo que vayan a presentar “una serie de objetivaciones, comenzando por el lenguaje y el conjunto de los significados que transporta, que constituyen el universo simbólico en el cual se desarrolla la vida” (Berger, Luckmann, 1966: 16).

¿Cómo consideran los doctorados la influencia del uso social sobre la orientación de la producción del saber?

“La elaboración de mi propia metodología de investigación depende de la utilidad de los resultados de esta. No obstante, el objeto de estudio condiciona el aspecto metodológico”. El sujeto “A” elaboró un modelo de análisis que le permitió acceder a la identificación de los mecanismos de funcionamiento y de disfuncionamiento de su institución de pertenencia:

Ser un investigador financiado, transforma en parte esta investigación, en investigación de carácter profesional; consecuentemente, los resultados de esta investigación van a ser utilizados en el marco de un apoyo a la toma de decisiones y, luego, en un expediente de base de referencia a la reorientación eventual de la política de formación de profesores en este contexto de la enseñanza protestante.

Asociando el análisis de las actas de las reuniones con las observaciones de la organización del trabajo y las del posicionamiento de los actores, y movilizándolo frente a los datos teóricos y conceptuales correspondientes, permiten pensar que el proyecto profesional contemplado en lo que se nombra corrientemente el cuarto capítulo de la tesis sería, en cierto modo, un elemento determinante de la capacidad individual de vincular utilidad científica, en el sentido académico del término, a utilidad social. En efecto, el proyecto profesional desempeña un papel importante respecto al devenir del “tesista”.

Y necesariamente, este implica el intercambio entre el doctorando y el director de tesis, la implicación de este último no se limita únicamente a la defensa de la tesis de doctorado. El director de tesis tiene en realidad una responsabilidad con re-

lación al devenir del doctorante, y a él le incumbe guiarlo entre utilidad científica y uso social, de tal manera que el proceso de producción de la investigación sea efectivamente acompañado a lo largo de los años doctorales con producciones parciales, susceptibles de constituir, llegado el momento, los elementos constitutivos de una identidad tanto personal como profesional del futuro doctor. Esta situación invita al doctorando a precisar su estrategia de obviar una posición equívoca para formular un planteamiento reflexivo, “apoyado en una vigilancia epistemológica permanente, para poner en ejecución una verdadera postura de intelectual capaz de superar los obstáculos metodológicos”.

En principio investido en un proyecto de recolección de datos en Haití y al mismo tiempo en una gestión de apropiación de datos mundiales: “un estudio objetivo inspirado en el enfoque sistémico que toma en consideración las limitaciones y los intereses en juego de los actores, no sabría descartar la dimensión global del sistema de formación llamado a suministrar al cuerpo social los ejecutivos y los técnicos que éste necesita”. Así, el sujeto “B” sintió muy rápidamente la necesidad de articular conjuntos teóricos de las ciencias de la educación con otros del campo de la economía del desarrollo, susceptibles de suministrarle elementos de análisis y de reflexión, y de autorizarlo a formular preconizaciones tanto para el sector de la economía como para el del trabajo y la formación, precisando como esta hace la relación con un posible proyecto de evolución profesional del futuro doctor, cualquiera que sea este.

El sujeto “C” se propuso explorar la teoría estructuralista de Giddens (1987), luego la de la negociación y la de la transacción, con el fin de descifrar el fenómeno social de la valorización de los conocimientos adquiridos por la experiencia, procurando poner al día el hilo conductor de este entre todos los actores concernidos. Fuertemente investido en su investigación, pone de manifiesto una voluntad de equilibrio constante entre utilidad científica y utilidad social. El punto de vista estructuralista sostiene la idea de que es el conjunto de los actores, lo que

asegura la transformación de las orientaciones globales de las instituciones, contribuyendo a la reproducción de las rutinas organizativas.

Los “tesistas” se sitúan entre “saber empírico” y “saber científico”, remitiendo así, respectivamente, a conocimientos particulares y generales. Ahora bien, en ciencias de la educación, “la formación del individuo debe jugar sobre ambos registros, el de la individualidad y de la universalidad, el de la autonomía y la responsabilidad” (Mialaret, 2004: 175). Ellos mismos son tomados entonces, para la interpretación de su investigación, por un “efecto de espejo”, a través del cual son conducidos a confrontar ambas formas de saber que los enriquecerá recíprocamente.

## 2.2. PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTOS DESPUÉS DE LA TESIS

Después de la defensa de su tesis, el sujeto “A” regresa a su país para reanudar su actividad anterior con la intención de aplicar nuevos proyectos de formación. Sin embargo, al cabo de algunos meses, se enfrentó a dificultades en su organización de trabajo, ya que la persona que lo había remplazado durante el tiempo de su formación doctoral, había puesto todo en obra para ocupar su cargo de trabajo. Entonces, debió pasar de la fase que nombrara al principio de su tesis: “investigador financiado, y sin embargo comprometido”, a la de investigador contratado, ya que

sin ignorar las dificultades de carácter material, la imperfección de orden pedagógico y la inestabilidad organizativa, que esta esfera de acción de formación inicial aún atraviesa, este panorama de análisis invita a la imaginación sociológica a evitar concentrar la mirada sobre un enfoque miserabilista, como si la falta de expansión de la conducta del actor social fuera, sobre todo, hoy día más que ayer, una consecuencia evidente e inevitable de la precariedad en todas sus formas, característica de un país llamado “pobre” y que solo basta con otorgar ayudas financieras y conceder subvenciones materiales para que surja una “conducta de actor social” legítima y capaz de modificar favorablemente esta precariedad.

Obligado a dejar su empleo de director administrativo del centro de formación de profesores el sujeto “A” supo rápidamente movilizar las redes de la enseñanza superior con el fin de desempeñarse como profesor, y, al mismo tiempo, estableció contactos con responsables institucionales universitarios para elaborar un proyecto de formación en asociación con una institución universitaria francesa. Así pues, hizo prueba de su capacidad para sacar partido de las observaciones y análisis conducidos durante su investigación doctoral, para transferir sus acervos y ponerlos al servicio de nuevos proyectos, inscribiéndose, al mismo tiempo, en el seno de los intereses en juego de los actores de la formación superior en su país. Asimismo, encuentra una prolongación a su reflexión según la cual, “una de las condiciones del cambio social es ciertamente tratar los intereses que están en juego con un planteamiento sin exclusión de los actores; el mejor planteamiento es transformar mi esfera de acción en un gran campo de formación inicial sobre la conducta del actor social”, ya que “el debate cara a cara no basta: es necesario poder decírselo a todos, para romper los yugos y alcanzar una especie de sabiduría” (Kauffmann, 2002: 124).

Después de su tesis, el sujeto “B” aplicó las competencias adquiridas en su formación doctoral desarrollando proyectos internacionales de formación, en particular, en dirección de Haití, prosiguiendo así su compromiso para el desarrollo de este país. Desde hace algunos meses ha sido contratado en calidad de consejero especial de la Presidencia de la República Haitiana. En esta nueva misión demuestra su capacidad para analizar los hechos y los fenómenos sociales y políticos, mostrándose al mismo tiempo capaz de movilizar los actores con el fin de crear sinergias socias en el país. Hoy, él puede destacar los resultados, según los cuales,

[...] la estrategia de manejo sectorial que pone en relación un sector integrado de industrias y/o de servicios que tienen la misma finalidad, es el medio más eficaz para desarrollar una cooperación y garantizar la transferencia de competencias a las distintas ramas de la actividad económica, donde el compartir las experiencias puede ser enriquecedor. Este esfuerzo no puede economizar un nuevo marco legislativo... y dar

los medios necesarios para que puedan desarrollarse las competencias en los sectores donde la necesidad se hace sentir, aportando al mismo tiempo respuestas al problema de la gobernanza.

