

MIGRACIÓN, DESARROLLO HUMANO E INTERNACIONALIZACIÓN

Elías Said Hung

Editor



Editorial



**Migración, desarrollo humano
e internacionalización**





**Migración, desarrollo humano
e internacionalización**

Elías Said Hung
(Editor)

Editorial Universidad del Norte
Barranquilla, Colombia

Migración, desarrollo humano e internalización / ed., Elías Said Hung ...
[et al.]. -- Barranquilla, Col. : Editorial Universidad del Norte, 2011.

389 p. ; 16 x 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas en cada capítulo.

ISBN 978-958-741-119-5

1. Colombia - Migración e inmigración. 2. Capital humano. 3. Internet en la administración pública. 4. Nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. 5. Periodismo digital. I. Said Hung, Elías. II. Tít. (325.9861 M636 22 ed.) (CO-BrUNB)



www.uninorte.edu.co

Km 5 vía a Puerto Colombia,

A.A. 1569, Barranquilla (Colombia)

© Universidad del Norte, 2011

© Elías Said Hung, 2011

Coordinación editorial

Zoila Sotomayor O.

Colaboración

Abel Díaz González

Katherine Acuña Páez

Diseñador gráfico

Munir Kharfan De los Reyes

Diseño portada

Joaquín Camargo Valle

Corrección de textos

Mabel López

Impreso y hecho en Colombia

X-Press Estudio Gráfico

Bogotá

Printed and made in Colombia

Comité organizador
CÁTEDRA EUROPA

DIRECCIÓN GENERAL

Jesús Ferro Bayona
Rector

ORGANIZACIÓN GENERAL

Jeannie Caicedo
Directora de Cooperación y Desarrollo Internacional
jaicedo@uinorte.edu.co

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

Sara Elena Plata
Coordinadora Académica de Cátedra Europa
splata@uinorte.edu.co

COMITÉ ASESOR

Luis Alberto Tarazona Director, Biblioteca Karl C. Parrish <i>ltarazon@uinorte.edu.co</i>	Elías Said Hung Director del Observatorio de Educación del Caribe Colombiano <i>saide@uinorte.edu.co</i>
---	---

Antonino Vidal Director, Departamento de Historia y Ciencias Sociales <i>avidal@uinorte.edu.co</i>	Paulina Delgado Profesora, Departamento de Lenguas <i>pdelgado@uinorte.edu.co</i>
---	---

Jorge Villalón Profesor, Departamento de Historia y Ciencias Sociales <i>jvillalo@uinorte.edu.co</i>	Torsten Bol Profesor, Instituto de Idiomas <i>tbol@uinorte.edu.co</i>
---	---

Agradecimientos

La publicación de estas memorias del Programa *Cátedra Europa*, realizado entre el 15 y el 19 de marzo de 2010, contó con el auspicio de la Fundación Carolina Colombia.

Contenido

PRÓLOGO XVII
CARMEN HELENA DE PEÑA

PRESENTACIÓN XXI
JESÚS FERRO BAYONA

PARTE I
**REFERENTES ACTUALES DE LA MIGRACIÓN
E INTERNACIONALIZACIÓN**

MIGRANTES SOMOS TODOS 3
ADELA MORALES

MIGRACIÓN Y DESARROLLO HUMANO EN COLOMBIA. 7
CLARA PERILLA
Causas de la migración colombiana, 11. Coyunturas sociales y económicas durante las que se ha intensificado la dinámica migratoria, 13. Principales destinos de la migración colombiana, 14. Condiciones de vida de los migrantes colombianos en los principales países de destino, 15. Principales consecuencias de la migración en Colombia, 16. Conclusiones, 17. Bibliografía, 19.

**PANORAMA DEL RETORNO RECIENTE DE
MIGRANTES INTERNACIONALES A COLOMBIA** 20
WILLIAM MEJÍA OCHOA
Datos utilizados, 24. Otras fuentes menores por su especificidad, cobertura y disponibilidad, 27. Magnitudes generales, 28. Procedencia de los retornados, duración de la migración y re-emigración, 38. Caracterización de los retornados, 41. Después del retorno, 45. Conclusiones, 48. Bibliografía, 49.

**EL FENÓMENO DE LA MIGRACIÓN:
UNA VISIÓN DESDE LA DEPORTACIÓN** 52
ANDREA CATALINA BARACALDO CH.
Generalidades del enfoque institucional, 55. ¿Cómo funcionan las instituciones?, 55. La formación institucional, 55. Generalidades del fenómeno de la migración, 56. Aproximación teórica, 58. ¿Quiénes son los inmigrantes?, 60. Política integral migratoria, 61. Descripción del consulado, 62. Asistencia a connacionales, 62. Detenidos indocumentados, 63. Redadas de inmigración, 64. Conclusiones y recomendaciones, 64. Bibliografía, 67.

**EFFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL
EN LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES 69**

JAVIER IGNACIO NIÑO CUBILLOS

Introducción, 69. Migración y desarrollo: rupturas y confluencias, 74. Aportes y potencialidades de la emigración, 77. Conclusiones, 80. Bibliografía, 82.

**EXPERIENCIAS EXITOSAS DE DESARROLLO SOCIAL
EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.
LECCIONES APRENDIDAS EN EL CASO DE COLOMBIA 85**

CARLO TASSARA

Cómo ha cambiado la cooperación internacional para el desarrollo, 85. Cohesión social y desarrollo territorial, 88. Experiencias exitosas de desarrollo social en Colombia, 90. Acuerdo territorial, 93. Presupuesto participativo, 97. Modalidades operativas y base legal, 100. Resultados logrados, 102. Otras consideraciones, 104. Proyección futura, 106. Lecciones aprendidas, 107. Bibliografía, 108.

PARTE II
INTERNACIONALIZACIÓN

**VALORES Y DESAFÍOS COMUNES
DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE AMÉRICA LATINA 113**

CARLOS RODADO NORIEGA

El mestizaje: un legado valioso, 119. Reflexiones desde la cumbre del Bicentenario, 120. Desafíos de la agenda del Bicentenario, 120. La cooperación europea, 122. De inmigrantes a ciudadanos, 122. Los desafíos globales: una responsabilidad compartida, 125. Remover las alambradas hostiles al comercio, 129.

**VALORES EUROPEOS EN UN MUNDO GLOBALIZADO:
UNA BASE PARA ASOCIARSE CON COLOMBIA 133**

MR. JOHN DEW

Ajuste estructural, 135. Terrorismo y violencia, 137. Unas breves palabras sobre narcotráfico, 139. Respeto por los derechos y la dignidad humana o los derechos humanos, 141. Justicia social, 143. ¿Qué estamos haciendo en Europa por Colombia?, 145. Europa tiene plena confianza en el futuro de Colombia, 146. Conclusiones, 147.

AVANCES Y PERSPECTIVAS DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL EURO-LATINOAMERICANA (1999-2009)	148
JORGE ALBERTO QUEVEDO FLORES	
La asociación estratégica birregional: una política efectiva, 148.	
La propuesta de estrategia común como base de la asociación estratégica, 154. ¿Por qué una asociación estratégica?, 155. Diez años de construcción de la asociación estratégica birregional (1999-2009), 157. La Cumbre Eurolatinoamericana Madrid 2010, una nueva oportunidad para la asociación, 161. Propuestas, 162 Conclusiones, 165. Bibliografía, 166.	
INTERNATIONALIZATION OF THE CURRICULUM AND THE TEACHING AND LEARNING PROCESS IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION OF OUR SOCIETIES	169
HANS DE WIT	
Introduction, 169. Meanings, rationales and approaches to in- ternationalization, 171. Rationales for internationalization, 174. Changing approaches, 177. Recent trends in internationaliza- tion, 178. International mobility of students, 178. International- ization at home, 182. References, 184.	
STAFF MOBILITY AND TRAINING	186
MANJA BARTLOG	
Internationalization in higher education, 186. Staff mobility, 188. Staff training, 190. Practical examples and experiences, 191. Non-teaching staff mobility and training at the University of Osnabrück (UOS), Germany, 191. Teaching staff development at Hanze University Groningen (HUG), Netherlands, 193. Sum- mary, 196. References, 196.	
THE NECESSITY OF CIVIC EDUCATION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND GLOBAL LEARNING IN CURRICULA OF HIGHER EDUCATION	197
ANDREAS BRUNOLD	
The concept of sustainable development, 197. From environmen- tal Education to an education for sustainable development, 199. The UN decade of education for sustainable development 2005- 2014, 201. The concept of global learning, 204. Consequences for educational processes and Civic education for sustainable development, 209. Competencies for education for sustainable development, 211. Master program “Education for sustainable development”, 214. Conclusion, 216. References, 217.	

PARTE III
DIGITALIZACIÓN

**LA EXPERIENCIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL CONCEPTO
DE GOBIERNO ELECTRÓNICO EN LATINOAMÉRICA 223**

DIEGO CARDONA

Las tecnologías de la información y las comunicaciones, 223. La sociedad del conocimiento, 225. Brecha digital, 227. Gobierno electrónico, 228. Concepto, 229. Participantes, 233. Fases, 234. Algunas precisiones, 237. El caso latinoamericano, 240. El futuro. Conclusiones, 251. Bibliografía, 251.

**MARCO REGULATORIO DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA. 255**

ERICK RINCÓN CARDENAS

La nueva gestión pública y la implantación de un modelo de administración relacional con valores gerenciales, 256. Un nuevo concepto: la administración electrónica, 258. Tipos de administración electrónica, 259. Fases de desarrollo de sitios web, 260. Grado de implantación de los servicios de la administración electrónica, 263. Administración electrónica y beneficios en la racionalización de trámites, 264. Marco regulatorio de la administración pública electrónica en Colombia, 264. Regulación de aspectos tecnológicos, actuaciones administrativas por medios electrónicos, 276. Contratación pública por medios electrónicos, 278. Intervención de la firma digital y de los servicios de certificación digital, 284. Bibliografía, 286.

EL USO DE LAS TIC EN LA EDUCACIÓN DEL SIGLO XXI 287

ÉVARISTO GONZÁLEZ PRIETO

Las TIC y la educación en la sociedad en red, 289. Las TIC, la sociedad en red y la educación, 290. El uso de las TIC como proyecto de un centro educativo del siglo XXI, 291. El proyecto del Instituto Torre del Palau, 292. Bibliografía, 295.

WEBQUEST: CONTROLANDO LA NAVEGACIÓN DEL ESTUDIANTE 296

EULISES DOMÍNGUEZ MERLANO

Mediaciones educativas con las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el aula, 296. Aportes de las *WebQuest* a los procesos de enseñanza-aprendizaje, 298. Consideraciones finales, 301. Bibliografía, 301.

EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DESDE LA EDUCACIÓN PARA LA SALUD MEDIANTE EL USO DE LAS TIC. CASO DE APLICACIÓN DE WEB 2.0-Blogs.	303
MARÍA ISABEL ARIZA, EDUARDO CARRILLO ZAMBRANO Conceptos básicos, 304. Hacia un blog en educación para la salud, 306. Un caso de aplicación: la prevención del SIDA, 307. Bibliografía, 308.	
THE RELATIONSHIP BETWEEN SCIENCE AND MEDIA IN THE FACE OF NEW TECHNOLOGIES	310
NICO PITRELLI Do scientists like communicating?, 310. Worlds apart? No, different worlds, 312. The divide widens, 314. An uncertain fate, 318. References, 323.	
LA DIFUSIÓN DIGITAL DE LA INVESTIGACIÓN Y LAS RESISTENCIAS DEL MUNDO CIENTÍFICO.	325
CARLOS ARCILA C.	
LOS ESCENARIOS DE COLABORACIÓN ACADÉMICA DESDE EL USO DE LAS TIC Y LOS ESCENARIOS VIRTUALES. CASO CEVALE2	335
ELÍAS SAID HUNG La comunicación científica desde la nueva generación <i>web</i> , 336. El Centro Virtual de Altos Estudios en Altas Energías (Ceva- le2), 342. Hacia un nuevo modelo tecno-social y académico desde la e-ciencia. Conclusiones, 344. Bibliografía, 350.	
EL EXPERIMENTO ATLAS: CIENCIA Y TIC	353
MARTA LOSADA	
LOS IMPERATIVOS DE LA PROFESIONALIDAD PERIODÍSTICA EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN. ¿HAY PERIODISMO EN LA RED?	360
JAVIER FERNÁNDEZ DEL MORAL Introducción, 360. Identidad del periodismo, 364. Coincidencia entre oferta tecnológica y demanda social, 366. Exigencias de profesionalidad periodística que no solo no resuelve Internet, sino que la red actualiza y aumenta, 367. ¿Para qué debe servir un medio de comunicación periodístico?, 374. El periodismo en la Red, 375. Propuesta final. Conclusiones, 377. Bibliografía, 378.	
PERIODISMO DIGITAL: UNA VENTANA A LA ESPECIALIZACIÓN. EL CASO DE ELPERIODIGOLF.COM	379
JOSÉ GABRIEL FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ La ventana digital de la especialización, 380. Pautas para el pe- riodismo especializado, 382. El caso de <i>elperiodigolf.com</i> , 383. Secciones de <i>elperiodigolf</i> , 385. Bibliografía, 388.	

*Carmen Helena de Peña**

La Unión Europea, decidida a reforzar su papel como actor global en el nuevo orden multipolar, comenzó el año 2010 a la luz del Tratado de Lisboa bajo la premisa de La Nueva Era Europea: la construcción de una Europa más democrática, más unida y responsable. Una Europa que pretende apuntar a los asuntos más relevantes en el ámbito internacional, desde su imaginario colectivo nacional; lograr desde Europa «defender y extender los valores de cooperación, paz y diálogo entre todos los pueblos y naciones»¹.

El Tratado de Lisboa se traduce así en un esfuerzo colectivo por responder a un contexto de globalización que reinventa las principales problemáticas mundiales y que exige nuevas y más eficaces soluciones. Se trata de retos que se hace necesario afrontar bajo nuevas perspectivas y con instrumentos más afines con el acontecer actual, a fin de responder a las esperanzas y

* Coordinadora de la Cátedra Europa, 1997-2010. Secretaria Académica de la Universidad del Norte, 1980-2010.

¹ Discurso de bienvenida del Presidente del Gobierno de España, José Luis Rodríguez Zapatero, en la presentación de la página web de la presidencia española de la Unión Europea.

expectativas de los ciudadanos europeos y ser un modelo para las demás naciones.

Resulta determinante destacar la relevancia que se le otorga a América Latina y al Caribe al caracterizarlos como «sociedades próximas en los valores y en nuestra tradición histórica, que no podemos entrar separadas o con una relación débil y poco articulada en la nueva estructura de la globalización»².

Los esfuerzos conjuntos que Europa y América Latina han realizado frente a los desafíos de un nuevo sistema internacional han demostrado que nos dirigimos juntos a un mismo objetivo: la cooperación en iniciativas conjuntas sobre asuntos internacionales. No solo nuestros gobiernos, sino también nuestras universidades han demostrado tener valores y metas comunes al respecto.

Es así como la educación ha jugado un decisivo papel en la globalización y, por ende, la cooperación internacional se ha convertido en un instrumento fundamental para el desarrollo de nuestras universidades, siendo estas las instituciones encargadas de cumplir el rol de formadoras de profesionales con pensamiento crítico, abiertos al mundo pero comprometidos con el servicio a su sociedad.

La Universidad del Norte, ubicada en la Costa Caribe colombiana y fundada en 1966, ha asumido estos retos y ha emprendido un camino para abrirse al mundo y hacerse visible en el ámbito internacional, a fin de establecerse como un nodo de referencia en el Caribe. La Cátedra Europa es resultado de esta visión.

Diálogo, intercambio e integración son los pilares fundamentales que han cimentado desde 1997 a la Cátedra Europa. Un espacio

² Intervención del Presidente del Gobierno en la sesión plenaria de la conferencia con el Presidente del Parlamento Europeo y los Presidentes de los Grupos Parlamentarios de la Cámara. Palacio de El Pardo, 3 de diciembre de 2009.

académico creado para promover la internacionalización de la Educación Superior y estimular la reflexión de un diverso temario coyuntural y de interés mundial, cuyo eje principal está constituido por la decidida cooperación entre expertos europeos y sus pares académicos provenientes de Latinoamérica y, por supuesto, de Colombia. La Universidad del Norte le ofrece a la comunidad nacional e internacional un lugar donde el análisis y la discusión sobre temas globales estimulan la reflexión y contribuyen a la mejor comprensión de ese pasado común entre Europa y América Latina, al esclarecimiento del presente y a la proyección del futuro cercano.

La CÁTEDRA EUROPA 2010 contó con más de 25 ejes temáticos centrados alrededor de importantes asuntos globales que afectan el desarrollo humano, las migraciones, la internacionalización de la educación y las nuevas tecnologías, de los cuales fueron seleccionados los trabajos más representativos para ser agrupados en esta obra colectiva, que representa diez años de memorias producidas por este gran encuentro académico. Engalanó este evento la presencia del ex presidente del Gobierno Español, Sr. José María Aznar, como conferencista inaugural, así como la importante presencia del cuerpo diplomático cooperador de nuestra cátedra y de 60 conferencistas internacionales en representación de más de diez países de la comunidad europea, entre los que se destacan: España, Alemania, Austria, Francia, Italia, Reino Unido y Holanda. Estos personajes, aunados a una completa programación general, fueron los protagonistas del encuentro.

Esta edición coincidió, además, con la celebración del Bicentenario de la Independencia de Colombia y de otros países en América Latina, por lo que se llevaron a cabo el seminario internacional “Las independencias en Latinoamérica” y el panel “Independencia en Colombia, la perspectiva francesa”, con el fin de generar un espacio de discusión académica sobre los procesos de independencia desde la perspectiva latinoamericana y europea, en el que los participantes conocieran los avances

de la investigación sobre este tema y los contextualizaran en la historia colombiana.

La CÁTEDRA EUROPA, como estrategia de internacionalización de la Universidad, debe seguir creciendo y superar los logros obtenidos hasta el momento: El Seminario Internacional de Educación Cátedra Europa: Conexión Latinoamericana, una de las actividades centrales de la Cátedra, fue seleccionado en 2007 como uno de los nueve ganadores a nivel mundial de la convocatoria de la Acción 4 del programa Erasmus Mundus. El consorcio conformado por las Universidades París XII, Mainz, Valencia y la Universidad del Norte lideró durante el 2007 y el 2008 su realización. De este proyecto surgió la Red de Cooperación Universitaria enLAcE (Encuentro Latinoamericano con Europa). Adicionalmente, la CÁTEDRA EUROPA abrió el camino para la creación del Instituto de Estudios Europeos y el Diploma Internacional Europaicum, que promueve el desarrollo de proyectos de investigación, docencia y extensión, consolidando así el puente entre Europa y América Latina.

Es mi sincero anhelo que la Universidad del Norte siga trabajando por consolidar una Europa y una América Latina unidas para afrontar los retos del siglo XXI, para lo cual se ha logrado construir gran cantidad de vínculos académicos como la firma de convenios de cooperación, el desarrollo de programas de doble titulación, investigaciones conjuntas, pasantías de profesores y movilidad estudiantil. Espero que continúe adelante, fiel a su compromiso con la comunidad, respondiendo a sus intereses de *diálogo, intercambio e integración*, promoviendo la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad contemporánea y atendiendo efectivamente los retos que impone el nuevo orden mundial.

*Jesús Ferro Bayona*¹

Durante trece años ininterrumpidos nos hemos acercado a coyunturas de todo orden, hemos participado ampliamente en sus debates, penetrando, como pocos, en su evolución histórica, a través de las conferencias, seminarios y coloquios que tradicionalmente ofrece este magno encuentro.

En suma, hemos estudiado muchas y muy variadas temáticas de los ya numerosos países de la Unión Europea. Sin duda, habría que decir también que somos una de las contadas universidades de la región latinoamericana con relevante capacidad de convocatoria sobre los temas de Europa. No obstante, es un continente que sorprende todos los días. Sus dinámicas son de tales dimensiones, que todo el tiempo se renueva como filón de estudios permanente e inagotable. Europa siempre es una provocación para la academia.

En nuestra agenda 2010 nos interesan, además, renovados enfoques sobre las migraciones y el desarrollo humano, el modelo económico inclusivo, los negocios ambientales en torno

¹ Rector de la Fundación Universidad del Norte (Colombia).

al cambio climático, la cooperación para el desarrollo, la internacionalización de la educación superior, entre otros que, por supuesto, se llevarán a cabo mediante un diálogo multifacético entre investigadores y expertos de uno y otro lado del Atlántico.

La CÁTEDRA EUROPA, evento del que se desprende el presente libro colectivo, es en lo esencial un espejo de doble faz, en el que nos miramos las comunidades académicas de Europa y de Colombia, bajo el firmamento admirable de la cooperación que se construye sobre la generosidad, la participación y el buen juicio de los profesores, conferencistas y entidades patrocinadoras.

En este libro, ejemplo de lo que es para nosotros la CÁTEDRA EUROPA, daremos cuenta de perspectivas actualmente en claro debate y reflexión: las migraciones, el desarrollo humano, la internacionalización y la digitalización en nuestras sociedades. Por lo tanto, este documento se trata de un ejercicio valiosísimo que aspira convertirse en referente en la reflexión ya iniciada alrededor de los retos que tenemos que asumir en el siglo XXI, en el que se hace preciso descentrar la vieja discusión sobre la confrontación cultural, buscar rescatar la tradición de nuestras relaciones, entendiendo cada época en su propio contexto —como tiene que ser— y aceptando la influencia común sobre la naturaleza de nuestros pueblos y de nuestra propia condición humana.