Término que muy a menudo “se asocia a conjeturas teóricas y/o ideológicas, que pueden aparecer, a veces, bajo las características de un sentido desviado o, incluso, de un abuso del uso del vocablo” (Lafont, Pariat, 2011: 243).

La experiencia adquirida por el sujeto “B” a lo largo de su formación doctoral, le permite transferir sus conocimientos generales y sus conocimientos técnicos a situaciones totalmente inéditas en un país que intenta reconstruirse y en el cual nada puede hacerse como en otras partes. Por ello, habida cuenta de su compromiso militante, se convirtió en un protagonista esencial para el desarrollo del país,

[...] en un mundo caracterizado por un esfuerzo constantemente renovado de acciones para educar y formar los jóvenes y los activos en actividad profesional, Haití no puede permitirse el lujo de ser la excepción. Sus recursos naturales limitados y su estructura de la educación, lo condenan a hacer de la educación y de la formación un sector prioritario, para garantizar su crecimiento duradero, desarrollar sus potencialidades, mejorar el poder de atracción de su territorio y entrar definitivamente en la economía del conocimiento y la inteligencia.

Después de la obtención de su título de doctor, el sujeto “C” integró la enseñanza superior en Francia. De acuerdo con la orientación de su tesis, desarrolla proyectos que se inscriben, por una parte, en la educación para todos y, en particular, en cuanto a la validación de los aprendizajes no formales e informales, y, por otra parte, en una perspectiva comparativa internacional. Así pues, en perfecta armonía con los distintos ejes desarrollados en su investigación doctoral, asocia sistemáticamente investigaciones y experimentaciones pedagógicas:

Mis resultados deberán también cuestionarse respecto a la doble hermenéutica que caracteriza las ciencias sociales y las ciencias de la educación, ya que las investigaciones no permanecen aisladas de las representaciones y prácticas de los actores sociales; estas los transforman

permanentemente, y por lo tanto, cambian continuamente las bases empíricas a las cuáles los investigadores podrían recurrir para corroborar o refutar los enunciados científicos.

Tras asociar investigación y acción, “C” transfiere los acervos de su investigación favoreciendo dinámicas colaborativas, al mismo tiempo que favorece el desarrollo de redes internacionales, en el seno de las cuales su compromiso constituye un activo esencial, esforzándose al mismo tiempo por hacer beneficiar al público estudiante, tanto en Francia como en el extranjero. De esta manera, contribuye

[...] al desarrollo de una oferta de formación universitaria en dirección de nuevos públicos, como por ejemplo, el acceso al grado de licenciatura de los representantes sindicales, que hace admitir que se trata de una forma de reconocimiento de las experiencias militantes, en cuanto: 1) a los protocolos de observación del acompañamiento de los estudiantes y aprendices que, en el marco de la doble titulación, se benefician en las universidades de Francia y del extranjero del dispositivo de validación de las competencias adquiridas, y 2) a la creación de dispositivos institucionales como los observatorios, o plataformas en el PRES<sup>3</sup>”.

El análisis impulsa este dispositivo bajo un nuevo día, que puede ser susceptible de cambiar la percepción y empezar la renovación de las relaciones colaborativas entre los organismos de formación, de certificación y los de la producción, a través de la articulación entre la movilización de los recursos humanos y la protección de las trayectorias sociales y profesionales. Ello restituye una de sus enseñanzas que pone de manifiesto que

La verdadera conmoción cultural parece finalmente residir más en la predisposición de la ley para convertir al individuo en protagonista de un proyecto portador de un futuro que disocia de su situación presente, en cuanto está en capacidad de inscribirse en un planteamiento reflexivo, aunque este sea formulado de manera implícita por las transacciones sociales en juego, y de manera explícita al nivel de la Comunidad Europea, donde se exteriorizan las confrontaciones interculturales, entre prescripciones y adaptaciones.

---

<sup>3</sup> Polo de Investigación y Enseñanza Superior.

En todo caso, si los doctorandos expresan implícitamente la satisfacción intelectual, sin nunca desconectarse de la realidad, estos consideran, explícitamente, que los conocimientos técnicos son una inversión de saber o de conocimiento, tácito o explícito, en su contexto actual.

### 3. CONCLUSIÓN

Si las revistas de literatura permiten destacar autores que se reclaman de corrientes de pensamiento, apoyando una pluralidad de teorías y perspectivas paradigmáticas, discutiendo los conceptos, no lo es menos, que nuestra población encuestada suscribe la idea, según la cual todo esto no podría ser sin que los contextos políticos, económicos, culturales y sociales hubiesen ofrecido la posibilidad y favorecido la concientización de su necesidad. Esto pesó, por lo tanto, en las condiciones de producción de conocimientos, en las tres etapas que originaron así una historia biográfica del doctor, desde su itinerario que lo condujo a inscribirse en tesis, a seguir la formación y al final de esta, a elaborar un trabajo de creación de conocimientos susceptibles de ser útiles en situación de problemas. Así pues, el espacio biográfico se encuentra singularmente aumentado. En principio, en su dimensión y su orientación temporal: este no se limita al solo punto de vista retrospectivo de la rememoración o la construcción del pasado, es también el modelo de inteligibilidad de la experiencia de la formación doctoral que le permite dar forma al futuro profesional y social cercano o distante.

El reconocimiento de la importancia de las prácticas sociales, de las lógicas de acción, de los contextos y situaciones, de los convenios y reglamentos en las coordinaciones de la acción, manifiestan que la dominante en las ciencias sociales en Francia desde hace veinte años, no es el constructivismo sino el pragmatismo y el empirismo metodológico, y de manera más reducida el desarrollo de diversas posturas funcionalistas (Le Moëne, 2005).

Al construir conceptos que ayudan a actuar, los doctores lo hacen presintiendo su fuerza de propensión. El mundo no es más una máquina causal: se le puede considerar ahora como un universo

de propensiones, un proceso de despliegue de posibilidades en vía de actualización, y de nuevas posibilidades (Popper, 1990). Por eso, elaboran hipótesis de acción de carácter científico que, en parte, construyen la sociedad abriendo campos de posibilidades, pero que también pueden resultar ineficaces o inaplicables. Así, el uso social induce hipótesis de aplicación que pueden a su vez generar acontecimientos. Además, no hay hipótesis de investigación que ordenen hipótesis de acción y recíprocamente. Las historias que cada doctor relata sobre sí mismo y que, para algunos, él dirige a otros, lejos de remitir a una intimidad inaccesible, tiene por efecto la de articular el espacio-tiempo individual al espacio-tiempo social. Efecto que no puede obtenerse sino porque la secuencia narrativa que cada uno se construye durante y después de la tesis, participa en el proceso de socialización del medio en el cual desea insertarse el doctor. Por fin, las posturas de los doctores buscan así reconciliar dos epistemologías, una positivista e intervencionista, suscitada más por las expectativas sociales y otra, constructivista y neutralista, mayoritariamente plebiscitada en el universo universitario.