Todo ello, desde un libro cuyo título, *Migración, desarrollo humano e internacionalización*, permite dejar en claro que la CÁTEDRA EUROPA también es un pretexto anual en el que colombianos, latinoamericanos y europeos nos encontramos para reforzar nuestros históricos lazos de amistad y cooperación, desde el abordaje de temas actuales como los que a continuación serán expuestos por quienes hacen parte de esta obra como autores colectivos.



PARTE I
**REFERENTES ACTUALES DE LA
MIGRACIÓN E INTERNACIONALIZACIÓN**



Migrantes somos todos*

*Adela Morales***

“**M**igrantes somos todos”, con esta frase, de la cual desconozco el autor o a lo mejor es de un migrante no muy conocido, como podría ser cualquiera de nosotros, los aquí presentes, quiero dar la bienvenida a esta VI Jornada de la Fundación Carolina Colombia, dentro de la Cátedra Europa 2010.

Cada año, en conjunto con nuestros colegas de la Universidad del Norte, realizamos una jornada con algún tema de interés para el país, y este año, aprovechando la presidencia de España en la Unión Europea, pensamos que hablar de migraciones era un tema de mucho interés, teniendo en cuenta que una buena parte de los colombianos y colombianas que migran van a España.

Por ahí empezó la planeación de esta jornada, pero no nos quedamos solo en ese tema puntual, ya que las investigaciones realizadas, los diversos seminarios sobre el tema, atendidos para

* Discurso presentado en la VI Jornada Fundación Carolina: “Migración y desarrollo humano”. Cátedra Europa, 2010.

** Directora Ejecutiva de la Fundación Carolina Colombia.

llegar al diseño final, las reuniones con expertos y conocedores implicaron plantear varios tópicos para analizar acá en estos dos días de trabajo.

En esta VI Jornada de la Fundación Carolina dentro de Cátedra Europa se busca desmitificar algunas creencias sobre lo que es un proceso de migración, reevaluar la creencia de que es un tema nuevo, mirar los distintos tipos de migraciones y, sobre todo, entender el tema como lo plantea el “Informe de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2009”, que señala que «las personas que migran pueden ser uno de los sectores de la población más importantes en la reactivación económica en un mundo globalizado» (p. 3).

Esta jornada plantea la migración como proceso social, nos indica por qué debe ser mirada dentro de contextos específicos para entender sus particularidades, pero en contextos mucho más amplios también para comprender su verdadero significado y para entenderla dentro del contexto del desarrollo humano.

Hablar de migrantes es hablar de millones de personas en el mundo. Según el informe de desarrollo humano mencionado, se calcula que hay 800 millones de migrantes dentro de sus territorios, es decir migrantes internos y de estos, 200 millones son migrantes a nivel internacional.

El Dr. Eduardo Pizarro León-Gómez, director del Consejo Nacional de Reparación y Reconciliación (2010), señala que el desplazamiento, que es una forma de migración, aunque las circunstancias sean otras y muy diversas, en Colombia puede estar entre tres y cuatro millones de personas. De ellas también hablaremos en esta jornada.

En el primer día tendremos una mirada global al tema y en relación con el desarrollo humano, veremos también lo que sucede con las migraciones antes, durante y después de una crisis económica. Las remesas también serán materia de análisis, pues

es bueno tener claro que, según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (2010), las remesas venían con un crecimiento anual sostenido del 17% desde el año 2000 y en el año 2009 decrecieron un 19%, con lo que ello significa no solo como cifra, sino como impacto económico en los países y principalmente en las familias para quienes estas son un pilar importante para su sustento. En algunos casos son el único ingreso.

La existencia o no de modelos de integración de migrantes en Europa, un tema importante, también será abordado. Y tendremos investigadores colombianos, quienes desde las vivencias y las realidades de las personas migrantes, nos pondrán de presente que a pesar de las múltiples explicaciones sociales, económicas y políticas, detrás de las migraciones hay seres humanos, familias que quedan atrás, recuerdos, experiencias nuevas y no siempre fáciles, historias de éxitos y de fracasos, pero, sobre todo, historias de vida y de nuevas aproximaciones a otras culturas, a otras personas, a otras vivencias y al enriquecimiento mutuo que esto genera.

No podía quedar por fuera la política migratoria de nuestro país, mirada desde el tema del retorno, desde lo que significa retornar y desde las visiones de ese retorno a partir de la deportación. Se hablará, por supuesto, del tema de las mujeres migrantes y de las identidades de los migrantes y de los nacionales del país a donde se migra.

Ese conjunto de temas nos conducirá a nuevas visiones y nos abrirá los ojos para que podamos mirar, con la apertura que se merecen y no con los prejuicios establecidos, realidades que a veces se simplifican demasiado y de las cuales todos somos parte, bien como país receptor o como país emisor, como familia con migrantes que llegan o que se van, como habitantes de ciudades que reciben desplazados o que desplazan a personas a otros sitios por diferentes motivos.

Quiero dar la bienvenida a los y las conferencistas invitados y de forma muy especial agradecer a los colaboradores de la Universidad del Norte, encabezados por nuestro querido decano José Amar y por Carmen Helena Jiménez de Peña y todo su equipo, quienes año tras año, conjuntamente con la Fundación Carolina Colombia, no ahorran esfuerzos para que el público que nos acompaña cada vez salga satisfecho y con deseos de regresar al año siguiente a esta Jornada de la Fundación Carolina dentro de la cátedra Europa.


BIBLIOGRAFÍA

- PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Informe de Desarrollo Humano 2009: Superando Barreras: Movilidad y Desarrollo Humano*. Disponible en: <http://hdr.undp.org>. Consultado febrero de 2010.
- Pizarro León-Gómez, Eduardo (2010). Cátedra Otto Morales Benítez. Fundación Universitaria del área andina- CENTOTTO. Conferencia dictada en Pereira, el 23 de febrero de 2010.
- Fomin_Banco Interamericano de Desarrollo - BID. (2010). Informe de febrero. Disponible en: www.iadb.org/mif. Consultado en febrero de 2010 .

A series of seven light gray stars arranged in a descending staircase pattern from the top left towards the center of the page.

Migración y desarrollo humano en Colombia*

*Clara Perilla***

A series of four light gray stars arranged in a descending staircase pattern from the top left towards the center of the page.

La historia humana siempre ha sido una historia de migración, en consecuencia esta es parte intrínseca de nuestro desarrollo. Históricamente, los seres humanos se han desplazado de un lugar a otro en busca de mejores condiciones de vida, por lo que resulta esencial que los Estados incluyan dentro de sus políticas la perspectiva migratoria como una variable que puede jalonar procesos de desarrollo locales.

Actualmente, un total de 214 millones de personas son migrantes internacionales (3.1% de la población mundial), de los cuales solo 70 millones migraron de un país en desarrollo a uno desarrollado. Más del 50% de los migrantes internacionales son mujeres, tendencia que se ha incrementado en los últimos años junto con las consecuencias que ello tiene para las familias y para las comunidades de origen. Gran parte de la movilidad humana

* Presentado en la VI Jornada Fundación Carolina: “Migración y desarrollo humano”. Cátedra Europa, 2010. El contenido de esta publicación no refleja necesariamente la posición oficial de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

** Coordinadora de Desarrollo de Proyectos Gestión Migratoria (OIM), Colombia.

se presenta entre países con niveles de desarrollo similares, dadas las limitaciones impuestas por los costos y por las políticas migratorias restrictivas. De otro lado, un alto porcentaje de la migración hoy es de carácter interno (740 millones de personas), pues la gente se está moviendo continuamente en búsqueda de oportunidades y de mejores condiciones de vida. Un total de 26 millones de individuos son desplazados internos y más de 14 millones son refugiados.

Los principales países de origen de los migrantes son India, con aproximadamente 20 millones; China, con una diáspora de 35 millones y Las Filipinas, con alrededor de 7 millones. En cuanto a los principales países receptores, se encuentran los Estados Unidos, la Federación Rusa y Alemania.

Los procesos de movilidad humana traen consigo factores decisivos para el desarrollo humano, como la transferencia de conocimientos, tecnologías, experiencias y competencias, entre otros. En la última década la migración ha alcanzado mayor visibilidad debido a los importantes flujos de remesas que se han dado como resultado de dicho proceso y del vínculo que los migrantes conservan con sus familias, comunidades y en general con sus países de origen.

El importante crecimiento de las remesas internacionales durante los últimos años es consecuencia del arduo trabajo y dedicación de los migrantes en busca de mejores condiciones de vida. Igualmente, esta tendencia refleja el incremento de la integración de los mercados laborales a través de las fronteras, mostrando la creciente necesidad que las economías de los países más desarrollados tienen de las capacidades y de la dedicación de los trabajadores extranjeros.

Estas tendencias son más representativas en América Latina y el Caribe, el mayor mercado de remesas en el mundo en términos de volumen. Así mismo, las remesas de estos trabajadores son una fuente de ingresos importantes para los países en desarro-

llo, lo que consolida redes transnacionales en una sociedad y economía cada vez más globalizadas.

Gran parte de los migrantes internacionales cuenta con ingresos económicos medios, pues las personas más pobres no tienen los recursos requeridos para la empresa migratoria. El perfil socioeconómico del emigrante condiciona y explica la distribución de las remesas que, de acuerdo con diversos estudios, están destinadas en su mayoría a cubrir gastos corrientes: alimentación, educación y servicios públicos.

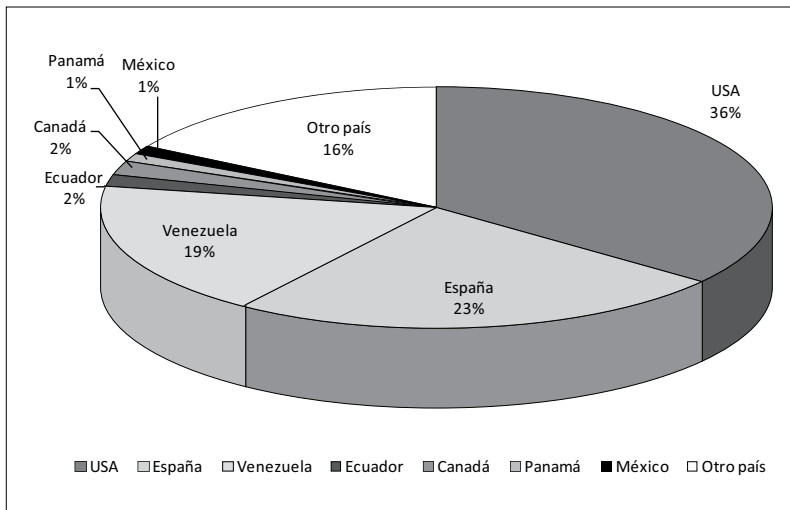
En este contexto resulta necesario jalonar procesos de desarrollo local, que si bien pueden no tener un impacto mayor en el corto plazo, pueden generar tendencias que beneficien el desarrollo humano en sus diferentes dimensiones. La adquisición de nuevas competencias ciudadanas, de capital humano y de prácticas culturales, políticas y económicas, son algunas de las ventajas que tiene una adecuada gestión de la migración. En términos económicos se trata de promover el efecto multiplicador del ahorro-crédito y de las remesas en la actividad económica, tratando de romper el problema estructural de la falta de oportunidades y de mejores ingresos en las regiones de alta migración.

Los migrantes generan con su trabajo ingresos que destinan para cubrir sus necesidades básicas, enviar recursos a su país de origen y adicionalmente realizan un ahorro. Este ahorro tiene un potencial importante para la inversión en proyectos de generación de ingresos y de vivienda en el país de origen, si se le brinda el apoyo para que dichos ingresos se puedan constituir en el apalancamiento necesario para la consecución de créditos y de oportunidades para el fortalecimiento patrimonial y en especial para la adquisición de vivienda propia.

Potenciar las remesas para incidir en el desarrollo local requiere que los países receptores de las mismas creen un entorno económico propicio mediante políticas macroeconómicas sólidas, tipos de interés estables, una mínima infraestructura física, mejor

integración de los mercados, instituciones financieras fiables, así como un sistema jurídico transparente.

Colombia es un excelente ejemplo del impacto que la migración puede tener en las sociedades y economías de origen. Más de un 10% del total de la población colombiana reside en el exterior, según el Departamento Nacional de Estadística (DANE, 2005 a) se trata de un total de 3 378 345 colombianos. Su principal destino es los Estados Unidos, con un porcentaje del 35.4% de los migrantes, le siguen en orden de importancia España, con un 23.3% y Venezuela, con un 18.5% del total.



Fuente: DANE (2005 a). Censo General de Colombia.

Gráfico 1

La diáspora colombiana. Principales destinos de los colombianos que migran

La principal causa de la migración de los colombianos es económica, sumada a la búsqueda de oportunidades laborales. Le siguen en menor medida razones personales como el matrimonio o la reunificación familiar; en tercer lugar están la formación y la educación, y al final, la seguridad, que solo corresponde al 0,8% antes del 2005 y al 1,3% para después de ese año de corte.

En Colombia, el creciente flujo de remesas familiares es el resultado de las últimas olas migratorias. Por tal razón, los ingresos de esa naturaleza pasaron de 1.578 millones de dólares en el año 2000 a 4842.4 millones de dólares y 4.145 millones de dólares en 2009, consolidándose como uno de los principales rubros del Producto Interno Bruto (PIB) nacional.

En cuanto a las características o niveles de educación por parte de los remitentes, de acuerdo con varios estudios se puede establecer que el bachillerato es el nivel de educación más común dentro de los migrantes, seguido por el nivel superior. Resulta importante destacar que se observan diferencias significativas para los principales destinos: mientras que para los Estados Unidos el porcentaje con educación superior es del 33%, para España es de solo el 18%, es decir, el mayor nivel de educación está relacionado con el dominio de un segundo idioma.

Los principales países de donde provienen las remesas de colombianos son España (41.2%), Estados Unidos, (32.6%), Venezuela (7%), Reino Unido (3%), e Italia (2.7%). Los principales departamentos de Colombia que recibieron remesas durante el 2009 fueron Valle del Cauca (29.6%); Antioquia (15.8%), Cundinamarca (15.7%), Risaralda (12.6%), Quindío (4.1%) y Atlántico (4.6%). Es importante resaltar que estos departamentos son los que precisamente han jalonado procesos de recuperación económica y de mejoramiento del índice de desarrollo en Colombia.

CAUSAS DE LA MIGRACIÓN COLOMBIANA

Dentro de las razones específicas que han motivado la migración en Colombia encontramos los factores de tipo económico y la seguridad humana. Teniendo en cuenta que dicho fenómeno es predominantemente urbano y que el nivel educativo de los migrantes colombianos es más alto incluso que el promedio nacional, encontramos que razones como la mejora en la calidad

de vida y el acceso a estudios de especialización en el exterior tienen importancia para motivar la migración.

La última oleada en Colombia responde, entre otras razones, a la dinámica mundial de la globalización de capitales y a la situación de seguridad del país, junto a razones de tipo económico, proceso en el que la migración masiva sur-norte se hace particularmente intensa. En esta misma coyuntura encontramos factores adicionales que atraen la migración desde el sur, como el déficit de mano de obra en algunas economías desarrolladas y el envejecimiento de la población, que conllevó al estancamiento de varias economías, especialmente las europeas.

Históricamente la migración obedece a una serie de dinámicas locales e internacionales que se cruzan y retroalimentan. La colombiana, así como sus características, se enmarcan dentro de una coyuntura internacional específica. Sin embargo, encontramos algunas generalidades sobre las motivaciones de la migración sur-norte, que difieren radicalmente de la dirigida hacia países fronterizos, la cual plantea dinámicas particulares de análisis.

La diferencia salarial entre economías ha sido una de las razones fundamentales que motivan un tipo de migración económica, unidas a condiciones de desarrollo, democracia y seguridad humana, características de los países en desarrollo, que se presentan como factores que *atraen* la migración desde el sur.

En lo referido a los factores de *expulsión* que motivan la migración hacia el norte, encontramos altos índices de desempleo, explosión demográfica en el origen y migraciones en cadena unidas a factores de facilitación como el mejor acceso a la información y a los medios de transporte.

Dado que para la generación de políticas públicas es de vital importancia caracterizar a la población migrante y a sus familias, así como identificar el impacto de las remesas, la Organización

Internacional para las Migraciones, OIM, en coordinación con distintas instituciones gubernamentales, del sector privado, del sector académico, ONGs y organismos internacionales, constituyó la “Alianza País”, marco en el cual se realizó la “Encuesta sobre emigrantes internacionales y remesas en el Área Metropolitana Centro Occidente–AMCO”, en la que se preguntó por el perfil de los emigrantes y de sus hogares de origen, el uso de las remesas y el impacto que genera este fenómeno.

COYUNTURAS SOCIALES Y ECONÓMICAS DURANTE LAS QUE SE HA INTENSIFICADO LA DINÁMICA MIGRATORIA

Haciendo un análisis de las tendencias migratorias en Colombia encontramos que el período de mayores índices es la última década, que se caracteriza por un rápido crecimiento, una composición heterogénea en cuanto a orígenes regionales y extracción social y que tiene pluralidad de destinos. De allí que esta última oleada migratoria sea considerada como la de mayor importancia por sus repercusiones en la economía del país y por sus características. Así mismo, presenta altos índices de escolaridad y el más alto índice de colombianos que migran.

Colombia muestra una tendencia creciente de este fenómeno, que tiene sus orígenes en la década de los sesenta y que se presenta en el marco del fin de la Violencia Bipartidista de los años cincuenta y el comienzo de la actual situación de conflicto. En el ámbito internacional, los factores que atraen migrantes colombianos hacia los Estados Unidos son una serie de reformas en las que se dispone de cuotas de inmigración y de políticas de reunificación familiar que crearían las bases y las redes para la actual migración.

En la década de los setenta la migración colombiana tiene como principal destino Venezuela, debido a la creciente demanda de mano de obra de dicha economía como consecuencia de la bonanza petrolera. En contraste, para esa misma época la migración a los Estados Unidos tiene un componente turístico

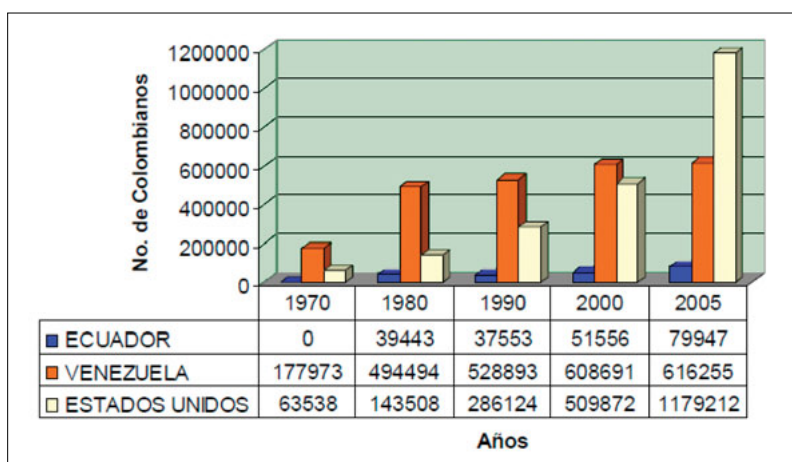
importante y simbólico para las clases altas colombianas, que cuenta con similitudes para el caso europeo, ya que se trata de un movimiento de élites socio-económicas y de refugiados políticos. Entre tanto, Inglaterra, específicamente, promueve en ese mismo período la migración de trabajadores para servicios comerciales como parte de los requerimientos de su economía.

Los factores de tipo económico cobran gran importancia a finales de las décadas delos ochenta y de los noventa, debido al deterioro de la economía nacional, que fue objeto de profundas reformas estructurales. Así mismo, el país sufrió recortes en las nóminas oficiales, se colapsaron los precios del café y, en general, se presentó un deterioro de la situación política, social y militar por la generalización de la violencia, que desembocó en un ambiente de inseguridad.

PRINCIPALES DESTINOS DE LA MIGRACIÓN COLOMBIANA

La migración hacia los países de frontera, en este caso Venezuela y Ecuador, tiene características específicas que difieren de la migración a Estados Unidos y a países desarrollados en general. En principio, encontramos que tiene un importante componente rural y que está vinculada directamente con las redes de comercio fronterizo que se han establecido. Teniendo en cuenta que Venezuela y Ecuador son los países vecinos con los que se maneja gran parte del comercio regional, podemos explicar la importancia de los flujos migratorios de colombianos hacia estos países, lo que haría parte de una tendencia a una migración económica. Sin embargo, indudablemente uno de los factores determinantes en el traslado de colombianos a estos dos países es la situación de seguridad que predomina en Colombia, lo que desemboca en desplazamientos masivos, especialmente de la población fronteriza.

De otro lado, encontramos que históricamente la migración de colombianos hacia los Estados Unidos tiene una marcada tendencia creciente, que ha tenido su auge en la última década.



Fuente: Banco de datos IMILA y censos de población, Departamento Nacional de Estadística (DANE).