## REFERENCIAS

- Aghion, PH. & Cohen E. (2004). *Educación y crecimiento. Informe al consejo de Análisis Económico*. París: La documentación francesa.
- Alheit, P. & Hoerning, E. (1989). *Biographisches Wissen. Contribuciones a una teoría de la experiencia histórica de vida*. Frankfurt/Nueva York: Campus.
- Arostegui J. (2001), *La investigación histórica: teoría y método*. Barcelona: Crítica.
- Baby, M-CL. (2010). Internacionalización de la formación doctoral y capacidad de empleo de doctores. Expediente para el consejo de orientación. Campus Francia, pp. 1-50.
- Bachelard, G. (1999). *La formación del espíritu científico*. París: Vrin.
- Berger, P. & Luckmann, Th. (1966). *La construcción social de la realidad*. California, USA: Doubleday & Company.
- Bourdieu, P. (2001). *Ciencia de la ciencia y reflexividad*. París: Raisons d'Agir.
- Calmand, J. & Giret, J.F. (2009). *Inserción de doctores resultantes de la generación 2004*. Bourgogne, Francia: Cereq-Iredu.
- Carré, PH. (2004). Motivación e informe a la formación. En PH. Cuadrado & P. Caspar, *Tratado de las ciencias y técnicas de la formación*, (pp. 279-298). París: Dunod.

- Corcuff, PH. (2005). *Las nuevas sociologías*. París: Armand Colin.
- Delory-Momberger, CH. (2003). *Biografía y educación. Figuras del individuo-proyecto*. París: Anthropos.
- Delory-Momberger, CH. (2005). *Historia de vida e investigación biográfica en educación*. París: Anthropos.
- De Montlibert, C. (2004). *Saber vender - la enseñanza superior y la investigación en peligro*. París: Raisons d'Agir.
- Durette D., Fournier M., Lafon M., (2012). *Competencias y capacidad de empleo de doctores*. Informe de investigación. Disponible en: <http://www.adoc-tm.com/rapport.pdf>.
- Fabre, E. (2008). Previsiones del personal en la enseñanza superior para los regresos de 2008 a 2017. *Nota de información*. DEPP, pp. 1-6.
- Heinich, N. (2009). Lo que el arte ha hecho a la problemática del reconocimiento: del respeto al aprecio. En A. Cuajada & CH. Lazzeri, *El reconocimiento hoy* (pp. 371-386), París: CNRS.
- Hoerning, E. (2000). *Biographische Sozialisation*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Honneth, A. (2008). La lucha para el reconocimiento. París: Cerf.
- Kaufmann, J.C. (2002). La expresión sí. *Revista Debate*, 119, 116-125.
- Kreimer, P. & Zabala, J.P. (2008). ¿Qué conocimiento y para qué? Problemas sociales, producción y uso social de conocimientos científicos sobre la enfermedad de Chagas en Argentina. *Revista de Antropología de los Conocimientos*, 3, 413-439.
- Lafont, P. & Pariat, Sr. (2011). *Pensar el Estado, pensar la Universidad. Seísmo y gobernanza universitaria en Haití*. París: Publibook.
- Lahire, B. (2005). *El espíritu sociológico*. París: La découverte.
- Latour, B. (1995). *El oficio de investigador, mirada de un antropólogo*. París: INRA.
- Le Moëne, C. (2005). Cuestiones e hipótesis sobre los enfoques constructivistas y las investigaciones en comunicaciones organizativas. En Actas del coloquio *El constructivismo y las investigaciones en Ciencias de la Información y la Comunicación*. Montpellier: PUM.
- Mialaret, G. (2004). Conocimientos teóricos, conocimientos científicos y conocimientos de acción en educación. En J.M. Peluquero, *Conocimientos teóricos y conocimientos de acción* (pp. 161-187). París: PUF.
- Morin, E. (2011). *La vía - para el futuro de la humanidad*. París: Haya.
- Mucchielli, A. (2005). *Estudios de las comunicaciones, enfoque por contextualización*. París: Fayard.
- Ricoeur, P. (1990). *Uno mismo como otro*. París: Le Seuil.
- Wittorski, R. (2009). Con respecto a la profesionalización. En J.M. Peluquero, E. Burgués, G. Capilla, J.C. Ruano-Borbalan (Dir.), *Enciclopedia de la formación* (pp. 781-792). París: PUF.



## Utilización de heurísticas para programar *Job Shops*

Miguel Rojas Santiago<sup>1</sup>



### 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo se basó en la observación directa de los procesos productivos en una empresa metalmecánica, dedicada no solo a la fabricación de ejes para motores, sino también a la de intercambiadores de calor, tanques a presión y barcos, entre otros. En este tipo de empresas es fácil encontrar un sistema *job shop*, debido a que la manufactura de los productos que se van a entregar al cliente siguen una ruta o procesos de fabricación diferentes entre sí (figura 1). Pero este tipo de sistemas productivos no solo se da en la metalmecánicas, sino también en las empresas que elaboran semiconductores, productos electrónicos, reparación de componentes, etc.

En general se puede afirmar que la planeación y programación de la producción en una empresa con un sistema *job shop* es bastante compleja, dependiendo claro está del número de productos o trabajos a realizar, así como del número de máquinas u operarios que se utilizan. Debido a esta complejidad en algunos casos es difícil obtener la mejor programación de los trabajos

---

<sup>1</sup> Ingeniero Industrial y profesor de la Universidad del Norte (Colombia). miguelrojas@uninorte.edu.co.

que se deben entregar, lo cual afecta los costos y, por ende, la productividad.

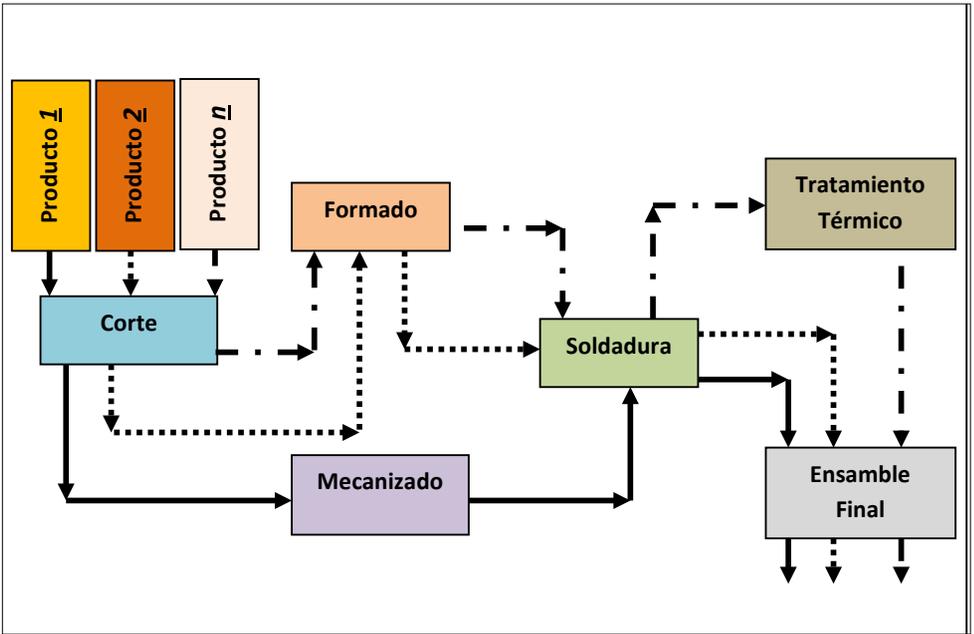


Figura 1. Procesos típicos de manufactura en una empresa metalmecánica

La planeación y programación de las actividades en una empresa tiene una implicación directa en la eficiencia de cualquier sistema manufacturero o de servicios. En el caso de Colombia, una práctica muy frecuente para programar las tareas que se deben realizar es acudir a la experiencia, debido, entre otras cosas, al desconocimiento de nuevas metodologías y/o a la incapacidad financiera para adquirir *software* especializado, sobre todo por parte de la pequeña y mediana industria (Wada, 2001). En consecuencia, se propone la utilización de un modelo basado en heurísticas para encontrar el mínimo *makespan* (lapso o tiempo de terminación de un conjunto de trabajos) en un sistema *job shop*, con lo cual se podría alcanzar una mayor utilización de las máquinas.

## 2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Un sistema de producción *job shop* es aquel en el cual el flujo de las operaciones de los trabajos a realizar no va siempre en la misma dirección. Esto significa que las tareas u operaciones de cada orden de trabajo deben seguir una determinada secuencia de procesamiento en una máquina o conjunto de máquinas, la cual puede ser única para cada orden. La programación de “n” trabajos en “m” máquinas para minimizar el *makespan* en un sistema *job shop* es un problema clásico de producción, catalogado como difícil de resolver (Garey & Johnson, 1979). Dado que el número de formas o secuencias de ordenamiento con que cada máquina puede atender a los trabajos es “n!”, y dado también que se tienen “m” máquinas, entonces el número total de posibles secuencias o formas de solucionar este problema es  $(n!)^m$  (Askin & Standridge, 1993). Es lo que se conoce como un problema de optimización combinatoria, que en la literatura se le denomina  $Jm||Cmax$ , usando la notación introducida por Graham et al. (1979).

Lo anterior significa que si se desea encontrar cuál es la mejor forma de secuenciar o programar las actividades en una planta con 3 trabajos y 4 máquinas, habría que analizar aproximadamente más de 1000 posibles secuencias. Mientras que para 10 trabajos y 10 máquinas habría  $3,95941E+65$  secuencias y para 15 trabajos y 20 máquinas la cantidad sería de  $2,1379E+242$ . Luego, para  $Jm||Cmax$  el problema se puede definir como sigue: dado un grupo de “n” trabajos, sus tiempos de procesamiento y pasos de fabricación, el objetivo es programar esos trabajos en cada una de las “m” máquinas que intervienen en su fabricación, buscando entregarlos todos en el menor tiempo posible. En otras palabras, encontrar para cada máquina la mejor secuencia u orden en la que se deben atender o procesar los “n” trabajos, con el fin de entregarlos lo más pronto.

Uno de los métodos más populares utilizados para representar este problema es el gráfico disyuntivo propuesto por Balas (1969), el cual es un grafo dirigido  $G$  con  $N$  nodos y dos con-

juntos de arcos llamados conjuntivos y disyuntivos. Los arcos conjuntivos representan la secuencia tecnológica o los pasos de fabricación que deben seguir los trabajos; mientras que los disyuntivos representan pares de tareas u operaciones que debe realizar una máquina. En el grafo, cada uno de los nodos es denominado  $(i, j)$ , haciendo referencia a que cada operación del trabajo  $j$  debe realizarse en la máquina  $i$ ; además, de cada nodo salen arcos que llevan asociados el tiempo de procesamiento  $p_{ij}$  de la correspondiente operación. Adicional a los “N” nodos, hay otros dos ficticios (Inicio y Final) que indican donde inician y terminan todas las “N” operaciones. Luego, la ruta más larga desde el nodo Inicio hasta el nodo Final es llamada la ruta crítica, y la suma de los tiempos de procesamiento de los arcos que pertenecen a esta ruta es el *makespan* (figura 2).

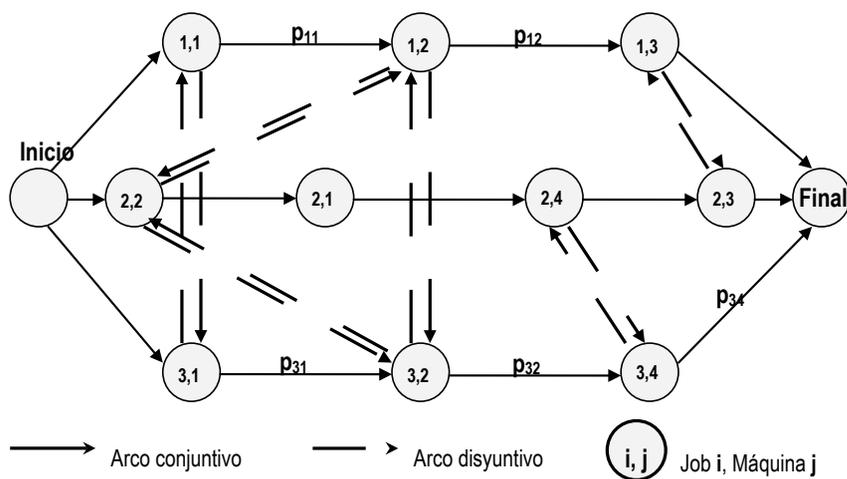


Figura 2. Representación gráfica de un problema con 3 trabajos y 4 máquinas

El problema enunciado anteriormente está sujeto a las siguientes restricciones:

- Los tiempos de procesamiento  $p_{ij}$  son determinísticos y se conocen previamente.
- Una vez arrancada una operación esta no se puede inte-

rrumpir; esto es, ningún trabajo debe quedar incompleto. Todos deben terminarse.

- Los pasos de fabricación de cada trabajo no se pueden modificar después que arrancó la ejecución del programa de producción ( $t > 0$ ).
- No se puede comenzar un trabajo si la actividad previa no se ha terminado.
- No se puede comenzar una operación o tarea si la máquina no está disponible.
- Todos los recursos que requieren en la fabricación, incluyendo las máquinas, están disponibles en  $t = 0$ , y se asume que estas no se van dañar durante el procesamiento de los  $n$  trabajos.
- Cada máquina debe tener especificada el orden o secuencia en que debe procesar los trabajos, la cual no puede modificarse durante la ejecución del programa.
- Todos los trabajos pasan una sola vez por todo el sistema *job shop*; esto es, ninguno puede regresar y ejecutarse dos veces en la misma máquina.
- Las máquinas son discretas, es decir, solo pueden procesar un ítem al tiempo.

Cuando en un sistema *job shop* las máquinas o una de ellas puede procesar más de un ítem al tiempo, se dice entonces que ellas trabajan por *batch* (lote). En este caso, la capacidad de la máquina se define en términos del tamaño (S) y del número de trabajos (D) que esta puede procesar simultáneamente; un ejemplo de este tipo de recursos es un horno. La mayoría de las investigaciones que se han llevado a cabo sobre *job shop* solo consideran que las máquinas son discretas (es decir, que solo pueden procesar un trabajo al tiempo). Sin embargo, en la realidad las empresas tienen tanto máquinas discretas como máquinas para procesar por *batch*. En consecuencia, bajo esta nueva circunstancia, el problema definido anteriormente pasaría

ahora a ser denominado  $Jm|batch|Cmax$  (Rojas & Damodaran, 2011), del cual surgen otros dos nuevos interrogantes: (1) ¿Cómo se deben agrupar los trabajos o formar un lote? (2) ¿En qué orden se deben programar los lotes?