Gráfico 2

Colombianos en el exterior. Según censo entre 1970-2005

CONDICIONES DE VIDA DE LOS MIGRANTES COLOMBIANOS EN LOS PRINCIPALES PAÍSES DE DESTINO

La OIM propende por un mejoramiento de las condiciones de vida de los migrantes en el exterior. A través del Área de Gestión Migratoria les ha brindado apoyo al Gobierno y a diversas instituciones del Estado colombiano, con el objeto de incidir en la formulación de la política pública migratoria y de apoyar la implementación de proyectos y programas que beneficien a la población migrante.

En los diagnósticos que se han realizado de las condiciones de los migrantes colombianos en el exterior se ha encontrado que la gran mayoría trabaja en el sector de servicios, independientemente de la experiencia laboral o del nivel de escolaridad, lo que restringe las posibilidades de ascenso social en el mercado laboral y en la sociedad de acogida en general, desaprovechando la formación profesional en beneficio del desarrollo. De allí la importancia de implementar medidas y una legislación que

permita avanzar en el ejercicio de la profesión de los migrantes, así como fortalecer acciones puntuales relacionadas con la homologación de títulos de los colombianos en el exterior, mediante acuerdos bilaterales con los países de mayor recepción de colombianos, para el ordenamiento y la regulación de la migración.

En cuanto a los destinos encontramos que Estados Unidos ofrece las mejores posibilidades de ascenso socio-económico, debido principalmente a la creación y a la consolidación de redes sociales de colombianos que han abierto más espacio a los nuevos migrantes. Teniendo en cuenta que la migración colombiana se caracteriza por una tendencia predominante a la dispersión espacial y a la fragmentación social, resulta estratégica la implementación de proyectos que promuevan la formación de tejido social.

PRINCIPALES CONSECUENCIAS DE LA MIGRACIÓN EN COLOMBIA

Las mayores implicaciones de la migración se dan en la estabilidad social y económica del país, así como en la creación de redes sociales que permiten el incremento de los flujos migratorios. La migración ayuda a aliviar las altas tasas de desempleo y tiene, en general, un gran impacto sobre la economía del país. En el caso de las remesas, estas constituyen un subsidio para sectores cada vez más crecientes de la sociedad y le dan sostenibilidad a un gran número de familias, disminuyendo los efectos de las crisis económicas nacionales.

La OIM adelanta una serie de proyectos tendientes a potencializar la capacidad de ahorro de los colombianos en el exterior, con el objeto de canalizar estos recursos hacia la inversión productiva en proyectos que benefician a la población migrante y a sus comunidades de origen. Sin embargo, la diáspora colombiana también tiene efectos negativos en términos de pérdida de capital humano y de la intensificación de delitos como la trata y el tráfico de personas. De allí la importancia de fortalecer la

coordinación interinstitucional hacia una clara política de Estado que involucre la cooperación internacional para canalizar la migración como factor de desarrollo e intensificar sus efectos positivos, tanto en los países de origen como en los de destino.

CONCLUSIONES

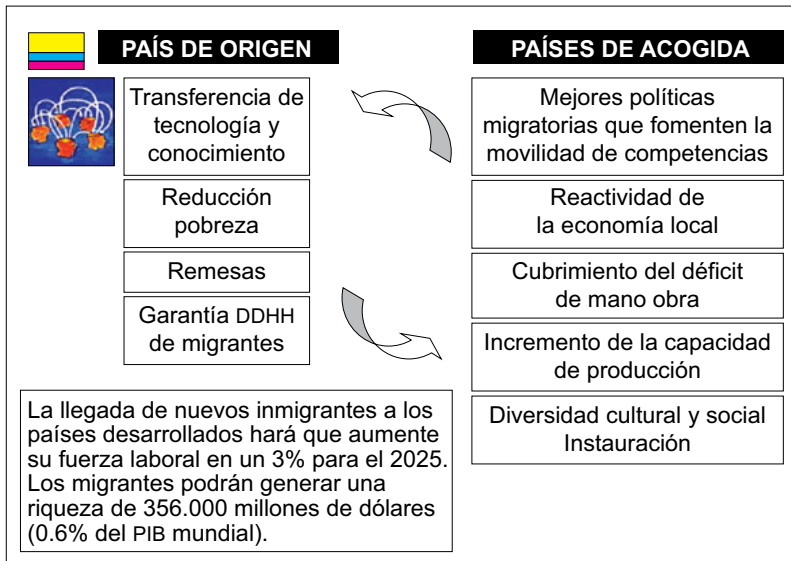
La migración es un proceso que afecta a todos los países, incluyendo los de origen, tránsito y destino, y puede convertirse en un agente potencial de desarrollo y de progreso. Los principales factores que promueven la migración son las competencias ciudadanas, el transnacionalismo, las remesas, la transferencia de conocimientos, el multiculturalismo, las contribuciones económicas a los países de acogida; los mejores ingresos, el mayor acceso a la salud y a la educación, y las mejores oportunidades. Sin embargo, sin una adecuada gestión también puede ser un fenómeno negativo, incluyendo factores como la pérdida de capital humano, la migración irregular, las tensiones sociales y el impacto en los mercados laborales.

La Organización Internacional para las Migraciones, OIM, como organismo intergubernamental, trabaja coordinadamente con instituciones de los Estados, con otros organismos internacionales, con organizaciones no gubernamentales y con la sociedad civil para estudiar y diagnosticar aspectos multidimensionales de la migración internacional y del desarrollo, a fin de determinar los medios adecuados para aprovechar al máximo sus ventajas y reducir al mínimo sus efectos negativos.

Un factor clave para vincular la migración al desarrollo local es la inclusión de alianzas público-privadas y el fortalecimiento de capacidades locales dentro de las estrategias de acción y los proyectos de cooperación internacional. Dar continuidad a modelos de migración laboral y temporal es otro de los factores que potencian la implementación de una estrategia de largo plazo para responder a las necesidades del mercado laboral de los países de destino y prevenir la migración irregular. Se

deben incluir dentro de las estrategias de acción de los Estados las principales recomendaciones del “Informe de desarrollo humano 2009”, es decir, liberalizar y simplificar los canales oficiales a fin de permitirles a las personas buscar trabajo en el extranjero; garantizar derechos básicos para los migrantes; reducir los costos de transacción asociados con la migración; mejorar los resultados de los migrantes y de las comunidades de destino; permitir beneficios a partir de la movilidad interna y transformar la movilidad en una parte integral de las estrategias nacionales de desarrollo.

La OIM ha apoyado diversas iniciativas y proyectos que han favorecido a gran parte de la población colombiana, a través de la cooperación internacional y de la sensibilización de los diferentes sectores sobre el fenómeno migratorio, para identificar respuestas oportunas y eficaces para los migrantes.




Fuente: Banco Mundial “Informe perspectivas económicas globales para el 2006”.

Gráfico 3
Migración y codesarrollo

BIBLIOGRAFÍA

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE & Organización Internacional para las Migraciones -OIM. (2004). *Encuesta sobre emigrantes internacionales y remesas en el Área Metropolitana Centro Occidente-AMCO*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE (2005a). *Censo General de Colombia. Estimaciones 1985-2005 y Proyecciones 2006-2020 anualizadas por Sexo y Edad*. [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/seriesp85 20/Estimaciones proyecciones 1985 020.xls](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/seriesp8520/Estimaciones%20proyecciones%201985%20020.xls).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE (2007). *Proyecciones nacionales y departamentales de población, 2006-2020*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE (2010). *Principales resultados de mercado laboral - enero de 2010*. Resultados Nuevo Marco 2005. Febrero 26 de 2010
- Guarnizo L. (2004). “La migración transnacional colombiana: implicaciones teóricas y prácticas”. En: *Memorias sobre migración internacional colombiana y la conformación de comunidades transnacionales*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Ministerio de Relaciones Exteriores et ál. (2009). *Encuesta sobre emigrantes internacionales y remesa en el Área Metropolitana Centro Occidente -AMCO*.
- PNUD (2009a). “Informe de desarrollo humano, 2009”, Colombia. En: http://hdrstats.undp.org/es/countries/country_fact_sheets/cty_fs_COL.html.



Panorama del retorno reciente de migrantes internacionales a Colombia*

*William Mejía Ochoa***

El retorno es un hecho de magnitud significativa y de importancia permanente en la definición de políticas y en la gestión migratoria, especialmente para los países de origen que deben enfrentarse al tema del reintegro social y económico de quienes regresan. En Colombia el tema ha sido poco estudiado y tal es la motivación para la elaboración del presente artículo, en el cual se pretende mostrar el panorama del retorno reciente de migrantes colombianos a su país.

Para los propósitos de este documento, entendemos por retorno el regreso de un migrante internacional a su país de origen, con intención de restablecer su residencia en él, independientemente de la duración de su estadía en el exterior y de la eventualidad de una re-emigración posterior. Es clave aquí, entonces, la intencionalidad del individuo para la inclusión en el retorno, que contempla, como caso extremo, la situación de quienes regresan luego de ser *inadmitidos* en el país hacia el cual partieron

* Presentado en la VI Jornada Fundación Carolina: “Migración y desarrollo humano”. Cátedra Europa, 2010.

** Director Grupo de Investigaciones en Movilidad Humana. Red Alma Mater.

o que re-emigran pocos días después de haber regresado. Tal inclusión la realizamos por considerar que los procesos migratorios fallidos, una vez se han emprendido, sean de emigración o de retorno, tienen implicaciones grandes a nivel personal y su estudio de manera agregada puede representar dinámicas importantes para el entendimiento de la movilidad global.

Hacemos nuestra propuesta entendiendo la conveniencia de que la duración de la permanencia en el exterior y del retorno sea conocida, especialmente si se trata de investigaciones empíricas (Ammassari & Black, 2001), pero considerando también que prescindir de tal dimensión puede dar paso a modelos simplificados que aporten claridad al tema. Como ganancia adicional, al tener una definición no condicionada temporalmente se facilita el manejo de los datos que, en general, no se presentan desagregados en ese sentido.

De acuerdo con lo anterior, nos vemos obligados a intervenir la definición de migrante internacional dada por las Naciones Unidas, presentándola así: *toda persona que sale de su país de residencia habitual con intención de establecerla en otro*. «El país de residencia habitual es el país en que la persona tiene una vivienda donde normalmente pasa los períodos diarios de descanso. Los viajes temporales al exterior con fines de ocio, vacaciones, negocios, tratamiento médico o peregrinación religiosa no cambian el país de residencia habitual» (Naciones Unidas, 1999, p. 9).

El retorno no constituye un hecho solo de coyuntura, es consustancial a los procesos migratorios internacionales. Siempre hay, en mayor o en menor medida, retorno de emigrados a sus países de origen. No todas las personas que salen lo hacen con la intención de establecerse de manera permanente en el exterior. Muchos de quienes emigran tienen el regreso dentro de sus planes, en algunos casos como su sueño constante, pero con frecuencia aplazado y en ocasiones no alcanzado, aunque se diga que «todos vuelven a la tierra en que nacieron» o que

«uno vuelve siempre a los viejos sitios donde amó la vida», como expresan Rubén Blades y Mercedes Sosa en canciones populares.

En efecto, hay dos tipos de migrantes a la hora de la partida. Aquel que ya empezó la cuenta regresiva del retorno y cuyo único objetivo es volver y aquel que, en el momento de llegar a su destino, quema las naves y decide de manera tajante nunca más volver. Unos optan por la temporalidad de la experiencia y otros por lo definitivo. La realidad puede cambiar, pero esto no invalida el que se haya tomado una decisión previa. Estas decisiones primarias marcan en la práctica los esfuerzos y sacrificios de la vida cotidiana del trabajador migrante y orientan el destino de las remesas. Se podría decir que la inmensa mayoría de los migrantes están en la primera categoría (Durand, 2004, p. 110).

Durante el siglo XIX, la migración de retorno era la norma en muchos casos. Las tasas de retorno estimadas desde Estados Unidos llegaban a 69% para Bulgaria, Serbia y Montenegro y 58% para Italia. En Argentina solían llamar golondrinas a los inmigrantes italianos por su tendencia a regresar (PNUD, 2009, pp. 32-33).

Más recientemente, entre los miembros de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD por su sigla en inglés), que incluye los principales destinos migratorios, se ha establecido que del 20% al 50% de los inmigrantes de largo plazo¹ dejan el país receptor antes de cumplir cinco años de haber llegado, para retornar a su origen o moverse a un tercer país. De la misma manera, se observan en ellos flujos notorios de retorno alrededor de la edad de retiro. Los retornos son generalmente por iniciativa del inmigrante (OECD, 2008, p. 18). Para el caso de Estados Unidos se ha estimado que hacia el 2000 la tasa de retorno anual desde allí para todas las nacionalidades era de 0.9% (Van Hook, et ál., 2006); respecto a los colombianos, se

¹ Con por lo menos un año de permanencia.

tiene el cálculo de que en 1980 había dejado ese país el 24.7% de los llegados a partir de 1975 (Borjas & Bratsberg, 1996, p. 171).

En general, visto desde el nivel individual, se regresa cuando se consideran cumplidas las metas (que con frecuencia se redefinen); cuando se acepta el no logro de ellas (nostalgia, inadaptación, insatisfacción de expectativas, no se alcanza la regularidad); cuando surgen nuevas situaciones (familiares, laborales) en origen; o cuando se depende de la voluntad ajena (proceso de deportación o remoción, traslado laboral). En sentido contrario, como situaciones que explican el no retorno, están: la imposibilidad (recursos, salud, seguridad, muerte); el establecimiento de raíces fuertes en el destino; el debilitamiento de las raíces en el origen; e incertidumbre sobre el futuro en el origen o evaluación de posible pérdida de bienestar. La intensidad general de los movimientos está determinada por las condiciones económicas y sociales en el origen y en el destino, así como por el costo del retorno, la facilidad de poder regresar al país de destino y la elegibilidad para beneficios (Somerville & Sumption, 2009, p. 22).

Los niveles altos de desempleo y la caída en los ingresos en los países de destino, característicos de las situaciones de crisis, están dentro de los posibles catalizadores del retorno, pero dada la multiplicidad de factores individuales y de entorno que, como ya se dijo, influyen en este, no es factible definir *a priori* la magnitud de los efectos sobre el mismo. Por ejemplo, ya bien avanzada la crisis actual, en Estados Unidos no había evidencia alguna de un incremento del retorno de mexicanos desde allí a su país (Passel & Cohn, 2009, p. 1); pero, de otro lado, mientras entre 1908 y 1957 por cada tres inmigrantes a los Estados Unidos salió un extranjero², la razón se incrementó a uno por cada dos durante la Gran Depresión. Como balance,

²Según Jasso y Rosenzweig (1982), citado por Dustmann (2000, p. 4), en tal período cerca 15.7 millones de personas inmigraron a Estados Unidos y alrededor de 4.8 millones de extranjeros emigraron.

los ejemplos históricos (Grecia, Irlanda, Portugal y España) sugieren que la migración de retorno se correlaciona más con desarrollos económicos, sociales y políticos en el país de origen que con el mercado del trabajo en los países de destino. En estos lugares la migración de retorno llegó a ser el flujo dominante (respecto a la emigración) solo cuando el país hizo la transición de economía en desarrollo a economía desarrollada (Papademetriou & Terrazas, 2009, p. 13).

Después de pensar en la magnitud del retorno a Colombia, las preguntas siguientes son acerca de: los factores que lo propician, la duración de las estancias que lo preceden, la procedencia geográfica y la posibilidad de re-emigración una vez cumplido. Las características de la población retornada, como flujo y como acumulado, se mirarán en la sección cinco y se terminará en la sección seis con la situación de los retornados en Colombia y el impacto de la migración en su actividad e ingreso y en el entorno.

DATOS UTILIZADOS

En orden cronológico, empezando por la más reciente, las fuentes principales para el estudio del retorno a Colombia y que utilizamos para el presente artículo, son las siguientes:

ENCUESTA NACIONAL DE MIGRACIONES INTERNACIONALES Y REMESAS 2008-2009 (ENMIRI)

Dirigida por el autor y llevada a cabo por el Observatorio Colombiano de Migraciones (Fundación Esperanza-Red Alma Mater) entre fines del 2008 y principios del 2009 en 18 ciudades colombianas de cuatro zonas del país (norte, centro occidente, Bogotá y Valle), donde se concentraba el 62% de las personas en el exterior reportadas por los hogares durante el censo 2005. El tipo de muestra, con representatividad regional, fue bietápico-estratificado, con fiabilidad mínima del 95%, para $p = q = 0,5$, y con un margen de error en proporciones de $\pm 2,5\%$.

La primera etapa contempló la identificación de hogares con personas emigradas, retornadas o receptoras de remesas y cubrió a 75 852 hogares. La segunda etapa tomó como universo los hogares identificados, de los cuales fueron seleccionados 2358. En ellos se acopió información sobre 10 502 personas, de las cuales 841 retornadas.

El formulario aplicado en los hogares contempló 25 preguntas sobre cada uno de los miembros del hogar, incluyendo los emigrados salidos de él, en las que se indagaba por la información socio-demográfica básica, la experiencia migratoria y la recepción de remesas.

Los resultados básicos fueron publicados en Mejía et ál. (2009), trabajo del cual se retoman algunas cifras. Para el presente artículo también se trabajó, cuando fue necesario, directamente con los micro-datos, contenidos en dos bases, una de personas y otra de hogares.

CENSO GENERAL 2005

Ejecutado por el Departamento Nacional de Estadística, DANE. Su formulario contenía dos preguntas que, al ser cruzadas con el lugar de nacimiento, permiten la identificación de una proporción importante de las personas que retornaron desde el exterior durante los cinco años previos al censo: N.º 30, «¿En dónde vivía hace cinco años?» y N.º 32, «Durante los últimos cinco años ¿cambió su lugar de residencia? ¿En qué año fue la última vez? ¿En esa ocasión vivía en...?».

Debe notarse que mientras la pregunta N.º 30 se refiere solo a personas que vivían cinco años antes del censo en el exterior (78 550), la N.º 32 incluye tanto a una parte de ellas como a otra de las que emigraron y regresaron durante los cinco años anteriores al censo, aquellas cuyo retorno, en ambos casos, haya sido el último cambio de lugar de residencia reportado (83 088). Los retornos previos a los cinco años antes del censo,

así como los de quienes emigraron durante el período, pero cuyo regreso no fue el último cambio de residencia realizado, no son considerados. El acceso a los microdatos censales se realizó a través de la Infraestructura Colombiana de Datos (<http://190.25.231.246:8080/Dane/tree.jsf>), que permite el cruce de buena parte de las variables censales para una caracterización sociodemográfica de los individuos.

ENCUESTA SOBRE EMIGRANTES INTERNACIONALES Y REMESAS (EEIR) EN EL ÁREA METROPOLITANA CENTRO OCCIDENTE - AMCO 2004

La encuesta EEIR fue implementada en el 2004 por el DANE en el marco de un amplio acuerdo denominado “Alianza país”, surgido como iniciativa de la OIM y del Ministerio de Relaciones Exteriores, que, además de las tres entidades acabadas de mencionar, contó con la participación, entre otras, de las siguientes: Banco de la República, Fondo de Población de Naciones Unidas, Asocambiaria y la Red Alma Mater.

Fue ejecutada en las zonas urbanas de los municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia, que conforman el Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO), la zona geográfica más importante en Colombia por la intensidad de su emigración internacional, notoria desde la década de los sesenta y radicada principalmente en Estados Unidos y España.

El muestreo fue de tipo probabilístico, estratificado y se estudiaron 1983 hogares y 8277 personas en ellos, incluyendo un grupo control sin experiencia migratoria. El total de personas retornadas dentro de la muestra fue de 241.

El formulario contenía 147 preguntas, divididas en diez secciones, además de la de identificación, en las que se preguntaban datos de vivienda; hogar; personas del hogar; trabajo e ingresos; remesas; experiencia migratoria; características de los emigrantes; activos del hogar; gastos del hogar; y créditos, ahorros,

gastos de consumo y productivo del hogar. Para este artículo se trabajó directamente con los microdatos, disponibles en las bases de personas y hogares (DANE, 2004).

OTRAS FUENTES MENORES POR SU ESPECIFICIDAD, COBERTURA Y DISPONIBILIDAD

Como datos complementarios se utilizaron los registros de saldos migratorios de colombianos del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, obtenidos como diferencia entre las entradas y salidas del país a través de los distintos puestos de control (puertos, aeropuertos y fronteras). Tales registros se consultaron en anuarios producidos por el DANE, el DAS y la OIM hasta el año 2007 y de allí a diciembre de 2009 en la página www.das.gov.co.

Cabe anotar que tales saldos son a veces tomados, de manera equivocada, como medida de la emigración colombiana (por ejemplo, Cárdenas & Mejía, 2006, pp. 6-7), cuando apenas son un indicador (el mejor disponible, aunque con subregistros probables respecto a los países fronterizos, en particular Venezuela y Ecuador) de la variación del saldo de colombianos en el exterior o, en otras palabras, del flujo neto migratorio de colombianos (emigrados menos retornados). El desconocimiento de los retornos de emigrados como componente de los registros de entrada conduce a subestimar la emigración anual en una cifra igual a ellos.