## 2.1. MÉTODOS PROPUESTOS PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA

La mayoría de las soluciones propuestas en la literatura para solucionar el problema del *job shop* tienen como objetivo minimizar el *makespan* (Jones & Rabelo, 1968). Una investigación sobre los métodos propuestos hasta 1999 para alcanzar este objetivo fue realizada por Jain y Meeran (1999), de la cual se presenta un resumen en la tabla 1. Como se observa, existen muchas formas de tratar de solucionar el problema del *job shop*, que podemos agrupar de la siguiente forma:

- Enumeración exhaustiva
- Métodos analíticos
- Heurísticas

**Tabla 1.** Principales técnicas para solucionar el problema del *job shop*

Técnica	Nombre	Año
Representación gráfica	Programación lineal entera mixta	1919
	Gráfico disyuntivo	1964
Algoritmos de optimización	Algoritmo de Johnson	1954
	Programación lineal entera mixta	1959
	Técnicas de descomposición	1967
	Relajación de Lagrange	1973
Algoritmos de aproximación	Reglas de prioridad	1955
basados en métodos constructivos	Heurística cuello de botella	1988
	Algoritmos de inserción	1995
Algoritmos de aproximación basados en métodos iterativos	Algoritmos genéticos	1985
	Recocido simulado	1988
	Redes neuronales	1988
	Búsqueda tabú	1989

Las heurísticas no son más que una serie de pasos que se deben seguir para solucionar un problema determinado. Dentro de las heurísticas, uno de los métodos más populares empleados para solucionar el problema del *job shop* es la utilización de las reglas de prioridad, debido a que son fáciles de implementar y no requieren mucho esfuerzo computacional. Cuando una máquina está disponible lo que hace la regla es inspeccionar la cola de los trabajos pendientes y escoge aquel que cumpla con la prioridad. Aunque Panwalkar e Iskander (1977) presentaron un resumen de 113 reglas, las más comunes son:

- SPT: El tiempo de procesamiento más corto.
- LPT: El tiempo de procesamiento más largo.
- FIFO: Primero en llegar primero en ser atendido.
- EDD: Fecha de entrega más próxima.

Otra de clase de heurística es la llamada *Shifting Bottleneck* (máquina cuello de botella), basada en el gráfico disyuntivo propuesto por Balas (1969). Aquí la idea principal es identificar en cada iteración cuál es la máquina cuello de botella, y programarla con base en la solución dada por un problema equivalente llamado  $1 | r_j | Lmax$  (Pinedo, 2002); donde  $r_j$  es la fecha de liberación o fecha en que puede arrancar un trabajo y  $Lmax$  es el máximo retraso. Para ello, se deben seguir los siguientes pasos en cada iteración:

- Determine la fecha de liberación  $r_j$  y la fecha de entrega  $d_j$  de todos los trabajos por cada máquina que esté pendiente por programar. En el grafo, la fecha de liberación  $r_j$  es la ruta más larga desde el nodo Inicio hasta el nodo  $(i,j)$ ; y la fecha de entrega  $d_j$  es el *makespan* obtenido hasta ese momento, menos la ruta más larga desde el nodo  $(i,j)$  hasta el nodo Final más el tiempo de procesamiento del arco que sale del nodo  $(i,j)$ .
- Solucione para cada máquina el problema  $1 | r_j | Lmax$  usando el algoritmo de *Branch and bound* (Ramificación y acotamiento) propuesto por Carlier (1982). El  $Lmax$  no

es más que el máximo adelanto o retraso que puede tener un grupo de trabajos con relación a la fecha en la cual debían entregarse.

- En cada máquina  $i$  seleccione de todas las posibles secuencias, aquella que produce un mínimo  $L_{max}$ .
- De todas las máquinas que todavía no se han programado seleccione la cuello de botella; es decir, aquella con el mínimo  $L_{max}$  más grande ( $maxminL_{max}$ ).
- Adiciónale al grafo los arcos conjuntivos que se requieren para mostrar en la máquina cuello de botella la secuencia obtenida en el paso 3.
- Determine el nuevo *makespan*.
- Marque la máquina cuello de botella como programada.
- Si todavía hay máquinas sin programar vaya al paso 1); de lo contrario, pare.

Una de las heurísticas más recientes tiene que ver con la utilización de agentes inteligentes que interactúan con el medio ambiente. Esta relación se modela como un proceso markoviano y es denominada aprendizaje reforzado (Sutton & Barto, 1998), pues el agente por cada decisión que toma recibe una recompensa o penalización dependiendo de la respuesta obtenida. En este enfoque se inspira el algoritmo de la Colonia de Hormigas (ACO) y más específicamente el algoritmo AntQ (Dorigo & Gambardella, 1995), el cual trata de replicar un fenómeno natural que consiste en que cada hormiga deposita en el suelo, durante su traslado de un sitio a otro, una sustancia química llamada “feromona”, que le permite a las otras de la colonia seguirle el rastro. En la medida que más hormigas sigan el mismo camino, la concentración de la sustancia química depositada aumenta y es una buena señal para que el resto de integrantes de la colonia se desplace por ese lugar, en comparación con otras rutas alternativas.

En forma resumida, en el algoritmo de la Colonia de Hormigas cada integrante es un simple agente que después de comenzar su recorrido se encontrará en un determinado nodo o estado y deberá tomar una decisión en cuanto a la ruta a seguir. El algoritmo presenta las siguientes características:

- El agente escoge la ciudad (actividad) o nodo donde va a ir con una probabilidad que es función de la distancia (tiempo de procesamiento) en la que se encuentra ese sitio y de la cantidad de “feromona” presente en la ruta que la conecta.
- Las hormigas no pueden volver a las ciudades o nodos que ya han visitado anteriormente, hasta que hayan completado un tour, lo cual se controla por medio de una lista tabú.
- A medida que va haciendo el tour la hormiga deposita “feromona” en cada ruta o arco (i,j) recorrido (Dorigo, Maniezzo & Colorni, 1996).

Por su parte AntQ, que es una variante del algoritmo de la Colonia de Hormigas, también utiliza unos agentes (hormigas) para hallar el orden o secuencia en que cada uno de ellos visita todos los nodos en un solo recorrido en el menor tiempo posible. Esto es, propone que si un agente  $k$  se encuentra en un estado o actividad perteneciente a la máquina  $r$  se moverá a otro sitio que está en el conjunto o lista  $J_k(r)$  de actividades de ese recurso que él tiene pendientes por visitar o programar, de acuerdo con la siguiente regla:

- Si explota su conocimiento del medio irá al estado o actividad en la máquina  $s$  cuando:

$$s = \operatorname{argm\acute{a}x} \{ [AQ(r,\mu)]^\delta [HE(r,\mu)]^\beta \}, \text{ donde } \mu \in J_k(r). \quad (1)$$

- Si decide explorar el medio escogerá el estado o actividad en la máquina  $s$  con base en la siguiente probabilidad (de transición):

$$\Pr(r,s) = \frac{[AQ(r,s)]^\delta [HE(r,s)]^\beta}{\sum [AQ(r,\mu)]^\delta [HE(r,\mu)]^\beta}, \text{ donde } s \text{ y } \mu \in J_k(r). \quad (2)$$

En las ecuaciones (1) y (2) se tienen los siguientes parámetros:

- $AQ(r,s)$ = Es un valor asociado con la importancia que le da el agente de ir a  $s$  cuando se encuentra en  $r$ .
- $HE(r,s)$ = Es una evaluación heurística en función del inverso del tiempo de procesamiento.
- $\delta$  y  $\beta$  = Parámetros que ponderan la importancia relativa de  $AQ(r,s)$  y  $HE(r,s)$ .