La información sobre colombianos *removidos* de Estados Unidos entre 1993 y 2008 proviene de las ediciones 1999 a 2009 de los anuarios del U.S. Immigration and Naturalization Service, “Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service”. En el caso de otros datos, se informa sobre su origen en el momento en que se presenten.

MAGNITUDES GENERALES

PRESENCIA DE RETORNADOS EN LOS HOGARES, COMO PRIMERA CIFRA DE REFERENCIA

La primera fase de la encuesta ENMIR1 constituye, hasta el momento, la mejor fuente para aproximarse a la magnitud del retorno en Colombia, dadas su cobertura, tamaño de muestra y contabilización de él de manera independiente al momento del regreso. En la tabla 1 se presenta la proporción de hogares con personas emigradas y retornadas, y el promedio de ellas por hogar en cada una de las áreas geográficas consideradas y en su conjunto ponderado. Resalta, entre otras cosas, que el orden de magnitud de ambos conjuntos de variables es semejante, así como la existencia de promedios por hogar significativamente superiores a uno, que refuerzan la idea de la migración como proyecto familiar; asuntos ambos a tener en cuenta en el momento de la definición de políticas y acciones públicas.

Tabla 1

Colombia, porcentaje de hogares con emigrados o retornados y promedio de estos en los mismos hogares por áreas estudiadas. Octubre 2008-febrero 2009

Áreas ³	Hogares con emigrados		Hogares con retornados	
	% de hogares	Emigrados/hogar	% de hogares	Retornados/hogar
Norte	9,2	1,21	8,2	1,19
Centro occidente	7,3	1,15	6,4	1,18
Valle	5,0	1,32	4,2	1,22
Bogotá	4,1	1,08	4,2	1,30
Total	6,0	1,16	5,5	1,21

Fuente: ENMIR1

³Norte comprende: Barranquilla, Soledad, Cartagena, Bucaramanga, Floridablanca y Cúcuta. Centro Occidente: Medellín, Envigado, Bello, Pereira, Dosquebradas, Manizales y Armenia. Valle: Cali, Palmira, Cartago, Sevilla.

VOLÚMENES ACUMULADOS⁴ DE EMIGRADOS Y RETORNADOS

El censo general llevado a cabo en 2005 informó de una población residente en el país, ajustada a junio 30 de 2005, de 42 888 592 personas (DANE, 2006, p. 13), 109 971 nacidas en el exterior. De otro lado, como parte de los estudios post-censales, se calculó el número de colombianos residentes en el exterior, en la misma fecha, en 3 331 107⁵ (DANE, 2007, p. 11), que representarían el 7.2% de los nacionales. Agregándole a este volumen la mitad del saldo migratorio de colombianos de 2005 y los saldos completos del 2006 al 2008, informados por el DAS y haciendo ajustes por mortalidad, se llega a un nuevo inventario estimado de 3 808 218 personas a diciembre 31 de 2008.

Tomando como cifra censal más confiable sobre el flujo de retorno la de quienes cambiaron de lugar de residencia, viviendo previamente en el exterior, durante el mismo año del censo (2005) se llega a un total de 31 572 personas retornadas durante tal época⁶. De otro lado, considerando que, según la encuesta ENMIR1 (segunda fase), en el 2005 se produjo la llegada del 7.5% del total de personas retornadas identificadas entre diciembre de 2008 y enero de 2009, se puede inferir la cantidad de estas, para ese momento, en cerca de 420 000⁷.

⁴ Vamos a utilizar la expresión castellana de *volumen acumulado* como sinónimo del término inglés *stock*, de uso generalizado en la literatura especializada, aun en castellano. Como alternativas consideramos *fondo*, *inventario* y *existencias*, entre otros, pero terminamos desechándolos por distintas razones.

⁵ Cifra criticada en algunos casos como excesivamente alta y en otros como excesivamente baja, pero finalmente aceptada como referencia general ante la ausencia de una propuesta alternativa suficientemente sustentada. Dentro de la discusión pendiente acerca del total de colombianos en el exterior está la consideración de los hijos de los emigrantes nacidos fuera del país, que constitucionalmente son colombianos. Este grupo, que alguna información de campo sugiere importante, introduce, además, dificultades en el estudio del retorno y de la inmigración a Colombia, al no haber suficiente claridad sobre el mismo en los registros y sobre cómo considerarlo.

⁶ Hechos los ajustes respectivos para anualizar el dato, considerando como momento censal el 20 de octubre de 2005.

⁷ Valor consistente con el que se obtendría extrapolando a todo el país y con la consideración de los sesgos presentes en la muestra, el porcentaje de hogares con

Tabla 2

Colombia. Flujos anuales de emigración y retorno, y volumen de nacionales acumulado en el exterior, estimados 2001-2008

Año	Flujos anuales, personas		Volumen acumulado en el exterior. Dic. 31, personas	Flujo de retorno respecto a flujo de emigración, porcentajes	Flujo de retorno respecto al volumen acumulado del año anterior, porcentajes
	Emigración	Retorno			
2001	300.762	18.283	2.850.320	6.1	
2002	158.555	23.001	2.985.874	14.5	0,8
2003	143.532	27.259	3.102.147	19.0	0,9
2004	185.893	27.340	3.260.700	14.7	0,9
2005	179.159	38.344	3.381.879	21.4	1,2
2006	220.950	42.716	3.519.012	19.3	1,3
2007	249.852	44.383	3.681.482	17.8	1,3
2008	268.900	97.684	3.808.218	36.3	2,7
Total	1.707.603	319.010	3.808.218	18.6	1.3

Fuente: elaboración propia a partir de Censo 2005, estimación de colombianos en el exterior 2005 DANE, encuesta ENMIR1 y saldos migratorios DAS.

La conciliación de los datos censales y de la encuesta ENMIR1 permite estimar con buen grado de confianza, haciendo ajustes por mortalidad (a partir de tablas de vida) y re-emigración (vuelta a migrar de retornados), tomando como base información de encuesta EEIR, la serie de retorno al país entre 2001 y 2008, y con esta, a través de los saldos migratorios informados por el DAS, la de personas emigradas e inventario de colombianos en el exterior, también ajustada por mortalidad (ver tabla 2).

Entre los factores que modularon la intensidad de la emigración y de los retornos, y que conjuntamente contribuyen a entender

retornados (5.5%) y el promedio de ellos por hogar (1.21) arrojados por la primera fase de la encuesta ENMIR1 (n = 75 852).

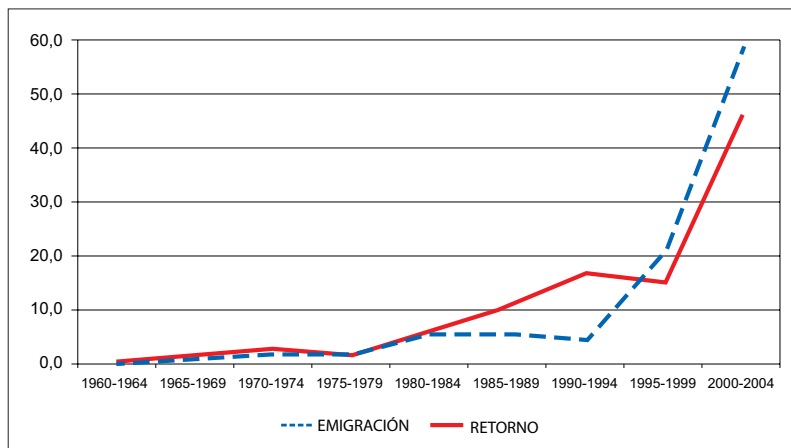
los saldos, están: el anuncio de la exigencia de visa para el ingreso a España, que produjo una estampida en esa dirección y la implementación de ella a partir de enero de 2002; una buena condición de la economía mundial durante el comienzo del período; y la creciente criminalización y persecución de la migración irregular en Europa y en Estados Unidos, complicada por la desaceleración de la economía hasta terminar en crisis durante el 2008.

Con respecto a lo ocurrido en el 2009, sólo se dispone del saldo migratorio informado por el DAS, que habla de un exceso de 116 608 salidas de colombianos del país sobre entradas de los mismos. Tal dato sugiere una caída del número de emigrados, pues, para que ello no fuese cierto, el retorno tendría que haber alcanzado la cifra de 152 292 que, a nuestro juicio, sería demasiado alto. No obstante, se trata apenas de una conjetura.

La última columna de la tabla 2 señala cierta tendencia al incremento del retorno como proporción del volumen acumulado de emigrados en el exterior (*stock*), debido, quizás, al rápido crecimiento de estos en el período y al incremento del peso de los emigrados recientes, quienes, como lo indican los datos empíricos referidos atrás para los países de lo OECD y los datos de población colombiana que se presentan adelante, son los más propensos al retorno. Para el caso particular del AMCO, los resultados de la encuesta EEIR (2004) indican (gráfico 1⁸) comportamientos de sentido contrario en algunos períodos, como lo ocurrido entre 1980 y 1994, cuando la desaceleración de la emigración estuvo acompañada de un incremento en el ritmo del retorno. Estos hechos refuerzan la afirmación de Vanderkamp (1971, p. 1014) de que, al modelar los flujos migratorios, lo

⁸ Al observar el gráfico, debe tenerse en cuenta que, tratándose de volúmenes acumulados actuales (en 2004) y de la distribución en el tiempo de los mismos, la mortalidad conduce a una subrepresentación de los movimientos más antiguos, no pudiéndose sacar conclusiones acerca de las tendencias a largo plazo, pero, dado que, en principio, es válido suponer que ambos grupos están expuestos a la misma mortalidad, la comparación del comportamiento entre ambas series sí resulta válida.

más apropiado sería relacionar el retorno al *stock* de migrantes recientes, más que al flujo de los mismos.



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos EEIR.

Gráfico 1

Área Metropolitana Centro Occidente AMCO. Distribución temporal de la última salida de los no retornados y del último regreso de los retornados actuales. 1960-2004

MOTIVOS E INTENCIÓN DE RETORNO

En contraste con los motivos de emigración, lo económico-laboral no aparece como principal en los de retorno, aunque tiene una participación importante. Paradójicamente, aunque la mayoría de las personas declaran salir por ello, sustentadas generalmente en el mejoramiento del bienestar de la familia, es esta la que más motiva los regresos, pero no ya por situaciones económicas (tabla 3). La inadaptación, la discriminación o la xenofobia, que ocupan un lugar significativo en los imaginarios y representaciones sociales asociados a la migración, no tienen el peso que esto hace suponer. Cabría decir, como simplificación extrema, que por la familia se emigra y por la familia se retorna.

No obstante, teóricos del retorno, amparados en planteamientos de tipo neoclásico, en su versión micro lo ven como explica-

ble mediante una decisión económica racional del individuo. Dustmann (1999), por ejemplo, partiendo de un modelo de ciclo de vida, donde el individuo tiene como horizonte de planeación el período que le queda como fuerza laboral, para el cual define el flujo de consumo deseado y el punto de retorno óptimo, concluye que en el caso de un positivo y persistente diferencial salarial entre el país de emigración y el de inmigración la única solución posible es la migración permanente; adicionalmente, dice que el retorno puede ser motivado por tres factores: externalidades por localización (preferencia por el consumo en el país de origen); diferenciales de precios entre los países; y consideraciones de capital humano (mayor valoración de lo aprendido en el destino que en el sitio de origen). Dustmann (1999) también deduce de su análisis que la duración pretendida de la migración depende positivamente de la longitud del horizonte de planeación y del monto de ahorros deseado al final del mismo, y negativamente del nivel potencial de ingresos en el origen y de la riqueza poseída antes de migrar.

Tabla 3
Colombia. Motivos de los retornados para regresar al país con intención de quedarse

Motivos	Total
Familiar	53,5
Económico, laboral	21,5
Adaptación	13,3
Salud	3,2
Deportación	2,1
Falta o vencimiento de documentos	1,6
Discriminación/xenofobia	0,1
Otro	4,7
Total	100

Fuente: ENMRI.

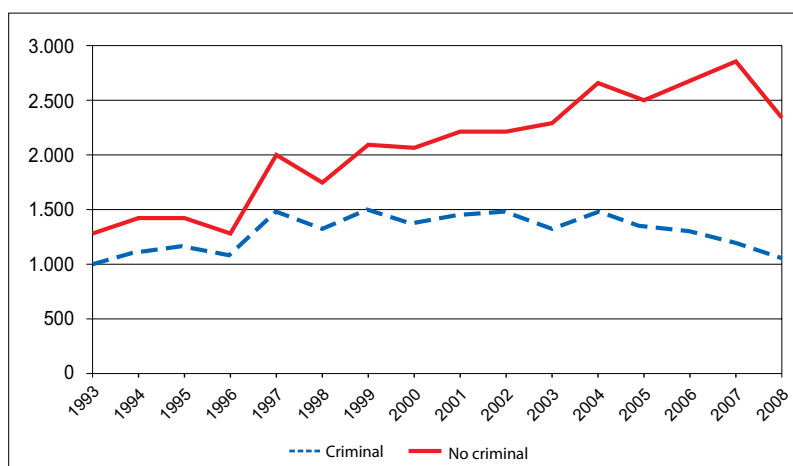
Por su parte, Durand (2004), enmarcado también en la teoría neoclásica, considera la decisión de retorno como resultado de una evaluación de costo-beneficio por parte del migrante, pero desde una perspectiva menos economicista, dando valor a todo lo que *significa vivir y trabajar en el extranjero*, que conoce ya por experiencia propia y donde cabrían todas las causas voluntarias de la tabla 3. Complementariamente, presenta el análisis dentro del marco de los *rendimientos decrecientes* de la emigración, tenido en cuenta también por Dustmann (2000)

La importancia de la familia como causa de regreso genera preguntas acerca del real potencial de retorno que hay entre los emigrados colombianos, si se piensa que, en cerca del 90% de los casos, el hogar del que salieron, su vínculo familiar más cercano en el país, ya no existe, como se desprende de comparar el acumulado de emigrados con el número de hogares (ajustado por el promedio de migrantes por hogar) que informan tener alguno de sus miembros en el exterior. En el mismo sentido puede interpretarse el hecho de que en la Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007 (Instituto Nacional de Estadística) el 44% de los colombianos entrevistados en España, que constituye el más reciente de los grandes flujos de esta nacionalidad (y por tanto el que debe mantener más vínculos), haya respondido que no tenía familiares fuera de ese país cuando le preguntaron acerca de su intención de llevar algunos a él.

Con referencia a la deportación, el caso de la evolución de la misma desde Estados Unidos (gráfico 2) es ilustrativo de la tendencia actual (no solo en Estados Unidos) a la exclusión territorial de inmigrantes por motivos simplemente administrativos, de irregularidad migratoria, cuando el procedimiento históricamente estaba reservado, de manera mayoritaria, para personas con causas criminales. La cifra total de deportados a Colombia desde diferentes países durante el 2008, según fuentes extraoficiales, habría sido cercana a 5000, lo que significaría, para ese año, una participación del 5% la de la deportación entre

las causas de retorno, el doble de la encontrada por la encuesta ENMIR1 en la población retornada acumulada.

De cualquier manera, debe entenderse que la expulsión o *remoción* es un procedimiento lo suficientemente costoso y complicado en distancias trans o intercontinentales, como para pensar que llegue a tener carácter masivo, salvo en los casos de países fronterizos. Como referente ha de considerarse que en la encuesta ENMIR1 el 18.6% de los retornados afirmó haber viajado sin la documentación obligatoria para permanecer en el destino, cifra que, teniendo en cuenta las regularizaciones que posteriormente se dan, constituye un límite teórico de la proporción de emigrantes colombianos en condición de irregularidad, que en medios no académicos (y ocasionalmente también en estos) tiende a ser exagerada, sobre todo como recurso para inflar las cifras del volumen de emigrados.



Fuente: elaboración propia a partir del U.S. Immigration and Naturalization Service, Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service. Ediciones de los años 1999 y 2009.

Gráfico 2
Colombianos expulsados de Estados Unidos,
según estatus. 1993-2008

Aunque la intención de retorno no necesariamente terminará hecha realidad, pues si algo tienen los proyectos migratorios es su readecuación permanente, las indagaciones que con cierta frecuencia se hacen acerca de ella suministran alguna idea de la proporción de emigrados que regresarán para establecerse definitivamente en su país de origen o para re-emigrar después de algún tiempo, a pesar de la gran variabilidad que presentan los resultados de dichos estudios, influenciados, entre muchas variables, por la misma forma de la pregunta, el país de destino al que se refieran y el momento en que se hagan.

Una investigación realizada en Alemania con datos de veinte años correspondientes a inmigrantes de distintas nacionalidades en ese país mostró que «las intenciones y su cumplimiento pueden variar de manera muy considerable a través del ciclo de la migración [...] y que casi 60% de los migrantes que retornaron antes de 1998 subestimaron o sobreestimaron significativamente sus intenciones de permanencia en Alemania» (Adda et ál., 2006).

En la tabla 4 se presentan, como ejemplo, las respuestas dadas por migrantes colombianos acerca de su intención de retorno en distintas encuestas llevadas a cabo entre finales de 2006, principios de 2007 y enero de 2009, período que comprende el inicio y el desarrollo de la actual crisis económica.

A pesar de la diversidad metodológica, es evidente una paulatina disminución de la intención de permanencia en el exterior en la medida del avance de la misma crisis y del incremento del desempleo asociado a ella, que afecta de manera especial a la población inmigrante.

Tabla 4
Intención de retorno de colombianos, 2008-2009

Pregunta	Resultados (%)	Población/ámbito y año y fuente
¿Cuáles son sus planes para los próximos cinco años?	Regresar a mi país de nacimiento o trasladarme a otro país: 8.2 Permanecer en España: 83.6 No sabe: 8.2	España, Encuesta Nacional de Inmigrantes, noviembre de 2006 a febrero de 2007 (Instituto Nacional de Estadística)
¿Tiene intenciones de volver a Colombia durante los próximos cinco años?	Sí: 48 No: 52	Parientes de afiliados a cajas de compensación colombianas, residentes en el extranjero que les envían remesas, 26 noviembre de 2007 al 1 de febrero de 2008 (Centro Nacional de Consultoría 2008: 46)
¿Piensa regresar a Colombia?	En unos años: 39.6 Al jubilarse: 6.0 Piensa establecerse en España: 30.2 No lo sabe, no responde: 24.2	Comunidad de Madrid, junio-julio de 2008 (Comunidad de Madrid, 2008, p. 19)
¿Está entre sus planes regresar a Colombia?	Sí, y muy pronto: 13.1 Sí, pero no todavía: 65.1 Nunca: 2.2 No lo sé, tendría que pensarlo: 19.6	España, 2 al 9 de enero de 2009 (Pérez & Giraldo, 2009, p. 9)

Los programas de retorno voluntario auspiciados por los países de origen o destino han mostrado, en general, ser poco efectivos y el caso colombiano no es la excepción. En primer lugar, cabe decir que actualmente no existen en Colombia programas tendientes a incentivar el retorno, aunque en el pasado se hicieron algunos intentos dirigidos a personas altamente calificadas. Sin embargo, se trabaja desde el gobierno central con la colaboración de autoridades locales y de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, en el montaje de un programa de asistencia para el *retorno positivo*, cuyo primer paso ha sido la implementación del proyecto “Bienvenido a casa” en Bogotá, que actúa como centro de información y de referenciación de retornados hacia distintas instituciones de servicio del Estado.

Con relación a los países de destino, se pueden mencionar varios programas de retorno, orientados, generalmente, a migrantes en condiciones especiales de vulnerabilidad o a buscadores de asilo, todos con muy baja cobertura. España tiene el PREVE (Programa de Retorno Voluntario de Inmigrantes desde España), que desde 2003 hasta marzo de 2009 había atendido el regreso a su patria de 662 colombianos (Pajares, 2009, p. 177). El Reino Unido ha operado el Programa de Reintegración y Retorno Voluntario Asistido (VARRP por su sigla en inglés), que entre 1997 y septiembre de 2006 tuvo 84 colombianos como beneficiarios. Pocos habían sido también hasta 2006 los favorecidos en Colombia con otros programas semejantes: diez con Asistencia para el Retorno, de Italia; y seis con el Fondo de Información de Retorno de Suiza (Vardakoulias & Kouider, 2007). Más promocionado, pero también con pobres resultados, ha sido el programa español de retorno voluntario para inmigrantes con abono acumulado y anticipado de la prestación por desempleo, al que un año después de estar en funcionamiento sólo se habían acogido menos de 1600 colombianos (EFE, 2009).

PROCEDENCIA DE LOS RETORNADOS, DURACIÓN DE LA MIGRACIÓN Y RE-EMIGRACIÓN

El censo y la encuesta ENMIR1 informan sobre la distribución de la procedencia de los retornados en dos períodos distintos pero inmediatos (tabla 5), que indican una permanencia del peso de Estados Unidos, mientras aumenta la participación desde España y los países limítrofes, en el primer caso relacionado, posiblemente, con lo nuevo de la corriente y la alta propensión al retorno dentro de los primeros años de la emigración y en el segundo con el mejoramiento de la situación de orden público en el país, que puede haber posibilitado el regreso de migrados forzosos, así como con las dificultades en las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador, y el mayor impacto relativo de la crisis en Venezuela.