Otra técnica que se ha utilizado con gran éxito en la solución de problemas de optimización combinatoria es la metaheurística *Tabu Search* (Búsqueda tabú). Este método parte de una solución inicial, la cual trata de mejorar en cada iteración a través de movimientos en la vecindad. Sin embargo, para evitar que se regrese inmediatamente a la mejor solución obtenida anteriormente, o a un óptimo local, se construye una lista tabú en la que se guardan las soluciones ya exploradas en los últimos movimientos. Ninguno de estos movimientos registrados anteriormente se pueden realizar en las siguientes iteraciones, pero después de un tiempo se pueden usar de nuevo (Glover & Laguna, 1997).

La solución inicial, así como el diseño de los movimientos para construir un vecindario, la estrategia a seguir para continuar con la búsqueda y el tamaño de la lista tabú son los aspectos más relevantes que se deben tener en cuenta cuando se quiere implementar una búsqueda tabú. El procedimiento general consta de los siguientes pasos:

- Establezca el número total de iteraciones, el tamaño de la lista tabú.
- Obtenga una solución inicial.
- Construya un vecindario de soluciones, transformando

la solución vigente mediante movimientos de inserción, reemplazo, intercambio, etc...

- Obtenga el *makespan* del vecindario anterior y luego seleccione el mejor vecino o solución.
- Actualice la solución vigente y la lista tabú. Si esta última está llena quite el elemento más antiguo y adiciónale uno nuevo.
- Muévase a otro vecindario seleccionando algún movimiento que no esté en la lista tabú.
- Repita los pasos 3 a 6 hasta que se alcance el total de iteraciones.

Recocido simulado es otra metaheurística ampliamente utilizada para escapar de un óptimo local (Kirkpatrick, Gelatt & Vecchi, 1983). Esta técnica es una réplica de un fenómeno metalúrgico que se presenta cuando un metal es calentado a una temperatura bastante alta y luego es enfriado lentamente para mejorar sus propiedades físicas. Durante este fenómeno el material puede cambiar sus propiedades o de estado, dependiendo de la temperatura inicial y de cómo fue el proceso de enfriamiento (Cerny, 1985). Este principio ha sido adaptado y trasladado a un proceso computacional, como es el Recocido simulado, para solucionar problemas de optimización como el de *job shop* (Yamada & Nakano, 1996).

Tal como se indicó, esta metaheurística es una analogía de un proceso físico, en el cual el parámetro temperatura juega un papel fundamental para definir el grado de aleatoriedad con que se va a realizar la búsqueda dentro de un vecindario. La idea es seleccionar de ese vecindario un conjunto de soluciones o programas de producción para evaluarlos y decidir cuál aceptar usando los siguientes conceptos:

- Best  $F(x)$  = Mejor solución encontrada hasta el momento.
- $F(x)$  = Solución vigente en la iteración actual

- $F(x')$ =Solución candidata a ser evaluada
- $T$ =Temperatura
- $\alpha$  = Rata de enfriamiento

La idea es comenzar con una solución inicial  $F(x)$ , para posteriormente intentar mejorarla. En cada iteración, el proceso se mueve de un programa de producción a otro; es decir, se mueve de la solución vigente  $F(x)$  a otra muy cercana  $F(x')$ . Si el *makespan* de la solución candidata  $F(x')$  es mejor que el de la solución vigente  $F(x)$ , entonces la solución candidata pasa a ser la solución vigente [ $F(x) \leftarrow F(x')$ ]. En caso que no sea mejor, se evalúa la probabilidad de aceptar  $F(x')$ . Esta probabilidad se calcula utilizando la constante  $e$  (aproximadamente 2.71828) para después elevarla a la potencia  $z$ ; esto es  $e^z$ , donde  $z = [F(x') - Best F(x)]/T$ . Luego la probabilidad de aceptar una solución no muy buena depende del valor de  $T$ , ya que a medida que la temperatura va disminuyendo esa probabilidad se vuelve muy baja.

El algoritmo genético es también otra reconocida metaheurística para solucionar problemas de optimización (Yamada & Nakano, 1992). Fue ideado por John Holland (1973) buscando establecer una analogía entre el conjunto de soluciones de un problema, llamado fenotipo, y el conjunto de individuos de una población natural, codificando la información de cada solución en una cadena, generalmente binaria, llamada cromosoma. Estos cromosomas van evolucionando a través de las iteraciones, produciéndose así las generaciones. En cada generación, los cromosomas son evaluados usando alguna medida de aptitud.

Los algoritmos genéticos se inspiraron en la teoría de la evolución de Darwin. Para ello se cuenta inicialmente con un conjunto de soluciones (representadas por cromosomas), llamadas población. Las soluciones de una población son utilizadas para la construcción de un nuevo grupo de cromosomas, con la esperanza de que esta nueva población de individuos sea mejor que la anterior. Las soluciones que son escogidas para la formación

de nuevas poblaciones (hijas) se seleccionan de acuerdo con su aptitud en el medio – si son más aptas, tienen mejores posibilidades para reproducirse. Esta condición se repite hasta que se satisface alguna condición impuesta como, por ejemplo, el número de individuos en la población o el mejoramiento con respecto a la población anterior. El procedimiento general para implementar un algoritmo genético se muestra a continuación:

- Generar aleatoriamente una población de  $n$  cromosomas (posibles soluciones al problema).
- Evaluar la aptitud  $f(x)$  de cada cromosoma  $x$  en la población.
- Crear una nueva población siguiendo los siguientes pasos hasta que esta esté completa:
  - SELECCIÓN. Se seleccionan dos cromosomas para el papel de padres de una población, de acuerdo con su aptitud (entre mayor aptitud, mayor probabilidad de ser escogidos).
  - ENTRECruzAMIENTO. Se define la probabilidad que los padres se unan para formar un hijo. Si no se hace el entrecruzamiento, los hijos serán réplicas exactas de los padres.
  - MUTACIÓN. Con una probabilidad de mutación, se mutan los hijos nuevos en cada posición del cromosoma (locación)
  - ACEPTACIÓN. Se colocan los nuevos hijos en una nueva población.
- Utilizar la nueva población creada para correr otra vez el algoritmo.
- Si se alcanza la condición de terminación, se para y se presenta la mejor solución de la población actual; de lo contrario se regresa al paso 2.

Cuando el sistema de *job shop* tiene máquinas que pueden procesar varios trabajos al mismo tiempo ( $J_m|batch|C_{max}$ ), se pueden utilizar las siguientes heurísticas para decidir como agruparlos y como secuenciarlos dentro del lote:

- *Modified DELAY* (Retraso modificado),
- *First Fit* (Primero en ajustar)
- *Modified First Fit Decreasing* (Modificación del primero en ajustar en forma decreciente)

En *Modified DELAY*, propuesto por Chung et al. (2008), los trabajos se ordenan en forma decreciente por sus fechas de liberación, y luego se asignan a un lote con base en el mayor tiempo de procesamiento. En *First Fit* (Yao, 1980), los trabajos son asignados al primer lote disponible que tenga espacio; mientras que en *Modified First Fit Decreasing* (MFFD), que es una modificación de FFD (Yao, 1980), primero los trabajos se ordenan en forma decreciente de acuerdo con su tamaño. Posteriormente, el primero en la lista es asignado al primer lote. Si la capacidad de este lote todavía no está copada entonces allí se ubica el segundo en la lista. Este procedimiento se repite con los siguientes lotes hasta que todos los trabajos hayan sido asignados.

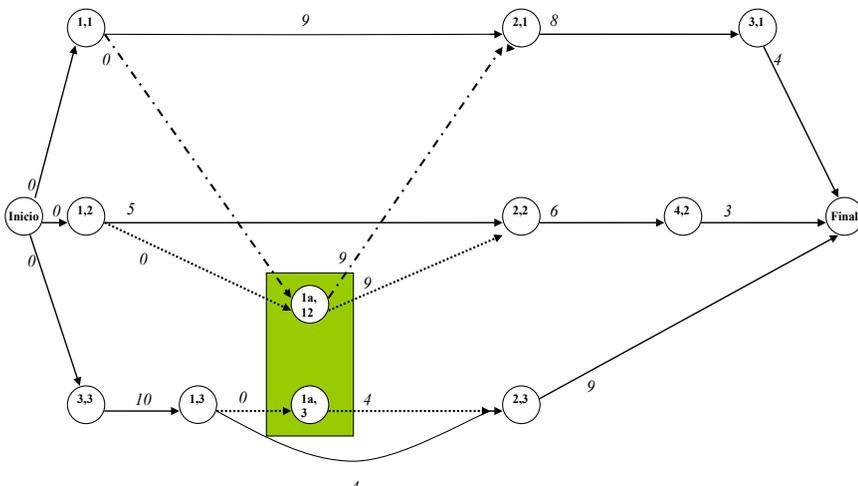
### 3. EJEMPLO

En la tabla 2 se presenta un problema con 3 trabajos y 4 máquinas, donde la máquina denominada N° 1 puede procesar trabajos en lotes, mientras que el resto de máquinas solo puede ejecutar un trabajo al tiempo. En la columna 2 de esa tabla se muestra la secuencia de fabricación que debe seguir cada trabajo; en la columna 3 están los respectivos tiempos de procesamiento; mientras que la columna 4 muestra el tamaño ( $s_j$ ) de cada trabajo. Se asume  $D=2$  (es decir, el máximo número de trabajos que puede tener un lote es dos) y  $S=10$  (es decir, la suma de los tamaños de los trabajos que pertenezcan a un lote no puede ser mayor de diez).

**Tabla 2.** Datos de un problema con tres trabajos y cuatro máquinas

Trabajo	Secuencia de Fabricación	Tiempos de Procesamiento	sj
1	1 2 3	$p_{11} = 9, p_{21} = 8, p_{31} = 4$	3
2	1 2 4	$p_{12} = 5, p_{22} = 6, p_{42} = 3$	7
3	3 1 2	$p_{33} = 10, p_{13} = 4, p_{23} = 9$	5

El primer paso es decidir cómo agrupar los trabajos en la máquina N°1. Para ello se utiliza *Modified First Fit Decreasing*, que ordena los trabajos en forma decreciente por  $s_j$  (es decir, trabajos 2, 3 y 1); luego, ubica los trabajos 2 y 1 para ser procesados por lote, mientras que el trabajo 3 se debe hacer aparte. En la figura 3 se muestra una representación gráfica de este problema; en aras de la claridad solo se muestran los arcos disyuntivos que tienen que ver con la máquina N°1. El rectángulo es una representación ficticia de esa máquina para mostrar cómo se agruparían los trabajos. En las figuras 4 y 5 se presenta la solución final obtenida con el algoritmo de la máquina cuello de botella. El *makespan* es igual a 32, que en la figura 4 corresponde a la ruta crítica (las líneas más gruesas)



**Figura 3.** Representación gráfica de un problema con 3 trabajos y 4 máquinas cuando la máquina N1 puede procesar lotes

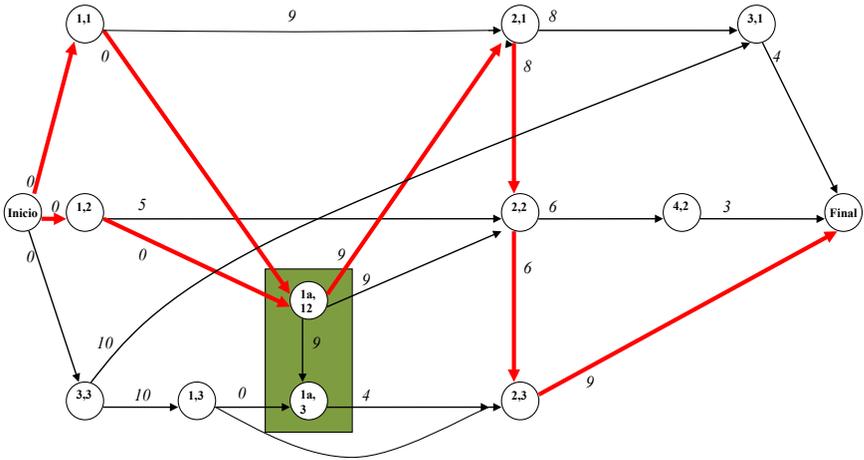


Figura 4. Solución gráfica de un problema con 3 trabajos y 4 máquinas cuando la máquina N°1 puede procesar lotes

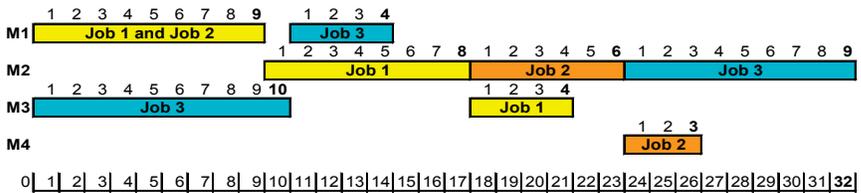


Figura 5. Diagrama de Gantt de un problema con 3 trabajos y 4 máquinas cuando la máquina N° 1 puede procesar lotes

#### 4. CONCLUSIONES

El problema de *job shop* es considerado en la literatura como *NP-hard* (difícil de resolver), dada su naturaleza combinatoria. Por ese motivo se han propuesto muchos métodos para intentar solucionarlo. Sin embargo, no todos han podido conseguir un resultado que sea adecuado en función de la calidad de la respuesta y del tiempo empleado que se espera. La enumeración exhaustiva es el método más fácil de llevar a cabo que nos permite obtener la respuesta óptima. Sin embargo, la obtención de la misma puede implicar gastarse un tiempo exorbitante. Con los

métodos analíticos también se puede conseguir el óptimo, pero en muchos casos dependiendo del tamaño del problema (número de máquinas y trabajos) el tiempo en obtener la respuesta puede ser bastante largo. Es más, puede que ni siquiera se alcance el óptimo debido a las restricciones propias del equipo de cómputo y del *software* que se está usando. Además, formular un modelo matemático o de programación lineal no es fácil. Por su parte, las heurísticas tienen la ventaja que son más sencillas que los modelos matemáticos, y no utilizan tanto tiempo como los dos métodos anteriores. Sin embargo, la calidad de su respuesta no siempre es la mejor, aunque en algunos casos pueden alcanzar el óptimo.