Tabla 5
Colombia. Distribución porcentual de las personas
retornadas por país de procedencia, 2000-2008

País donde residía	2000-2005	2005-2008
Estados Unidos	32,9	32,4
Venezuela	22,5	27,3
España	10,9	16,4
Ecuador	6,0	12,5
Panamá	2,2	4,4
Canadá	1,3	3,1
Italia	1,9	0,4
Otros europeos	6,8	0,7
Otros suramericanos	4,4	0,5
Otros centroamericanos, Caribe y México	8,0	1,8
Asia y Oceanía	2,9	0,5
África	0,3	0,0
Total	100	100

Fuente: Mejía *et al.* 2009, a partir de DANE 2006 y ENMIR1.

Sobre esa alta propensión al retorno en las migraciones recientes que, como fue señalado atrás, se ha constatado en distintos países, para Colombia se cuenta con los datos de la encuesta EEIR 2004 del AMCO (DANE, 2004), que informan de un tiempo de permanencia de los retornados en el exterior de 4.3 años (68% menos de 5 años) cuando se trataba de la primera emigración y de 2.7 años (82% menos de 5 años) en el caso de la última, considerando que 24% de ellos informaron haber emigrado más de una vez (y 13% expresaron intención de hacerlo nuevamente antes de 3 meses⁹). Por su parte, la Encuesta Nacional de In-

⁹ Debe tenerse en cuenta el carácter coyuntural de este dato.

migrantes de 2007 encontró que el 11.2% de los inmigrantes¹⁰ colombianos en España había sido migrante en otro país (Instituto Nacional de Estadística, 2007), aunque este puede no haber retornado nunca a Colombia.

La significativamente menor duración en migraciones posteriores a la primera podría estar asociada a procesos de regularización, que permiten una mayor movilidad de los migrantes y el retorno con la posibilidad de re-emigrar si así lo desearan. De otro lado, el alto porcentaje de retornados que regresaron antes de un año (22% en la primera emigración y 39% en la segunda) hace pensar más, sobre todo en la primera emigración, en proyectos migratorios fracasados y en migración circular. En lo referido a migraciones posteriores a la primera cabría suponer que la experiencia permite accesos a mejores salarios, que acortarían el tiempo para lograr las metas económicas previstas, además de que la menor duración se correspondería también con el acortamiento, por mayor edad, de los horizontes de planeación a los que se refería Dustmann (1999).

Si se supiera de manera confiable la distribución geográfica de los emigrados colombianos, esta sería una referencia importante para el análisis y pronóstico, especialmente a largo plazo, de los flujos de retorno. Pero la distribución que se conoce se refiere apenas a los que conservan el hogar de salida en Colombia, que en 2005 correspondían apenas al 14% del total de residentes afuera estimados por el DANE. Tal circunstancia determina un sesgo importante, pero de magnitud no calculada, que favorece las corrientes migratorias más recientes (con mayor probabilidad de sobrevivencia de los hogares de salida), como la orientada hacia España.

¹⁰ Definido inmigrante en la mencionada encuesta como «una persona de la vivienda que ha nacido en el extranjero, es mayor de 15 años y vive en España (o tiene intención de hacerlo) desde hace 1 año o más tiempo. (Se excluye el caso de españoles de nacimiento nacidos fuera de España que en el año de llegada a España tenían menos de 2 años)».

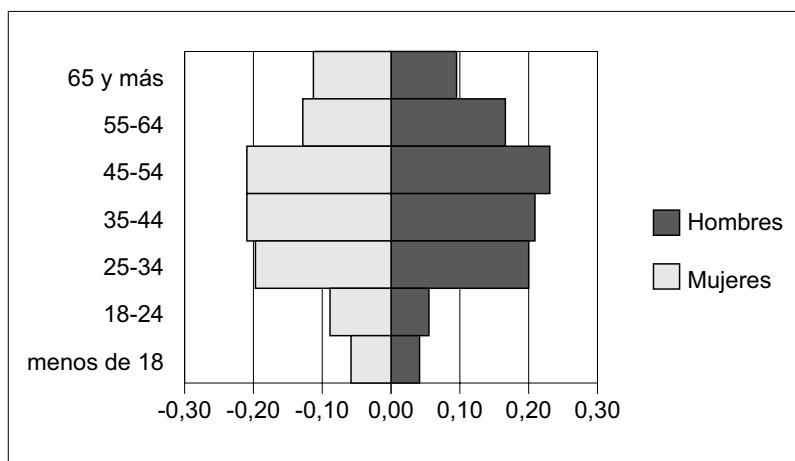
CARACTERIZACIÓN DE LOS RETORNADOS

A priori podría imaginarse la población retornada como un subconjunto aleatorio de la emigrada que, en consecuencia, sería semejante a ella. No obstante, la generalidad de los estudios empíricos, acompañados de algunos desarrollos teóricos realizados en distintas partes, principalmente en los países de destino, indican procesos de selectividad en el retorno. Borjas & Bratsberg (1996) llegan a decir, sin que se observe unanimidad al respecto, que tal selectividad refuerza la que inicialmente tiene la migración, esto es, por ejemplo, si la corriente migratoria es selectiva positivamente en materia educativa (tienden a emigrar los más educados), será de signo contrario en el retorno (tienden a regresar los menos educados, aumentando en el destino la proporción de quienes tienen mayores niveles de formación).

Empezando por el sexo, digamos que mientras la encuesta ENMIR1 reporta un porcentaje masculino de 57.6 entre la población emigrada, informa de un 52.4% entre la retornada, lo cual sugiere una menor propensión de las mujeres al retorno, o, por lo menos, mayor demora en el mismo. Si se considera que el flujo de emigración correspondiente al último año con información disponible en la misma encuesta (2008-2009) fue casi igualitario por sexo, con una ligera ventaja de los hombres (50.2%), cabe pensar que en el caso colombiano la feminización de la migración se da más por vía del mayor retorno de los hombres. En palabras de Durand (2004) el asunto se explicaría así:

Finalmente, hay un componente genérico en la decisión del retorno. Es bastante conocido y generalizado en diferentes contextos, que los hombres tienden al retorno y las mujeres tienden al establecimiento. Es muy probable que los procesos de adaptación sean más efectivos y viables en el caso de las mujeres. Los hombres se adaptan al mercado de trabajo mientras que las mujeres adoptan el ritmo y los matices de la cotidianeidad. Y en muchos casos, las mujeres por primera vez se integran también al mercado de trabajo. Y a la hora en que se hace el balance de costos y beneficios las mujeres migrantes tienen mucho más que perder que ganar (p. 108).

En cuanto a la edad, el promedio en el conjunto de retornados de la ENMIR1 fue de 43.2 años, mientras que el del conjunto de personas en el exterior informadas por los hogares fue de 37.3 años. De otro lado, las edades promedio de los flujos del último año (2008-2009) fueron de 39.4 y 32.7 para retornados y emigrados respectivamente. Las diferencias implícitas en cada par de cifras, que pueden interpretarse como un valor aproximado de la duración de la permanencia media en el exterior¹¹, es de 5.9 años (en volúmenes acumulados) y de 6.7 años (en flujo reciente). La mayor diferencia en los flujos recientes, así como su superioridad frente a las duraciones reportadas atrás para el AMCO en el 2004, se corresponderían con el *envejecimiento* del volumen acumulado de colombianos en el exterior, una vez superado el *boom* de la emigración hacia España empezando la década del 2000 y el crecido retorno de migrantes recientes correspondiente a él durante los años subsiguientes.



Fuente: ENMIR1.

Gráfico 3.
Colombia. Distribución porcentual de retornados por edad actual, según sexo. 2008

¹¹ Bajo el supuesto de que la edad promedio de los emigrados se ha mantenido más o menos constante.

El gráfico 3 muestra la distribución porcentual por edad de hombres y mujeres retornados, y destaca la importancia de las personas mayores de 44 años, particularmente hombres, explicable quizás por la antigüedad del retorno acumulado en la muestra, pero seguramente también en una proporción por estudiar, por el retorno *de retiro*. En concordancia con la distribución por edades aparece el estado civil de la población estudiada, con claro predominio de quienes viven en pareja (tabla 6), y la posición dentro de los hogares, en los que el 50% ejerce la jefatura y el 15% es cónyuge del jefe (ENMIR1).

Tabla 6
Colombia. Retornados, según estado civil. 2008-2009

Estado civil	Retornados
Casado	38,1
Unión libre	16,7
Soltero	23,7
Separado	11,7
Divorciado	4,7
Viudo	5,0
Total	100

Fuente: ENMIR1.

Con referencia al nivel educativo (ver tabla 7), existe una clara superioridad de la proporción de emigrados que tiene por lo menos secundaria completa (62%) respecto a la población colombiana de 20 a 49 años, rango de edad en el que se encuentra la mayoría de ellos, y en el cual apenas 38% tiene el nivel. No obstante, esa educación es significativamente menor que la del grupo de emigrados informados por las familias encuestadas (ENMIR1). Tal situación coincide con el planteamiento del modelo de Borjas & Bratsberg (1996), al cual se hizo alusión atrás, y la verificación del mismo en Estados Unidos, en el sentido de que el retorno reforzaba la selectividad de la emigración, par-

ticularmente en el caso educativo, al tener un signo contrario, como en este caso, donde a la emigración caracterizada por un mayor nivel educativo promedio le sigue el regreso de un grupo con otro menor.

Tabla 7

Colombia. Emigrados, retornados y población colombiana entre 20 y 49 años, según el nivel educativo alcanzado

Nivel educativo	Emigrados (1)	Retornados (2)	Colombianos 20 a 49 años (3)
Ninguno	0,8	1,1	4,6
Preescolar	0,1	0,6	0,0
Primaria incompleta	3,6	6,7	12,3
Primaria completa	7,1	10,3	12,9
Secundaria incompleta	14,8	19,3	29,8
Secundaria completa	45,8	36,1	20,4
Superior incompleta	8,5	6,5	9,4
Superior completa	15,0	13,6	6,7
Algún nivel de postgrado	2,7	5,6	1,9
Sin dato	1,5	0	2,0
Total	100	100	100

Fuente: ENMR1 (columnas 1 y 2); DANE, censo 2005 (columna 3)

Medina & Posso (2009), quienes probaron la hipótesis de la selectividad negativa del retorno con datos de población colombiana también en Estados Unidos, encontraron que quienes son graduados o postgraduados universitarios tienen 22.6% más de probabilidades de permanecer en Estados Unidos que aquellos que sólo tienen educación secundaria o menos y concluyeron que la consistencia de sus resultados en dos períodos de tiempo indicaba que dicha selectividad tenía carácter estructural, por lo cual podría continuar la pérdida de capital humano en Colombia, al menos en el medio plazo.

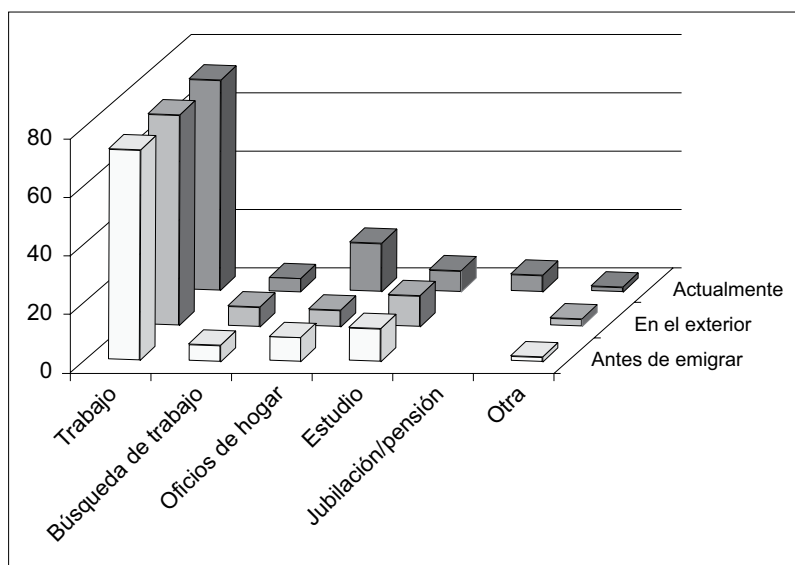
DESPUÉS DEL RETORNO

Los retornados regresan con sus objetivos cumplidos en mayor o en menor grado, o con la frustración de la derrota, pero, en cualquier caso, con la necesidad de retomar sus vidas, en muchas ocasiones complicadas, generalmente en función del tiempo de permanencia en el exterior, sobre todo en lo familiar. Para quienes más estuvieron por fuera llega un proceso de readaptación a un medio que cambió, pero que soñaban estático y en el cual esperaban ser recibidos con el reconocimiento debido por los esfuerzos y sacrificios hechos, buscando el bien de los suyos durante su ausencia, asunto que desaparece, con frecuencia, horas o días después de la llegada.

Pero si el medio ha cambiado, lo propio ha ocurrido con quien retorna. También relacionado con la duración de su migración, es una persona con *más mundo*, con aprendizajes sociales, conocimiento y con la valoración de otras culturas y de la propia, lo que puede llegar a incidir en su comunidad si el número de retornados es importante, en particular, puede proporcionar elementos para la construcción de una nueva ciudadanía con valores más universales.

Pero quien retorna llega también, en distintos grados, con nuevos conocimientos y con aprendizajes del mundo del trabajo y de los negocios; saberes de mercados, contactos y participación en redes sociales en el exterior; y disponiendo de algunos recursos (incluso jubilaciones y pensiones) para el establecimiento empresarial, la obtención de rentas o como ahorro, que le proporcionan niveles de seguridad que antes no tenía. En algunos casos menores, llega con un mayor nivel educativo o con mercancía, maquinaria, equipo o materias primas para proyectos de empresa. En síntesis, el retornado puede haber incrementado durante su ausencia su capital humano, social y financiero, y su lucha es ahora para ponerlo en valor, lo que poca posibilidad tenía de hacer en el exterior.

La comparación de la distribución de los retornados según la principal actividad desarrollada antes de emigrar, en el exterior y actualmente (gráfico 4), sugiere que mientras la emigración eleva la tasa de participación laboral del grupo que se va, particularmente al vincularse al mercado laboral en el extranjero quienes eran amas de casa y estudiantes en Colombia¹², el retorno parece tener un efecto contrario, reduciendo la tasa de participación del grupo que ha regresado, orientando una parte de él hacia los oficios del hogar y al disfrute de jubilaciones y pensiones, aunque la constatación de esto pasa por medir el efecto del tiempo posterior al retorno, durante el cual pueden haber ocurrido hechos que contribuyan a explicar los cambios.



Fuente: elaboración propia a partir de base de datos ENMIR1.

Gráfico 4

Colombia. Actividad principal de los retornados antes de migrar, en el exterior y actualmente (2008-2009)

¹² Lo que corroboran también los datos de los emigrados.

La comparación en la tabla 8 de la posición ocupacional de los retornados del AMCO con la de un grupo de control sin experiencia migratoria (creado para el efecto con igual estructura por edad y sexo con personas de la misma encuesta) muestra una mayor proporción de trabajo por cuenta propia, que estaría relacionada con el 12% de hombres y el 1% de mujeres que en la misma encuesta dijeron haber invertido parte del dinero traído al regreso en la compra de insumos para negocios, aunque, muy posiblemente, esté más asociado al flujo de ahorros enviados durante la ausencia y sobre el cual no disponemos de información.

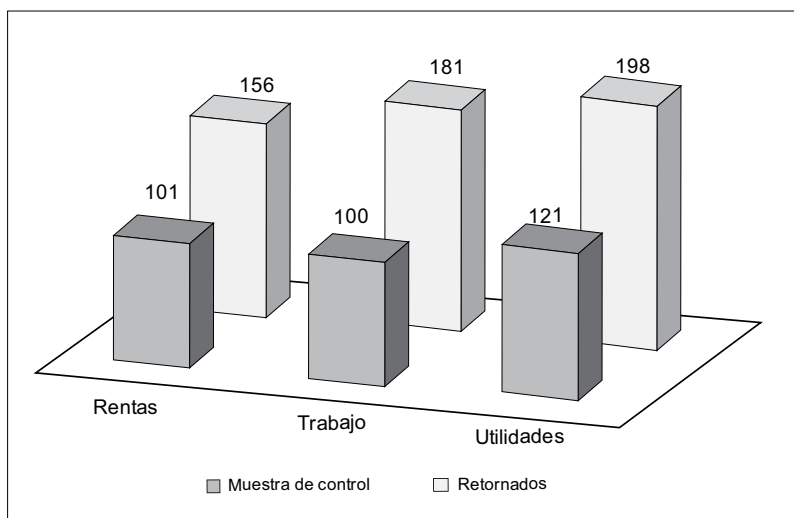
Tabla 8

Área Metropolitana Centro Occidente AMCO, posición ocupacional de retornados comparada con grupo control. 2004

Posición ocupacional	Retornados	Grupo control
Obrero o empleado del sector privado	40,7	53,1
Obrero o empleado del sector público	8,6	9,7
Empleado doméstico	0,0	2,1
Cuenta propia	43,2	31,0
Patrón o empleador	4,9	2,8
Trabajador familiar no remunerado	2,5	1,4
Total	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de base de datos EEIR (2004).

Los montos estandarizados de las distintas fuentes de ingreso de los retornados al AMCO y del mismo grupo control anterior, asignándole a los salarios recibidos por este último el valor de 100 (gráfico 5), indican una clara ventaja de los retornados, presumiblemente debida a su experiencia migratoria, como se ha concluido para el caso de los salarios (trabajo) en varios estudios empíricos a través del mundo (OECD, 2008, p. 182).



Fuente: elaboración propia a partir de base de datos EEIR.

Gráfico 5.

Área Metropolitana Centro Occidente AMCO, ingresos relativos de retornados y grupo control, según fuente de ellos. 2004

No debe olvidarse que los datos anteriores corresponden a situaciones promedio que indican tendencias, pero detrás de estas hay particularidades muy diversas definidas tanto por el tipo de migración (prolongada, circular, corta, sur-norte, sur-sur...), como de retorno (voluntario, programado, repentino, asistido, temporal, permanente...), así como por el tipo de individuo (edad, sexo, educación, experiencia...) y su condición y recursos previos a la migración.

CONCLUSIONES

La información aportada como primer acercamiento general al retorno colombiano, particularmente reciente, indica la importancia del hecho, enmarcado en comportamientos comunes identificados en otras latitudes, dentro de los cuales están: peso significativo del retorno temprano (antes de cinco años), tasas anuales en el rango de 0.8 y 3%, procedencia influenciada por

la antigüedad de los flujos y las coyunturas específicas en los países de localización de los emigrados; y readecuación permanente de las intenciones de retorno. Con relación a los sujetos del regreso, se destaca, también como en otras partes, mayor propensión de las mujeres y de los más educados a no retornar o demorar su retorno.


Con apenas datos laborales y de ingresos parece que, en conjunto, el saldo que les deja la migración a los retornados fuera positivo, pero quedan muchos aspectos por valorar sobre el impacto, como sobre otras situaciones del retorno colombiano.

BIBLIOGRAFÍA

- Adda, J., Dustmann, C. & Mestre, J. (March de 2006). A dynamic model of return migration. Preliminary version.
- Ammassari, S. & Black, R. (2001). Harnessing de Potencial of Migration and Return to Promote Development. Applying Concepts to West Africa. *IOM Migration Research Series*.
- Borjas, G. J. & Bratsberg, B. (1996). Who Leaves? The Outmigration of the Foreign-Born. *The Review of Economics and Statistics*, 78 (1), 165-176.
- Cárdenas, M. & Mejía, C. (2006, sept.). Migraciones internacionales en Colombia: ¿qué sabemos? *Documentos de Trabajo*, 30.
- Centro Nacional de Consultoría. (2008). *Informe final de caracterización de mercado "Mi casa con remesas"*. Medellín: Mi casa con remesas.
- Comunidad de Madrid. (2008). *Encuesta regional sobre inmigración*. Observatorio de Inmigración, Centro de Estudios y Datos. Presentación. Madrid.
- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2006). Censo General 2005. Presentación realizada en el seminario Migración Internacional Colombiana y Formación de Comunidades Transnacionales, Bogotá, junio 15.
- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2007). Conciliación censal 1985-2005. Colombia. Estimación de la migración 1973-2005. Planib.
- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2004). *EEIR, Encuesta sobre Emigrantes Internacionales y Remesas en el Área Metropolitana Centro Occidente - AMCO*. Bases de Datos.
- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística; DAS, Departamento Administrativo de Seguridad; & OIM, Organización Internacional para las Migraciones (2009). *Anuario Estadístico Entradas y Salidas Internacionales, Colombia 2006-2007*. Bogotá: DANE-DAS-OIM.


- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística; DAS, Departamento Administrativo de Seguridad; & OIM, Organización Internacional para las Migraciones (2008). *Anuario Estadístico Entradas y Salidas Internacionales, Colombia 2004-2005*. Bogotá: DANE-DAS-OIM.
- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística; DAS, Departamento Administrativo de Seguridad; & OIM, Organización Internacional para las Migraciones (2008). *Anuario 2003 Movimientos Internacionales de Colombia*. Bogotá: DANE-DAS-OIM.
- DAS, Departamento Administrativo de Seguridad. Estadísticas Migratorias. Oficina de Informática y Comunicaciones. http://www.das.gov.co/das/index.php?option=com_phocadownload&view=section&id=7:est_mig&Itemid=139, consultado 27-02-2010.
- Durand, J. (2004). Ensayo teórico sobre la migración de retorno. *Cuadernos Geográficos*, 2(35), 103-116.
- Dustmann, C. (January of 1999). *An Economic Analysis of Return Migration*. London: Department of Economics University College London and CEPR.
- Dustmann, C. (2000). Temporary Migration and Economic Assimilation. *Discussion Paper Series*, 186. Bonn, Germany: Institute for the Study of Labor (IZA).
- EFE. (13 de noviembre de 2009). C. Valenciana tercera en extranjeros que han pedido ayuda de regreso a su país. *ABC*.
- INE, Instituto Nacional de Estadística. (2007). *Encuesta nacional de inmigrantes. Resultados por continentes y países más representados*. <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do> (recuperado el 27 de febrero de 2010).
- Jasso, G. & Rosenzweig, M. R. (1982). "Estimating the Emigration Rates of Legal Immigrants using Administrative and Survey data: The 1971 Cohort of Immigrants to the United States," *Demography*, 19, 279-290.
- Medina, C. & Posso, C. (2009). Colombian and South American Immigrants in the United States of America: Education Levels, Job Qualifications and the Decision to Go Back Home. *Borradores de Economía* (572), 1-42.
- Mejía, W., Ortiz, D., Puerta, C. B., Mena, J. & Díaz, M. E. (2009). *Encuesta Nacional 2008-2009. Resultados generales de migraciones internacionales y remesas*. Observatorio Colombiano de Migraciones-Observatorio Distrital de Migraciones. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Naciones Unidas. (1999). *Recomendaciones sobre estadísticas de las migraciones internacionales revisión I*. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Estadística. Nueva York: Naciones Unidas.
- Observatorio Colombiano de Migraciones, Red Alma Mater-Fundación Esperanza. (2009). Microdatos encuesta ENMIR1. OECD, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2008). *International Migration Outlook: SOPEMI - 2008 Edition*. Paris: OECD Publications.

- Pajares, M. (2009). *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2009*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Información.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Nueva York: PNUD.
- Papademetriou, D. G. & Terrazas, A. (January de 2009). Immigrants and the Current Economic Crisis: Research Evidenc, Policy Challenges and Implications. *MPI Migration Policy Institute*. Washington.
- Passel, J. & Cohn, D. (2009). Mexican Immigrants: How Many Come? How Many Leave? *Pew Hispanic Center Report*. Washington.
- Pérez, G. & Giraldo, F. A. (2009). *Encuesta sobre perspectivas de futuro y satisfacción migratoria a colombianos en España*. Madrid: Colraices.
- Somerville, W. & Sumption, M. (2009). *Immigration in the United Kingdom: The recession and beyond*. Washington: Migration Policy Institute.
- U.S. Immigration and Naturalization Service. (2002). *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1999*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- United States. Department of Homeland Security. (2009). *Yearbook of Immigration Statistics: 2008*. Washington, D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics.
- Van Hook, J., Zhang, W., Bean, F. D. & Passel, J. S. (2006). Foreign-Born Emigration: A New Approach and Estimates Based on Matched CPS Files. *Demography*, 43 (2), 361-382.
- Vardakoulis, O. & Kouider, N. (2007). Return Programmes: A Useful Tool for the “Management” of International Migrations? Analyzing the Sustainability of the Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme (VARRP) in Colombia. Institut d’Études Politiques de Paris. Master Professionnel d’Économie du Développement International.
- Vanderkamp, J. (1971, Sept.-Oct.). Migration Flows, Their Determinants and the Effects of Return Migration. *The Journal of Political Economy*, 79(5), pp. 1012-1031.



El fenómeno de la migración: una visión desde la deportación*

*Andrea Catalina Baracaldo Ch. ***



En el marco de las relaciones internacionales que mantiene un país, muchos son los temas y objetivos que se plantean en cuanto al diseño y ejecución de políticas que persiguen beneficios a nivel bilateral y multilateral. Uno de los temas que ha adquirido importancia en los últimos años es la migración que puede definirse como el desplazamiento de una persona o un conjunto de ellas de un país a otro. Desplazarse internacionalmente hace referencia a la capacidad de organización social, al Estado Nación, a las leyes vigentes en él, a los derechos y obligaciones de sus ciudadanos y a la normatividad específica que regula el ingreso, el tránsito o la estadía en dicho Estado de quienes tienen una nacionalidad distinta a la del Estado de referencia (Casillas, 2000). La migración es un fenómeno que en la actualidad representa una fuente de preocupación para los Estados nacionales, especialmente para aquellos con niveles de desarrollo alto, en términos de planeación y ejecución de

* Presentado en la VI Jornada Fundación Carolina: “Migración y desarrollo humano”. Cátedra Europa, 2010.

** Politóloga Universidad Javeriana (Colombia).

normas gubernamentales que regulen este flujo, puesto que lo consideran como un fenómeno de alcances negativos que afecta el desarrollo nacional.

Por esta razón, países como los Estados Unidos de América, que por su alto nivel de desarrollo presentan un considerable flujo de migrantes provenientes de todo el mundo, elaboran políticas y desarrollan procedimientos para fortalecer sus fronteras, además de las acciones que realizan para la deportación de personas a sus países de origen. Un alto porcentaje de la población inmigrante que recibe dicho país está conformado por ciudadanos colombianos.

Retomando el tema de la migración, aquí se encuentra una gran variedad de asuntos que influyen en su desarrollo, como son la regularidad, el alto nivel de flujo y los medios por los cuales los colombianos ingresan a un determinado país. Por esta razón, se debe hacer claridad sobre los flujos que dan lugar a este fenómeno: el primero hace referencia a los marcos legales del Estado y el segundo a aquellas personas que no están regularizadas, ya sea «para migrar, para permanecer en el lugar de destino más allá del tiempo autorizado por las autoridades migratorias o para cambiar la actividad previamente permitida» (Casillas, 2000).

Otra claridad que se debe tener en cuenta se refiere a la condición migratoria y a la categoría que se le asigna a la persona: «legal, y para qué tipo de actividad; ilegal, indocumentada, o migrante no autorizada» (Casillas, 2000). Estas clasificaciones le permiten al Estado receptor ejercer el poder gubernamental y llevar a cabo un reconocimiento de los individuos teniendo en cuenta su condición de nacional o de extranjero.

Uno de los temas que más preocupa sobre esta problemática está relacionado con aquellos ciudadanos colombianos que se encuentran detenidos en prisiones de otros países, ya sea aquellos que fueron aprehendidos en el país en el cual cometieron el delito o que han sido enviados a estas prisiones por convenios

de extradición. Para estas situaciones el Gobierno ha creado la oficina de Asistencia a Connacionales, la cual brinda a los detenidos fuera del país asistencia, acompañamiento y asesoría jurídica. Se debe tener en cuenta que la mayoría de colombianos que están detenidos en otros países están relacionados con negocios vinculados al tema de las drogas, a violaciones a leyes migratorias, delitos relacionados con hurto, atraco, homicidio y tráfico de personas. Dichos delitos son generalizados en las prisiones de todo el mundo, como en las de Estados Unidos de América. Según fuentes del *Federal Bureau of Prisons* y del Departamento de Justicia, a la fecha los connacionales detenidos bajo la jurisdicción del Consulado de Colombia en Nueva York son 3053, la mayor parte de ellos vinculados con el tráfico de drogas y con delitos menores¹.

Una de las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia es diseñar y ejecutar estrategias y acciones sobre las políticas migratorias, que están orientadas a prestarle un servicio a los ciudadanos residentes en el exterior y, dentro de éstos, a los colombianos que se encuentran detenidos, a quienes los consulados dan ayuda y acompañamiento. Este artículo, mediante la aproximación teórica al institucionalismo, pretende demostrar que las políticas de los consulados responden de manera adecuada a las necesidades de los detenidos indocumentados. Lo anterior se demostrará a través de un acercamiento al fenómeno de la inmigración con énfasis en los colombianos detenidos en prisiones que hacen parte de la jurisdicción del Consulado de Colombia en la ciudad de Nueva York, que comprende los estados de Nueva York, Nueva Jersey, Connecticut y Pennsylvania.

¹Datos obtenidos de informes del Consulado de Colombia en Nueva York, durante pasantía de enero a junio de 2008.

GENERALIDADES DEL ENFOQUE INSTITUCIONAL

Inicialmente, en el enfoque institucional se debe tener en cuenta que una institución se define «como el conjunto de estructuras y procedimientos de control social que organizan la conducta de varios individuos, no solo en la co-presencia inmediata sino a largo plazo» (Basabe, 2007, p. 29), además, para el estudio de la ciencia política las «instituciones eran y siguen siendo uno de los pilares de la política como disciplina» (Glasser, 1997, p. 54),

¿CÓMO FUNCIONAN LAS INSTITUCIONES?

Las instituciones no solo son estructuras restrictivas, todas autorizan y controlan al mismo tiempo, presentan una dualidad de restricción/libertad. Son estructuras de programas o reglas, que establecen identidades y líneas de actividad para dicha identidad. De la misma forma, incluyen acciones programadas o respuestas comunes a situaciones. Los programas institucionalizados producen vínculos de perspectivas o expectativas recíprocas de predictibilidad, en otras palabras, las instituciones funcionan, sobre todo, afectando las revisiones de las personas acerca del ambiente y la actividad de los colectivos (Glasser, 1997, p. 198).

LA FORMACIÓN INSTITUCIONAL

¿De dónde surgen las instituciones? Para March y Olsen (Peters, 1999, p. 54) las normas son fundamentales porque determinan la naturaleza de las instituciones. Los autores se plantean la siguiente pregunta ¿de dónde salen las reglas y las normas que supuestamente moldean las instituciones y rigen el comportamiento dentro de ellas?

- Las instituciones derivan gran parte de su estructura de significación y de su lógica de lo adecuado de la sociedad dentro de la cual se forman.
- En cuanto a las rutinas, al parecer, surgen naturalmente una vez que las personas empiezan a interactuar en un

ambiente proto-institucional. La institución dispone de medios que no solo mejoran su eficiencia sino que también le permiten satisfacer las demandas normales que se le plantean. Las rutinas definen la naturaleza de la organización y a medida que estas se fortalecen y adquieren mayor significado, aumenta el grado de institucionalización dentro de la estructura.

GENERALIDADES DEL FENÓMENO DE LA MIGRACIÓN

Inicialmente se debe tener en cuenta que la migración ha estado presente en la historia de la humanidad, en algunos casos originada por «hambrunas, persecuciones, los conflictos armados o la destrucción causada por la propia naturaleza, en otros casos generada por la búsqueda de riqueza, poder y aventura» (Ponce, 2005). De la misma forma, la migración está asociada al proceso de la globalización y a las dinámicas propias de los países industrializados.

CONTEXTO LOCAL

La migración en América Latina ocupa un lugar de preeminencia en la agenda de la política pública y, a pesar de que existen restricciones por parte de los países receptores, esta región se puede caracterizar como una exportadora neta de trabajadores, profesionales y empresarios. En la actualidad hay aproximadamente 26 millones de latinoamericanos viviendo fuera de sus países de origen, de los cuales 22.5 millones se encuentran en países fuera de la región (migración sur-norte) y alrededor de 3.5 millones viviendo en otros países latinoamericanos (migración sur-sur) (Solimano, 2008).

Esta situación se presenta en la medida que las personas buscan mejorar sus ingresos, sus condiciones de vida y las oportunidades de acceder a un trabajo. Pero en algunos casos este proceso de migración se efectúa ilegalmente en aquellos países que tienen las fronteras cerradas y que en su mayoría son industria-

lizados. Por lo tanto, para ingresar a ellos se requieren permisos dirigidos en su mayoría a la obtención de una visa. Este aspecto empezó a tener más fuerza con las acciones terroristas del 11 de Septiembre, que sin duda alguna marcaron la dirección de las políticas migratorias en estos países y en especial en los Estados Unidos, en el que se castiga la inmigración irregular. Es decir, «la vida del inmigrante indocumentado antes de los ataques terroristas era más llevadera, ahora si se le captura portando documentos falsos es detenido inmediatamente y deportado lo más pronto posible a su país de origen» (Ponce, 2005). En este entorno tienen gran importancia las redes de tráfico de personas, puesto que son estas las que estimulan la migración y, en los últimos tiempos, han creado mecanismos que burlan la vigilancia de las autoridades para el ingreso de los migrantes (Allgauer-Hackl, 2005).

INMIGRACIÓN IRREGULAR

En el aspecto de la inmigración irregular, la investigadora Grete Brochmann (Ponce, 2005, p. 39) presenta los mecanismos de control externos e internos que maneja la política de inmigración, entre los externos se encuentran: las restricciones de ingreso a las fronteras; la exigencia del visado, como se mencionó anteriormente; la responsabilidad por el transporte de inmigrantes indocumentados; el uso de bases de datos sobre personas indeseadas y la puesta en vigencia de una legislación para combatir el tráfico ilegal y clandestino de personas. A nivel interno el control se efectúa a través de medidas disuasivas, que son aquellas utilizadas durante periodos de aplicación y de exámenes para obtener los documentos; la vigilancia interna, la regulación de tarjetas de identidad, de los servicios de alojamiento, los beneficios sociales, la salud pública, la educación, la residencia temporal y finalmente, las sanciones a los empleadores, los incentivos para la repatriación y la deportación (Ponce, 2005).

De la misma forma se debe tener en cuenta el papel que cumple el Estado, porque este debe garantizar a sus ciudadanos la estabilidad necesaria para controlar el fenómeno de la migración y, así mismo, su gestión debe «abarcar el análisis y la aplicación de normas y acciones sobre los diferentes aspectos vinculados con las políticas y reglas para el ingreso y salida de las personas de su territorio» (Ponce, 2005), no solo en las fronteras terrestres, sino también en las marítimas, puesto que gran parte de los inmigrantes son capturados en este espacio.

APROXIMACIÓN TEÓRICA

Igualmente, alrededor de este fenómeno se han construido diversas teorías que aportan mecanismos para establecer los factores por los cuales se produce. Están enmarcadas en una aproximación de decisión racional y asumen «que un agente —individuo emigrante o cabeza de familia— constituye un actor racional cuyo comportamiento se ve motivado por un cálculo racional de ventajas» (Collier, 2004). La *Teoría Clásica del Equilibrio* o de *Equilibrio Macroeconómico*, propuesta por Ravenstein, (Collier, 2004 p. 108) propone que las personas migran debido a un deseo inherente de mejorar en el sentido material, de esta forma sustenta que el hombre tiende a alejarse de aquellas zonas en las cuales hay sobrepoblación, en las que hay índices de desempleo y pobreza. No obstante, dicha teoría no es suficiente para explicar el caso actual colombiano, en el que se perciben más factores y no solo de tipo económico (Collier, 2004).

Dependiendo la circunstancia bajo la cual se presente este fenómeno, puede ser dividido en dos clases: migración de supervivencia y migración en busca de oportunidades, la primera está relacionada con flujos desordenados e irregulares, generados en la mayoría de los casos por situaciones de pobreza, inestabilidad política, desempleo, catástrofes naturales y desigualdad en general (Ghosh, 1997). Entre tanto, en la migración en busca de oportunidades el movimiento se lleva a cabo más por elección que por necesidad, quienes lo realizan están más en capacidad

de efectuar un cálculo racional de costos y de beneficios para decidir si permanecer o emigrar, además, son quienes se apoyan en la legalidad de los canales regulares. Este tipo de migración tiene una mayor aceptación en la sociedad receptora (Ghosh, 1997).

Otro autor que se interesó por este tema fue Hirshman (Collier, 2004, p. 109) quien centra su estudio de la migración en tiempos de crisis o de declive social, llama a su modelo *Abandono, voz y lealtad* y sostiene que cuando una persona no encuentra solución a la crisis o cuando no cuenta con los recursos o los medios necesarios para reubicarse, deserta; la *voz* se refiere a cuando una persona vislumbra soluciones posibles a la crisis y decide quedarse a luchar para obtenerlas y, por último, la *lealtad* se refiere a que un individuo, a pesar de tener crisis y dificultades, continúa ofreciéndole su lealtad a las instituciones y a los dirigentes.

De la misma forma se encuentra la teoría del *Desarreglo social* (Isbister, citado por Collier, 2004, p. 109) la cual propone que el fenómeno de la migración se presenta entre quienes tienen una alteración de sus roles sociales y sustenta que el hombre no migrará si tiene una base sólida al interior de su familia y de su comunidad (Ghosh, 1997), es decir, cuando no puede percibir este entorno social, decide migrar para tratar de encontrarlo. Según Saskia Sassen (Collier, 2004, p. 109), quienes «emigran por motivos de desarreglo social seguirán el camino de los flujos internacionales de capital, incluyendo la migración hacia ciudades cosmopolitas que se convierten en el corazón de los temas financieros internacionales»

Otra teoría que se utiliza para explicar la migración es la del *Sistema*, que recurre a los sistemas sociales para explicar dicho fenómeno. Sostiene que la familia o los amigos que han migrado animan a los demás a llevar a cabo este proceso. Luis Eduardo Guarnizo (citado por Collier, 2004, p. 110) reconoce que «el

capital social constituye un elemento determinante en el proceso de ajuste de los nuevos emigrantes».

En este planteamiento también se encuentra la *Teoría de la Red*, que proporciona entendimiento sobre la continuidad de los flujos migratorios y del porqué se forman núcleos de migrantes, provenientes de un mismo país o región en determinadas ciudades. Estas redes son una forma de capital social y están constituidas por conjuntos de vínculos interpersonales de parentesco, amistad o comunidad, que conectan a los viejos migrantes con los nuevos, la red aumenta la expectativa de beneficios. «Según esta teoría, la migración es un proceso de difusión auto sostenida; los diferenciales de salario y trabajo, y en general las motivaciones estrictamente económicas, son opacadas progresivamente por el funcionamiento cultural y social de las redes» (Massey, 1993, pp. 431-466).

Para finalizar, se encuentra la *Teoría Extensa del Equilibrio* Boyle (citado por Collier, 2004, p. 109) que ofrece un número de factores económicos, políticos y sociales que tienden a empujar a los emigrantes de su lugar de origen y a jalarlos hacia un destino migratorio intermedio o definitivo. Los factores pueden estar dados por la búsqueda de necesidades psicológicas, seguridad, amor, aceptación o autoestima, reconocimiento y realización personal.

¿QUIÉNES SON LOS INMIGRANTES?

Según fuentes del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, basadas en el censo realizado en el 2005, se estimó que aproximadamente 3.331.107 millones de connacionales, es decir, el 10% de la población colombiana, se encuentra residiendo en el exterior. El DANE relaciona entre las principales causas de este fenómeno la búsqueda de oportunidades laborales, teniendo en cuenta la demanda de fuerza de trabajo poco calificada en los países desarrollados y el efecto de la

globalización sobre el aumento de fuerza de trabajo calificada que busca una mayor remuneración en los países desarrollados.

Según la misma fuente, los principales destinos a los cuales acceden estos connacionales son, en primer lugar, los Estados Unidos, con 36% seguidos por España con un 23%, Venezuela con un 19%, otros países con un 16%, Canadá con un 2% y, finalmente, Ecuador, México y Panamá con un 1%. También se deben tener en cuenta los departamentos de los cuales emigran más colombianos: otros 30,90%, Valle del Cauca 24,10%, Bogotá 18,70%, Antioquia 11,90%, Risaralda 7,80%, Atlántico 6,60%.

POLÍTICA INTEGRAL MIGRATORIA

Luego de lo expuesto, es pertinente realizar una contextualización del objeto de estudio mediante la política de migraciones en Colombia, que se enmarca en la “Política Integral Migratoria (PIM)”, a cargo del “Programa ‘Colombia nos une’”, del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta política busca como elementos fundamentales la identificación y la caracterización de los diferentes grupos de colombianos en el exterior; la continuación de los programas de asistencia a estas comunidades, la búsqueda de posibles acuerdos de migración laboral y seguridad social, la promoción de asociaciones de colombianos y el impulso de un mecanismo para facilitar el ingreso de sus remesas (Proyecto Política de Migración, 2008). Este programa tiene en cuenta que la migración que se produce en Colombia está ligada al panorama tanto local como global, por esta razón también pretende establecer vínculos con los nacionales que emigren al exterior, mediante la utilización de herramientas tecnológicas disponibles, que puedan ser utilizadas como puente de comunicación entre ellos y el Ministerio de Relaciones Exteriores, para que de esta forma el Ministerio pueda facilitar un apoyo institucional.

DESCRIPCIÓN DEL CONSULADO

El Gobierno de Colombia ha establecido, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores, unas dependencias en las cuales aquellos ciudadanos colombianos que se encuentran en el exterior tienen la posibilidad de sostener un contacto y una asistencia en asuntos que requieran. Por esta razón y como parte de la política exterior que maneja el Gobierno, se crean los consulados. Estas dependencias están acordes con lo dispuesto en la “Convención de Viena sobre relaciones consulares”, del 24 de abril de 1963 y que entró en vigor el 19 de marzo de 1967, y que fue ratificada por Colombia mediante la ley 6ª de noviembre 15 de 1972.