La razón de ser de las heurísticas es entregar una solución lo más cercana al óptimo en un tiempo bastante razonable. Bajo este paradigma se han ideado una gran cantidad de heurísticas para solucionar el problema del *job shop*, pero la cuestión es cuál escoger. Indudablemente que todo depende del problema a solucionar, pero por lo general se aconseja combinar varias de ellas, ya que, por ejemplo, las reglas de prioridad por sí solas no producen un buen resultado. Una estrategia para resolver este tipo de problemas podría ser comenzar con una regla de prioridad como la MWKR (Seleccione el trabajo con el mayor tiempo de procesamiento pendiente por ejecutar) o la MOPNR (Seleccione el trabajo con el mayor número de operaciones que todavía le faltan por realizar). Luego, se pasaría a intentar mejorar esta solución inicial, utilizando alguna de las metaheurísticas como *Tabu Search*, Recocido Simulado o Algoritmo Genético. También, se podría usar la Colonia de Hormigas o un enfoque híbrido en el cual participen algunas de esas metaheurísticas, es decir, utilizar AntQ con *Tabu Search*. De todas formas, la calidad de la respuesta de esas combinaciones va a depender, en últimas, de la solución inicial y de la cantidad de iteraciones.

Por último, aunque recientemente han salido nuevas heurísticas, el reto que queda es desarrollar otros procedimientos que puedan ser aplicados a grandes problemas sin incurrir en tiempos

de computación prohibitivos y que la calidad de la respuesta mejore en comparación con los métodos actuales.

## REFERENCIAS

- Askin, R. & Standridge, C. (1993). *Modeling and analysis of manufacturing systems*. New York: John Wiley & Sons.
- Balas, E. (1969). Machine sequencing via disjunctive graphs: An implicit enumeration algorithm. *Operations Research* 17, 941-957.
- Carlier, J. (1982). The one-machine sequencing problem. *European Journal of Operational Research*, 11, 42-47.
- Cerny, V. (1985). A thermodynamical approach to the traveling salesman problem: An efficient simulation algorithm. *Journal of Optimization: Theory and Applications*, 45, 41-51.
- Chung, S., Tai, Y. & Pearn, W. (2008). Minimizing makespan on parallel batch processing machines with non-identical ready time and arbitrary job sizes. *International Journal of Production Research*, 47(18), 5109-5128.
- Dorigo, M. & Gambardella, L. (1995). Ant-Q: A reinforcement learning approach to the traveling salesman problem. En: Kaufman, M. (ed). *Twelfth International Conference on Machine Learning*, pp. 252-260.
- Dorigo, M., Maniezzo, V. & Colorni, A. (1996). The ant system: Optimization by a colony of cooperating agents. *IEEE Transactions on Systems, Man and Cybernetics*, 26(1), 1-13.
- Garey, M. R. y Johnson, D. (1979). *Computers and intractability: a guide to the theory of NP-Completeness*. New York: W. H. Freeman.
- Glover, F. & Laguna, M. (1997). *Tabu search*. Norwell, Estados Unidos: Kluwer Academic Publishers.
- Graham, R., Lawler, E., Lenstra, J. K. & Rinnooy Kan, A. (1979). Optimization and approximation in deterministic sequencing and scheduling: a survey. En: Hammer P. (Ed.). *Annals of Discrete Mathematics*, (pp. 287-326). Japón: Vols Kyoto University.
- Holland, J., (1973). Genetic algorithms and the optimal allocations of trials. *SIAM J. Comput.* 2, 88-105.
- Jain, A. & Meeran, S. (1999). Deterministic job-shop scheduling: past, present and future. *European Journal of Operational Research*, 113(2), 390-434.
- Jones, A. & Rabelo, L. (1998). Survey of job shop scheduling techniques. *NISTIR, National Institute of Standards and Technology*. Disponible en: <http://citics.eerx.it.pso.edu/viewdoc/summary>
- Kirkpatrick, S., Gelatt, C. & Vecchi, M. (1983). Optimization by simulated annealing. *science*, 220, 671-680.
- Panwalkar, S. & Iskander, W. (1977). A survey of scheduling rules. *Operations Research*, 25, 45-61.
- Pinedo, M. (2002). *Scheduling theory, algorithms, and systems*. New Jersey: Prentice-Hall.

- Rojas, M. & Damodaran, P. (2011). Mathematical formulation to minimize makespan in a job shop with a batch processing machine. Ninth LACCEI Latin American and Caribbean Conference (LACCEI'2011). Disponible en: [http://www.laccei.org/LACCEI2011-Medellin/.../PE166\\_Rojas.pdf](http://www.laccei.org/LACCEI2011-Medellin/.../PE166_Rojas.pdf). Accedido en: abril de 2012.
- Sutton, R. & Barto, A. (1998). *Reinforcement learning*. Cambridge: The MIT Press.
- Wada, K. (2001). Trends of productivity Movement in Japan and in the World. *Seminar Methodology for Productivity Measurement*. Colombia: Ministerio de Comercio Exterior.
- Yamada, T. & Nakano, R. (1992). A genetic algorithm applicable to large-scale job-shop problems. En: Männer, R. & Manderick, B. (Eds.). *PPSN'2 Proceedings of the 2<sup>nd</sup> International Workshop on Parallel Problem Solving from Nature*, pp. 281-290.
- Yamada, T. & Nakano, R. (1996). Job shop scheduling by simulated annealing combined with deterministic local search. *Meta-heuristics: Theory and Applications*, Massachusetts, USA: Kluwer Academy Publishers, pp. 237-248.
- Yao, A. (1980). New algorithms for bin packing. *Journal of the Association for Computing Machinery*, 27(2), 207-227.



“Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones”; “Regional impacts of the Free Trade Agreement between the European Union and Colombia and Peru: A discourse analyses approach”; “El Tratado de Lisboa: cooperación policial y judicial entre la europeización y las reservas estatales”; “El papel del Derecho Internacional en la reconstrucción de sociedades postconflicto: Los niveles de la justicia transicional”; “Política de retorno voluntario de España y su aplicación a los inmigrantes ecuatorianos y argentinos”; “El emprendimiento como estrategia para el apoyo de integración y/o retorno de los inmigrantes colombianos en España”; “¿Se están modificando los hábitos de consumo audiovisual? El consumo pasivo de televisión en la era de la interactividad”, son algunos de los temas que se tratan en esta obra que compila algunos de los trabajos presentados durante la realización de CÁTEDRA EUROPA 2011, programa que organiza la Universidad del Norte con el respaldo de la Fundación Carolina Colombia.



FUNDACIÓN CAROLINA  
COLOMBIA



Instituto de estudios Europeos