ASISTENCIA A CONNACIONALES

Para el objeto de esta investigación es importante tener en cuenta la función que desempeña la dependencia de Asistencia a Connacionales en el Consulado de Colombia en Nueva York. Esta se encarga básicamente de establecer vínculos con aquellos ciudadanos que se encuentran recluidos en prisiones que corresponden a su jurisdicción y da respuesta a sus solicitudes, les brinda asistencia y es puente de comunicación entre ellos y sus familiares, ya sea que se encuentren en los Estados Unidos o en Colombia². De la misma forma, es una vía de comunicación con las autoridades del país de acogida y está al tanto de los procesos judiciales y de las audiencias en la corte, así como de los procesos de deportación, en los cuales la comunicación con las autoridades nacionales es fundamental para la expedición de pasaportes provisionales.

Es importante tener en cuenta que la mayor parte de los detenidos que se encuentran en esta zona se relacionan con el delito del narcotráfico, ya sea mediante el transporte o la distribución

²La información de la descripción fue obtenida durante el periodo de la práctica estudiantil a este Consulado. Enero-Junio de 2008.

en el área. Entre los otros delitos que se cometen se encuentran la irregularidad en los documentos, la entrada ilegal, el secuestro, el homicidio, el lavado de dinero, la empresa criminal, la empresa para delinquir, el asalto, el robo, la extorsión y el concierto para delinquir, los extraditados, el intento de homicidio, la estafa, el asalto sexual, la posesión de armas, el abuso sexual, la fuga y el acoso.³

Frente al proceso de deportación, el Consulado enfatiza que el diseño y la ejecución de la política migratoria de cada país son de manejo autónomo y soberano de sus gobiernos, sin excepción. En este sentido, el ingreso, la permanencia y la eventual deportación de extranjeros del territorio de los Estados Unidos de América son absolutamente discrecionales y potestativos de las autoridades del Servicio de Inmigración y Aduanas (USCIS). De acuerdo con el procedimiento del USCIS, el deportado será recogido en cuanto termine la sentencia. Una vez en custodia y cumplidos los trámites para la deportación, si él no tiene pasaporte vigente, será presentado al Consulado colombiano para la expedición de un pasaporte provisional. El proceso de deportación legalmente puede durar hasta seis meses, pero en la práctica dura dos meses aproximadamente⁴.

DETENIDOS INDOCUMENTADOS

El Consulado de Colombia en Nueva York entrega en promedio por mes entre 20 y 25 pasaportes provisionales como parte del proceso de deportación, de estos, de cuatro a seis corresponden a mujeres.

³ Información obtenida en el Ministerio de Relaciones Exteriores el día 10 de Octubre de 2008, suministrada por el señor Néstor Orduz, del programa “Colombia Nos Une”.

⁴ *Ibid.*

REDADAS DE INMIGRACIÓN

El Gobierno de los Estados Unidos, a través de *Immigration and Customs Enforcement* (ICE), utiliza varios planes para las redadas de inmigración:

- En las casas donde residen los indocumentados.
- En el lugar de trabajo donde laboran los indocumentados.
- En la calle o en un lugar público.

Al Consulado de Colombia en Nueva York llegan diferentes casos, inclusive de personas indocumentadas que tienen un proceso de residencia que no ha culminado y no es causa justificable para la deportación, otros por antecedentes judiciales con autoridades estadounidenses por hechos como peleas callejeras, robos, droga, violaciones, etc. No hay un régimen establecido para la deportación, simplemente los oficiales de inmigración llegan a cualquier lugar y piden papeles, sin escuchar razones. Después de ser detenido, es muy importante que el deportado cree una buena relación con el oficial de deportación y siga las instrucciones para una mayor eficiencia en el proceso, puesto que es a este al que le puede consultar sobre la ciudad de destino y demás información sobre el viaje⁵.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En primer lugar, cabe resaltar que el presente artículo permite evidenciar la labor que cumple el Ministerio de Relaciones Exteriores con los deportados y, como se mencionó en el propósito de este texto, mediante la aproximación teórica al institucionalismo demuestra que las acciones de los consulados responden de manera adecuada a las necesidades de los detenidos. Dicho planteamiento se corroboró con la investigación realizada, sin embargo, cabe anotar que esta conclusión aplica para el

⁵Información obtenida del Consulado de Colombia en Nueva York, proporcionada por la señora Doris Acosta, asistente del Departamento de Asistencia a Connacionales en esta ciudad, el 22 de octubre de 2008

Consulado de Colombia en Nueva York, pero no por esto es generalizable a todos los consulados, debido a que, como se ha mencionado anteriormente, el funcionamiento de los mismos depende en gran medida de la actuación de sus funcionarios.

Es importante mencionar que se tuvo en cuenta el tema de las migraciones porque se encuentra directamente ligado con el asunto de la deportación, en la medida que las personas arrestadas por documentos, en su mayoría son migrantes que, por buscar una mejor calidad de vida y por tratar de proporcionarse a sí mismos y a sus familias un bienestar, han tomado la decisión de quedarse en este país bajo la condición de indocumentados. Ante esta situación, se debe reconocer que el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la elaboración de la “Política Integral Migratoria”, ha enfocado su atención en los temas que se manejan en torno a este fenómeno, porque en la actualidad el asunto de las migraciones debe ser uno de los pilares en el diseño y en la ejecución de las políticas a nivel bilateral y multilateral, enmarcadas en las relaciones internacionales.

Sin embargo, bajo los parámetros que proporciona el uso del enfoque institucional, se puede afirmar que dentro de las competencias que el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene frente al tema de los connacionales detenidos y en proceso de deportación por documentos, las acciones de esa entidad se restringen a las que se lleven a cabo en los consulados, dejando toda la actividad en el exterior.

De esta forma, se percibe un vacío en la actuación del Ministerio de Relaciones Exteriores cuando los deportados llegan a Colombia. Como primer aspecto, no existe una dependencia que pueda prestarle ayuda a estas personas y a sus familiares, no hay un servicio de información. Como se mencionó anteriormente, aunque no se conoce a ciencia cierta la fecha exacta en la que una persona va a ser enviada al país, sí se puede saber cómo se encuentra, pero para acceder a esta información los familiares se deben comunicar directamente con el Consulado. De igual

manera, al no existir una dependencia que afronte este tema en Colombia, los casos de las personas que llegan al país son desconocidos y, de acuerdo a lo que se pudo observar, son tratados por organizaciones no estatales.

Una de ellas es la Pastoral Penitenciaria, que presta ayuda a los deportados y conoce que son personas que regresan con muchos problemas, tanto materiales como emocionales, por ejemplo, no tener dinero, trabajo, estar completamente desubicadas, y llegar sin documentos. Dicha organización lo primero que hace es ayudar con este proceso, que no es fácil, puesto que aparte de no contar con la ayuda estatal, la Pastoral tiene que subsidiar estos gastos, realizar búsquedas de registros y de documentos que no son sencillos de obtener.

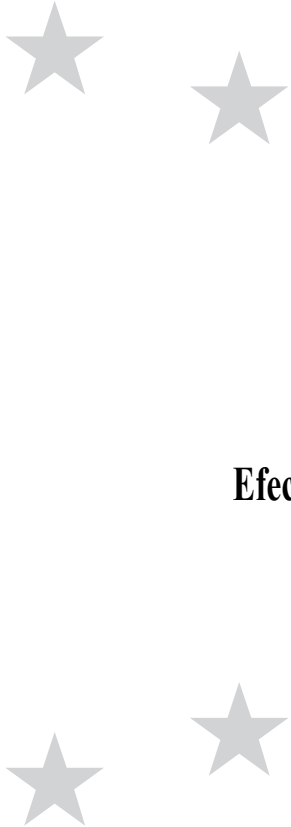
Por otra parte, en el tema de la salud se presenta una gran preocupación, puesto que estas personas llegan directamente de la cárcel de inmigración y necesitan, por lo menos, contar con una evaluación de su estado de salud. Así mismo, su nivel emocional no es el mejor, muchas vienen de ser separadas de sus familias, de haber tenido un proceso de captura, de haber tenido que vivir en una cárcel y de ser sacadas de un país, podría decirse que a la fuerza.

Finalmente, a modo de recomendación, se sugiere que, como se está trabajando en una Política Integral de Migración (PIM), se incluya la asistencia en suelo colombiano a aquellos connacionales que regresan al país por medio de la deportación. Actualmente organizaciones como la Pastoral Penitenciaria prestan ayuda a la comunidad por su propia iniciativa con recursos propios y sin financiación Estatal o por solicitud de la Cancillería, ya que no existe en el Ministerio de Relaciones Exteriores una dependencia que se encargue de este asunto. Es por esto que se aconseja que esta entidad cree una dependencia que se encargue de afrontar estas situaciones o que subsidie a entidades como la Pastoral, que actualmente ejercen esta labor.

BIBLIOGRAFÍA

- Allgauer-Hackl, H. (2005) *Migración, discriminación y derechos humanos*. Bogotá: Antropos.
- Basabe Serrano, S. (2007). *Instituciones e institucionalismo en América Latina, Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. Ecuador: CIPEC. Biblioteca Santillana de Consulta, vol. III Módulo de Geografía. Madrid: Imago, 1986.
- Casillas, R. (2000). "Migración internacional". En *Léxico de la política*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.
- Ceballos, J. G. (2006). *Latinoamericanos en Estados Unidos*. Santiago de Chile: Universitaria.
- Collier, M. (2004, enero-junio). Emigrantes colombianos en el sur de la Florida: el recibimiento es poco acogedor. En: *Colombia Internacional*, 59.
- Colombia nos une. (2003). *Seminario sobre migración internacional colombiana y la conformación de comunidades transnacionales 2003* (Memorias). Bogotá: Fondo Editorial Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Consulado General Central de Colombia en Nueva York, Estados Unidos de América. Disponible en: [http://www.cancilleria.gov.co:82/wps/portal/consulado_nuevayork_estadosunidos!/ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gLUzflUH9DYwP3ADcLAYOv0AATY3PvQG8Pc_2CbEdFAD-W0sc!/. Consultado el 10 de octubre de 2008.](http://www.cancilleria.gov.co:82/wps/portal/consulado_nuevayork_estadosunidos!/ut/p/c0/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3gLUzflUH9DYwP3ADcLAYOv0AATY3PvQG8Pc_2CbEdFAD-W0sc!/)
- Convención de Viena sobre relaciones consulares. Disponible en: http://www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=viena_e.html. Consultado el 10 de octubre de 2008.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE. Censo 2005 . Decreto 1974 de 1995. Disponible en: http://www.migracioninternacional.com/docum/indice.html?mundo=viena_e.html.
- Díaz, L. M. (2006). *Reflexiones en torno a la investigación socio demográfica sobre la población colombiana en los Estados Unidos. ¿Cuántos y quiénes somos?*. Barranquilla, Colombia. Disponible en: <http://www.colombianosenelexterior.com/index.php?idcategoria=13491> (recuperado del 9 al 11 de febrero de 2006). Consultado el 15 de octubre de 2008.
- Ghosh, B. (1997). Migración y desarrollo: algunos temas escogidos. En: *Revista de la OIM sobre migraciones Internacionales en América Latina*, 15 (3).
- Glaser, D. (1997). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza.
- Grimal, J.C. & Herlich, G. (1995). *La Population du Monde*. París.
- Massey, D. (1993). Theories of international migration. A review and appraisal. In: *Population and Development Review*, 19 (3), 431-466. En: *Cuadernos digitales, publicación electrónica de la Universidad de Costa Rica*. <http://historia.fcs.ucr.ac.cr/cuadernos/c1-his.htm>.

- Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en: http://www.cancilleria.gov.co/wps/portal/!ut/p/.cmd/cs/.ce/7_0_A/.s/7_0_1S7/_th/J_0_S6/_s.7_0_A/7_0_1Q2/_s.7_0_A/7_0_1S7. Consultado el 10 de octubre de 2008.
- Peters, G. (1999). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa
- Ponce, J. (2005). *Migrantes problemas y ayudas*. Quito: El Conejo.
- Powell W. & Dimaggio P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Proyecto Política de Migraciones. Política Integral Migratoria (PIM) Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en: www.minrelext.gov.co/WebContentManager/Repositorys/site0/PROYECTO_POLITICA_DE_MIGRACIONES_CEMIC.doc. Consultado el 20 de octubre de 2008.
- Sanguinet, L. (2000). *Breve historia de las migraciones*. Madrid. Documento redactado con vista a su presentación en el Congreso Iberoamericano de Migración. Disponible en: www.nodo50.org/espacio/espacio/campa/uruguay.htm.
- Solimano, A. (2008). Migraciones internacionales en América Latina y el Caribe: oportunidades, desafíos y dilemas. En: *Revista Foreign Affairs*, abril-junio de 2008. Disponible en: <http://www.foreignaffairssp.org/20080401faenespessay080202/andres-solimano/migraciones-internacionales-en-america-latina-y-el-caribe-oportunidades-desafios-y-dilemas.html> (recuperado el 22 de septiembre de 2008).
- Sutcliffe, B. (1998). *Nacido en otra parte. Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad*. Disponible en: http://www.bantaba.ehu.es/obs/files/view/Nacido_en_otra_parte_Parte_2.pdf?revision_id=54747&package_id=54707. Recuperado el 25 de septiembre de 2008.



Efectos de la crisis económica mundial en las migraciones internacionales*

*Javier Ignacio Niño Cubillos***

«Preguntas al viento si vuelven los tiempos pasados,
y su tímida brisa, acaricia;
y la caricia: suspiro
y el suspiro de amor un respiro,
como una esperanza cercana, con toda certeza, contesta:
¡Volverán tus hijos errantes!»
EDUARDO BEDROSSIAN (1998)

«El siglo XXI será el de los pueblos en movimiento»
ANTONIO GUTÉRRES¹

INTRODUCCIÓN

La movilidad de los seres humanos es connatural a su existencia y evolución, comportamiento que es similar al de millones de seres vivos alrededor del planeta. No obstante, el control social fundado en el poder político en las diferentes sociedades y estadios de la humanidad ha insistido en dominar el espacio, el movimiento y la corporalidad, tendencia que se mantiene en la época contemporánea al restringir el desplazamiento global a través de las fronteras internacionales, límites que surgieron con

* Presentado en la VI Jornada Fundación Carolina: “Migración y desarrollo humano”. Cátedra Europa, 2010.

** Profesor e Investigador de la Universidad del Norte. Ph.D. (c) en Relaciones Internacionales. Consultor en Migraciones y Desarrollo. jinino@uninorte.edu.co

¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados.

la aparición de los Estados-Nación y de expresiones sociales colectivas vinculadas a este proceso, como son los nacionalismos y los patriotismos, invenciones recientes con relación a la historia de la humanidad, al ser un hito que apenas supera dos siglos.

Aunque ha habido épocas anteriores en que las personas se han trasladado entre lugares remotos con mayor frecuencia que en los tiempos actuales, como ocurrió durante la dominación del Imperio Romano, la trata de esclavos provenientes de África entre los siglos XVI y XIX o la emigración desde diferentes partes del mundo al continente americano en el siglo XIX y comienzos del XX, en el presente, la movilidad internacional es más factible. La irrupción de la Internet y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como la modernización en el transporte, han facilitado bastante la migración internacional, que busca mejores lugares para progresar, proteger la vida, estudiar, trabajar o hacer negocios. En donde la consolidación del neoliberalismo y de acuerdos comerciales de inversión también contribuye al desplazamiento global. A 2010 se calcula que:

Las personas nacidas en un país distinto del que residen representan el 3% de la población mundial, frente al 2% de hace cuarenta años y constituyen, virtualmente, con 191 millones de personas, el quinto país del mundo. En este paisaje globalizado, donde se cruzan flujos de mercancías, de capitales y de informaciones, los emigrantes han adquirido una visibilidad que no tenían en el pasado y se han convertido, especialmente con la irrupción creciente de los *clandestinos*, en una de las preocupaciones principales de los países occidentales (Le Monde & La Vie, 2010).

Sin embargo, aún no existe un interés en que este tema sea administrado en el ámbito mundial. Problemática que nos remite a la principal razón del cerramiento de las fronteras: la defensa y la protección de la sociedad, agremiada bajo un gobierno adscrito a un territorio, que delega en su Estado las decisiones políticas en defensa de sus intereses. Antecedentes como los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York o el 11 de marzo de 2004 en Madrid han colocado la seguridad como

tema preponderante de la agenda internacional y, en consecuencia, se ha producido un incremento de los controles fronterizos, porque se ha identificado la amenaza de manera externa, tanto en lo geográfico como en lo cultural. Medidas que desafortunadamente terminan restringiendo las libertades civiles en pro de la seguridad nacional.

A este factor se ha sumado la evolución de la crisis económica global que irrumpe en el tercer trimestre de 2008, que surge en Estados Unidos y se expande a la Unión Europea y al resto del mundo con diferentes consecuencias. En esta ocasión América Latina ha logrado superar las contingencias debido a medidas conservadoras, al aprendizaje de situaciones similares en el pasado y a la inversión en el sector primario que persiste en la región. No obstante, la situación económica que ha aquejado a la población en los Estados Unidos y en Europa también ha comprendido a las personas de origen extranjero que trabajan y residen en esos países, entre los que se encuentra la inmigración latinoamericana, que en un alto porcentaje ocupa trabajos poco remunerados y que ha reducido sus ingresos o está desempleada. Este hecho plantea dos graves problemas para los países de origen, la disminución de las remesas, que son el sustento de millones de hogares, y la posibilidad del retorno.

Por lo tanto, estos dos acontecimientos, la inseguridad a causa del terrorismo y la crisis económica, se agregan a un tercer aspecto problemático para las poblaciones en los países *desarrollados*, el surgimiento de nuevos polos económicos en China e India, a donde se han trasladado sus industrias, que hasta ahora eran los mayores proveedores de bienes y de servicios en el ámbito mundial. Este hecho marca una nueva era en la que las miradas del consumo se dirigen hacia el lejano Oriente. Esta delocalización de la producción hacia otras naciones con mano de obra barata, causa el cierre de empresas en Europa o en Estados Unidos, generando desempleo y obligando a los gobiernos a responder a las demandas de millares de personas, que no encuentran un medio de subsistencia en sociedades que

tradicionalmente prodigaban bienestar. Las siguientes cifras ponen en evidencia la magnitud de la situación económica en Europa y en los Estados Unidos:

Para el caso de la Eurozona, el desempleo alcanzó el 10% en los 16 países que la integran y se presenta una mayor retracción del consumo, circunstancia que agrava la tensión social. En Europa hay 22,9 millones de desocupados, es decir, uno de cada diez trabajadores del continente, y todo indica que la situación seguirá empeorando hasta fines de 2011. Los países más afectados son España, con más de 4 millones de personas sin trabajo, más del 20%, cifra que solo es superada por Letonia, que alcanza un 22,3%. Para afrontar la recesión los gobiernos han asumido enormes deudas públicas, para el caso de la Eurozona podrían alcanzar el 84% del PIB, mientras Grecia tiene un déficit del 120% (Corradini, 2010, *on-line*).

En este contexto la Unión Europea debate una política migratoria común, por lo que se espera que se adopten medidas proteccionistas de acuerdo a las necesidades comunes, en contra de la emigración extracomunitaria, a excepción de la invitación de personal calificado en las ocupaciones en las que haya escasez, cómo es el área de las ingenierías o de las ciencias de la salud.

De la misma manera, los Estados Unidos, como gran receptor de migrantes, comparte una situación similar:

El desempleo alcanza un 10%, que para la comunidad latina tiene un resultado superior, un 13%. En el campo laboral, la mano de obra inmigrante representa un 15,6%, para el sector de la construcción uno de cada cuatro trabajadores es latino (25%), actividad en donde la tasa de desempleo es del 22,5%... En otro efecto de la crisis relacionado con su origen, la inversión inmobiliaria, la imposibilidad de pago de las hipotecas dejará sin vivienda a cerca de un millón trescientos mil hogares (La Jornada, 2010, *on-line*).

Como se evidencia, esta situación les traerá también graves repercusiones a las familias de los emigrantes en sus países de origen y a sus economías altamente dependientes de las remesas. En consecuencia, un detrimento del mercado laboral en los países hasta ahora conocidos como potencias industriales puede

generar actitudes sociales en contra de la inmigración, al verla como una competencia en lo laboral o en los beneficios de la ayuda estatal. Si a este fenómeno, como ya se anotó, le añadimos la pujanza económica de China e India, países cuyos emigrantes cada vez más acceden a posiciones comerciales y colonizan más mercados en Occidente, la situación puede producir discriminación y xenofobia, convirtiéndose en el germen de discursos radicales en los partidos de ultra derecha o en organizaciones anti-inmigrantes. Un ejemplo es la sensación de sorpresa de la población autóctona en ciudades como Madrid o Sevilla, en España, ante la compra de los mercados locales por personas de origen chino, que va reemplazando a las tiendas de barrio, que eran el epicentro de la cultura urbana española.

De este modo, es importante analizar las causas de la emigración, que no distan mucho de las que obligaron a millones de europeos a separarse de sus familias y a dejar sus países, como lo hacen ahora las personas provenientes de sociedades en *vía de desarrollo*, en donde se han incrementado los flujos por múltiples causas, entre las que se encuentran: los desastres naturales, la violación reiterada de los derechos humanos, las crisis económicas, los conflictos armados, la búsqueda de mejores expectativas de vida o las persecuciones por motivos políticos, de género, etnia o religiosos. También influye el discurso mediático que ha creado estereotipos de progreso rápido como *el sueño americano o europeo*, aspectos que en su conjunto han reconfigurado las migraciones en períodos recientes.

En suma, los flujos migratorios presentan circuitos y procesos que van desde regiones expulsoras de población hasta otras de tránsito y retorno. De esta manera, las sociedades que se movilizan, las que comparten el espacio migratorio y las comunidades receptoras interactúan de acuerdo a las representaciones del nativo y del extranjero. Estos imaginarios se traducen en la redefinición de las identidades (Barth, 1969) como expresiones que le dan valía positiva o negativa al estereotipo, fomentan o desvirtúan prejuicios, posibilitan ordenamientos legales, crean

segmentos laborales y económicos, y construyen socialmente procesos políticos e ideológicos. Facilitando la integración de los inmigrantes o, por el contrario, la aparición de guetos con graves consecuencias sociales.

MIGRACIÓN Y DESARROLLO: RUPTURAS Y CONFLUENCIAS

Se continúa el análisis desde una perspectiva ideal para establecer una relación entre migración y desarrollo, para luego explorar el medio de aplicación y su evolución. De este modo, la emigración planificada, ordenada, informada y concertada entre las sociedades de origen y destino, en donde el eje de la relación sea el respeto a la dignidad humana de los migrantes, posee un potencial enorme para el desarrollo global.

¿Pero qué impide que esto sea posible? Un primer elemento de análisis es la inexistencia de un marco global para el tratamiento de la migración internacional. Por lo que instrumentos como la “Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”² han tenido poca efectividad, en este caso debido a que no ha sido ratificada por ningún Estado *desarrollado*. Pese a que estos países atraen a millares de personas por sus altos ingresos per cápita y se siguen beneficiado de la inmigración. Primero, por los bajos costos de la mano de obra y, segundo, porque han suplido carencias demográficas, laborales y en materia de seguridad social. Es evidente que estas sociedades continúan en deuda ante la promoción de políticas para con uno de los segmentos de la población que les ha posibilitado su prosperidad.

En este sentido, vale la pena preguntar ¿por qué las bondades de la emigración suelen ser negadas? Responder a este interrogante nos remite a varias razones, aunque citaremos tres que pueden ayudar a comprender la situación: primero, se debe al estereotipo

² Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

del inmigrante como representante o extensión de un país que no logra satisfacer las condiciones de vida mínima para la mayoría de su población; segundo, por el desconocimiento, por parte de la población nativa, de las sociedades de donde proviene la inmigración y de sus dinámicas de vida en los países de destino y; tercero, por la manera en que se trasmite la información en los medios de comunicación respecto a las noticias relacionadas con la inmigración, que son por lo general negativas (por una parte referentes a lo que ocurre en los países de origen y, por otra, por la manera como se presenta la información de los delitos cometidos por un porcentaje ínfimo de inmigrantes, que estigmatiza a sus colectivos).

No obstante, hay también razones políticas para promover el estereotipo negativo de la persona inmigrante, como es el hecho de evitar su empoderamiento, que básicamente se corresponde con el estatus migratorio (regular e irregular) que condiciona su posicionamiento social, mientras que de manera colectiva los bajos niveles de asociatividad de las colonias de inmigrantes y la ausencia de proyectos comunes, incluso desde el discurso de las minorías étnicas, impide que puedan convertirse en un grupo de presión influyente o que logre una representación que defienda sus intereses. Por lo tanto, a las personas en condición de irregularidad o sin documentos de residencia y trabajo les están negados los derechos ciudadanos en el país de acogida y, para el caso de la población regularizada de origen extranjero, su ciudadanía suele ser de carácter cívico o limitada. Lo que genera que la población inmigrante no haga parte de la toma de decisiones del país de acogida y afecte su integración. Además, se trata de una minoría segmentada en nacionalidades y diversa culturalmente (Niño, 2008).

Esta debilidad política la convierte en lo discursivo en falsa causante de la problemática social, máxime cuando el respaldo a la inmigración por parte de sus diferentes gobiernos es precario. Esta vulnerabilidad a nivel político y mediático hace efectivo y en aumento el discurso xenófobo de partidos de ultraderecha,

que ante la pérdida de garantías sociales para los ciudadanos de las sociedades de recepción, señalan como culpable de esta problemática a la inmigración. Este resultante se complementa con un tercer problema: que las políticas migratorias no son concertadas entre los países expulsores, de tránsito y receptores, sino impuestas por los Estados de recepción. Por lo tanto, las políticas en materia de inmigración son asimétricas y excluyentes, están mediadas por el interés nacional de los países receptores y, como efecto, no permiten que en el corto o mediano plazo haya compromisos en el ámbito global.

A partir de esta concepción, el desarrollo de políticas públicas migratorias en destino, continuará y reforzará la restricción al control fronterizo y al otorgamiento de visados y permisos de trabajo y residencia a personas de nacionalidades específicas. En este sentido, el tratamiento a los nacionales de países en conflicto o en *vía de desarrollo* puede llegar a ser discriminatorio, situación que plantea un debate cada vez más controvertido entre la imposición de la soberanía estatal por parte de los Estados de recepción y la primacía de los derechos humanos de los inmigrantes.

Lo anterior plantea dos consecuencias graves, la primera, que a medida que se obstaculiza la movilidad humana, los delitos de tráfico y trata de personas encuentran un entorno favorable a la actividad criminal; y la segunda, que la decisión de emigrar busca estrategias que puedan hacer efectivo el proyecto migratorio, que a futuro garantice las remesas y la posibilidad de crear redes de atracción de familiares y amigos. Estos planes conducen a que cada vez más sean las mujeres las que reciben inicialmente el apoyo del núcleo familiar o social para emigrar, porque las posibilidades de empleo o su persecución por parte de las autoridades es menor en la mayoría de los países; también es la única opción de sobrevivencia para un porcentaje muy alto de hogares monoparentales femeninos, como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos.

Por consiguiente, la emigración femenina seguirá siendo ascendente, del mismo modo que la salida de profesionales o licenciados con interés de adquirir formación de postgrado y la de personas que cuentan con una alta cualificación en estados emergentes, que ven su realización profesional cada vez más en la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Australia, Israel o Nueva Zelanda. Para el caso de la Europa comunitaria, la *tarjeta azul* le abre el camino a la selectividad migratoria de capital humano para que el bloque europeo cuente con el personal científico que requiere para competir en el ámbito global.

APORTES Y POTENCIALIDADES DE LA EMIGRACIÓN

Existen múltiples factores que le pueden traer beneficios a la naciones que son origen de la emigración, el caso más ilustrativo son las remesas enviadas a sus familias por los connacionales residentes en el exterior, en este sentido:

Las remesas mundiales en 2009 se aproximaron a los US \$317.000 millones, cerca de un 6% menos que lo recibido en 2008, que fue de US \$338 000. Sin embargo, el Banco Mundial advierte que la recuperación de esta fuente de recursos podría ser poco significativa en 2010 y 2011, especialmente si no baja la tasa de desempleo. Además, el flujo futuro de las remesas podría verse afectado por otros factores como restricciones a la inmigración y oscilaciones impredecibles en las tasas de cambio... [es de anotar] que Asia meridional y Asia oriental no fueron afectadas negativamente por la crisis, al contrario de América Latina y el Caribe, Oriente Medio y el Norte de África (Ratha, Mohapatra & Silwal, 2009, p. 1).

Sin embargo, la utilización de las remesas es tema de un amplio debate entre sectores que opinan que son recursos privados y otros que ven una posibilidad de direccionarlos al desarrollo, para que las sociedades que reciben estos recursos, sumados a la experiencia migratoria y a los conocimientos adquiridos en el exterior, puedan ser fuente de progreso y contribuir a la calificación financiera de sus países en el ámbito internacional.

Así mismo, hay negocios o sectores que incrementan sus servicios, como ocurre con el transporte aéreo por el aumento de pasajeros que trabajan por temporadas, los emigrantes que visitan el país en vacaciones o las familias que viajan para reagruparse. El incremento del número de niñas y niños que se desplazan solos como viajeros internacionales demuestra la dimensión que ha tomado la emigración. Otro factor es la aparición de nuevas ideas empresariales que han sido importadas por las personas que retornan o invierten desde el exterior y son una manifestación de las remesas sociales.

Igualmente, las casas de cambio y la banca se benefician con el aumento de las transacciones a partir de las remesas familiares. También se incrementa el consumo transnacional ante una gran variedad de mercancías y de servicios ofrecidos a través de Internet, que se pueden pagar en los países de destino y que benefician a las familias en los países de origen. Así mismo, este tipo de negocios han potenciado el emprendimiento, en el que se da un incremento del mercado étnico o de la nostalgia, basado en productos apetecidos por los inmigrantes y que consumían tradicionalmente en sus naciones. Estos empiezan a ser exportados para ser consumidos en el exterior presentando posibilidades de expansión comercial. Los anteriores son algunos ejemplos que demuestran las transformaciones socio-económicas y culturales de los flujos migratorios.

La emigración también se transforma en el fortalecimiento de sus redes, adquiere nuevas modalidades de solidaridad, hace más complejos los circuitos migratorios involucrando una mayor rotación del ámbito familiar, crea nuevas destrezas y conocimientos. En caso de volver a sus países de origen, las personas emigrantes que retornen podrán ofrecer nuevos oficios, demostrar conductas eficientes o crear nichos económicos, tanto al interior como en el exterior del país. Además, la experiencia migratoria permite que el mercado laboral en el exterior se amplíe y diversifique, tanto que comprende desde

técnicos petroleros en regiones polares hasta mercenarios en zonas desérticas, como ocurre en Irak.

Las transformaciones económicas pueden constituir una evolución positiva en la calidad de vida del emigrante, pues le permiten avanzar de la seguridad financiera al empoderamiento político. De este modo, el bienestar material le puede llevar a cuestionar el acceso a los derechos constitucionales que no pudo disfrutar en la sociedad de origen, sobre todo al observar que muchos de estos son universales y ejercidos plenamente por los ciudadanos en las sociedades de arribo. Los cuestionamientos surgen cuando empieza a disfrutar los derechos, porque son inherentes al estatus de regularidad, que es la principal preocupación del proceso migratorio, ya que habilita el asenso social. De este modo, el inmigrante se plantea la manera de acceder a los beneficios de la ciudadanía, tanto en el país de origen como en el Estado huésped. Manifestación de este interés es la búsqueda de la doble ciudadanía o la participación electoral en ambos Estados.

Igualmente, la exigibilidad de derechos y el cumplimiento de deberes en las sociedades prósperas y de arribo, le sugieren al emigrante replantear su cultura política. Cuando el acceso a la educación o la salud son generales para la población, algunas veces sin hacer distinción de nacionalidad o de estatus de regularidad, como ocurre con la niñez en el campo educativo o más ampliamente en campos como la salud o la seguridad social, entonces el inmigrante se plantea su naturaleza política, porque le permite replantear su relación con el Estado de origen y, desde luego, con el de destino. Es en este mismo campo en el que incluso las personas en estatus de irregularidad encuentran sus potencialidades en la ciudadanía transnacional.

CONCLUSIONES

En los Estados occidentales de alta renta per cápita, afectados por la crisis económica mundial y con altos índices de inmigración, los gobiernos tienden a ceder ante la presión ciudadana y se ven obligados a tomar medidas proteccionistas, tal es el caso de la restricción a la contratación de extranjeros o la decisión de impedir los procesos de regularización. En esos contextos, el desempleo y la quiebra de las empresas a todo nivel afectan tanto a la población nativa como a la inmigrante, aumentando la tensión por recursos cada vez más escasos como el empleo, las ayudas sociales o los servicios financieros.

Pese a que la crisis económica mundial se originó y gestó en el denominado *primer mundo* o en los epicentros capitalistas, problemas como la pobreza, la baja cualificación o la insalubridad mantienen su adscripción geopolítica y la situación de los países pobres se transmuta a sus emigrantes, al menos en el estereotipo: los venidos del sur traen consigo el *subdesarrollo*, la ingobernabilidad y los delitos derivados de sistemas judiciales débiles. Esta última condición sustenta, sin argumentos, la criminalización de las migraciones en los países de arriba por parte de sectores conservadores, ligándolas a mafias transnacionales, de tal forma que la connotación de víctima para la persona inmigrante es rara vez asentida.

En los estados de origen de la emigración se deben crear medidas que informen a la población y que le permitan salir del país en condiciones altamente favorables. El crecimiento de la emigración se da por los contactos en el exterior y las condiciones adversas en el país de origen. Una solución factible a esta dualidad es que el Estado de origen diseñe programas de preparación para una emigración con resultados positivos en los que oriente o establezca convenios en ámbitos de interés para los emigrantes en los países receptores, como pueden ser el académico, el socio-económico, el cultural o el legal. Por lo que se deberían buscar acuerdos internacionales en materia

laboral o de seguridad social, entre otros. Esta idea no busca promover la pérdida de capital humano, es la posibilidad de darles oportunidades a las personas que no encuentran empleo o poder garantizar la inserción laboral de futuros profesionales o técnicos, sin desconocer el costo para la nación y la contraprestación en equidad por este servicio para los países que exportan trabajadores.

La emigración de empresarios de orden pequeño y mediano les posibilita llegar en condiciones distintas a los que van en busca de empleo o protección, por este motivo, se deben buscar convenios internacionales que permitan articular el desarrollo económico de los Estados emergentes al interés de buscar mercados o negocios en el exterior y, respaldar financieramente la inversión mediante cámaras de comercio vinculadas a las asociaciones de migrantes. Máxime en estos tiempos de crisis mundial, en los que las puertas están abiertas a recursos foráneos.

Es importante resaltar que la inserción económica es una estrategia efectiva de inclusión social en las sociedades de acogida. Es el primer paso para incidir en las decisiones que le afectan a la población inmigrante, pero, sobre todo, convierte a la emigración en un potencial representante de sus países de origen debido a que en su interior existe una naciente clase empresarial.

Por último, se debe contrarrestar la visualización negativa de la migración que se reproduce constantemente en los medios de comunicación, porque obliga a la población inmigrante a transitar desde un discurso estereotipado hacia uno de reconocimiento. Afortunadamente la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, a través de las redes sociales en Internet, en donde la población inmigrante ha incidido con información a través de sus portales, ha contribuido a crear conciencia de la situación y ha empezado a convertir el ciberespacio en un medio de convocatoria y empoderamiento para la población emigrada, de sus aliados en el exterior y de

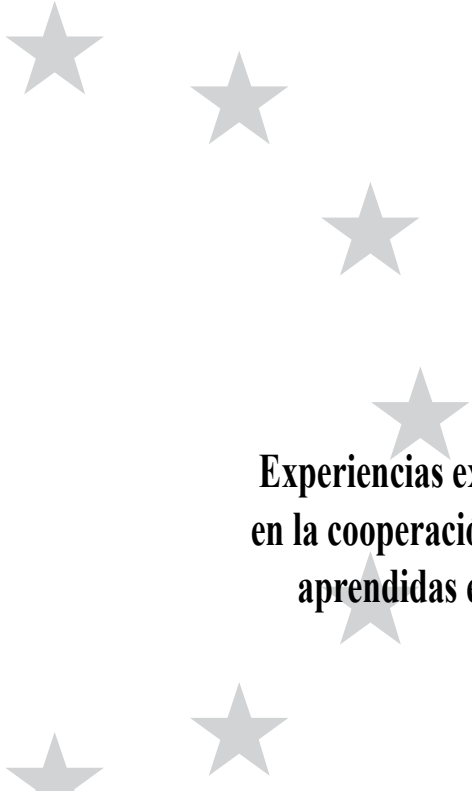
sus sociedades de origen. Esta nueva dimensión constituye, de hecho, una sociedad civil transnacional con enormes posibilidades para empoderar a la población inmigrante.

BIBLIOGRAFÍA

- AECI, Agencia Española de Cooperación Internacional. (2005). *La AECI participa en las III Jornadas internacionales sobre codesarrollo celebradas en Dakar*. 29 de noviembre de 2005. En: https://www.aeci.es/03coop/1activ_coop/encuentroInternacional.htm
- Andenbeng Alingué, M. (Ed). (2004). *Migraciones internacionales: un mundo en movimiento*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, OIM.
- Anderson, B. (1991). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aparicio, R. (2002). *La colonia colombiana en España*. Madrid: Pontificia Universidad de Comillas, Embajada de Colombia en España, OIM.
- Arango, J. (1992). Los dilemas de las políticas de inmigración en Europa. En: *Revista Cuenta y Razón*, 73, pp. 73-74.
- Baldwin-Edwards, M. & Arango, J. (Eds.). (1999). *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*. London and Portland: Frank Cass.
- Barth, F. (Ed). (1969). *Ethnic Groups and Boundaries: The Social Organization of Culture Difference*. Berge-Oslo: Universitets Forlaget; London: Allen & Unwin.
- Bedrossian, E. (1998). *Hayrig detrás del silencio de un millón y medio de voces*. Buenos Aires, Argentina: Akian.
- Beltránd, D. (2004). “Derechos de los migrantes reconocidos por la comunidad internacional”. En: Andenbeng Alingué, Madeleine (Ed.). *Migraciones internacionales: un mundo en movimiento*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, OIM, pp. 391-400.
- Castells, M. (2000). *El poder de la identidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M. (1996-1998). *La sociedad red (The Rise of Network Society)*, *La era de la información, 1*, (1996). *El poder de la identidad (The Power of identity)*, *La era de la información, 2*, (1997). *Fin de milenio (End of Millenium)*, *La era de la información, 3*, (1998). Alianza Editorial.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2006). *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Montevideo, Uruguay.
- CMMI, Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales de Naciones Unidas. (2005). *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. En: <http://www.derechos.org/nizkor/ley/migracion.html>


- Corradini, L. (2010). Nuevo record de desempleo en Europa. En: *La Nación* (periódico argentino). En: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1220055
- Díaz Arenas, P. A. (1997). *Estado y tercer mundo, el constitucionalismo*. Bogotá: Temis.
- Eurostat, Oficina Europea de Estadística. En: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>
- Foucault, M. (2000). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- Foucault, M. (1992). *Genealogía del racismo*. Madrid: La Piqueta.
- Foucault, M. (1976). *La voluntad del saber*. Madrid: Siglo XXI.
- Fox, Jeremy & Díaz Arenas, P. A. (2003). *Valores y héroes de la globalidad*. Bogotá: Códice.
- Fundación Esperanza. (2004). *Trata de personas y desplazamiento forzado*. Bogotá, Colombia.
- Fundación Esperanza. (2004). *Nafragio de sueños. Tráfico de personas*. Bogotá, Colombia.
- Giménez Romero, C.; Martínez Martínez, J. L.; Fernández García, M. & Cortés Maisonave, A. (2006). En: *El codesarrollo en España. Protagonistas, discursos y experiencias*. Septiembre de 2006. Consejo de Cooperación al Desarrollo (2005). España: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Guarnizo, L. E. (2004, enero-junio). Aspectos económicos del vivir transnacional. En: *Colombia Internacional*, 59. Bogotá: Centro de Estudios Internacionales, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes, pp. 12 - 47.
- Hungtington, S. (2004, sept.-oct.). Who are We? And the Disputing Charges of Natives Hysteria in His New Book, Contends that American Identity is Built on Culture, Not Creed; Alan Wolf Replies. In: *Foreign Affairs*, 83(5), 155-159.
- Instituto Nacional de Estadística (2010). En: <http://www.ine.es/>
- Khoudour-Castéras, D. (2007). *En busca de un nuevo El Dorado: análisis del fenómeno migratorio colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- La Jornada. (2010). La comunidad Latina, la más afectada por el desempleo en los Estados Unidos. Sección de economía, 10 de enero. Citando datos del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. <http://www.jornada.unam.mx/2010/01/10/index.php>
- Le Monde & La Vie. (2010). *Atlas de las migraciones, las rutas de la humanidad*. Fundación Mondiplo. www.monde-diplomatique.es.
- Lucas, J. de. (1992). *Europa: ¿convivir con la diferencia?*. Madrid: Tecnos.
- Martín, I. (2008, junio 18). Europarlamento aprueba mano dura contra inmigrantes ilegales. En: *El Tiempo, sección Internacional*, pp. 1-8.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2002). *Gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad. 2002-2006*.

- Muñoz, A. (2005). La política migratoria de la Unión Europea. En: *Revista de Estudios Fronterizos*, 3, 355-365.
- Muñoz-Cobo, B. (2005). *Informe de balance y orientación sobre la política de codesarrollo ligada a los flujos migratorios que realizó Samir Naïr para el gobierno francés en 1997*. Katrien de Muynck (Trad.). Disponible en: <http://www.codesarrollo-cideal.org>
- Niño Cubillos, J. (2009). “Paradojas de la política migratoria de la Unión Europea”. En: Tremolada Álvarez, Eric (Ed.). *De Viena a Lima: ¿afianzamiento del diálogo entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe?* Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, pp. 195-237.
- Niño Cubillos, J. (2008). “Las asociaciones y las comunidades virtuales de emigrantes: nuevos actores de la política exterior colombiana”. En: *La toma de decisiones de la política exterior colombiana*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, pp. 205-261.
- Niño Cubillos, J. (2007). “La situación de la colonia colombiana en España”. En: Koudhour-Cásteras, David (Ed.). *En busca de un nuevo El Dorado*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, pp. 175-216.
- Naïr, S. (2001). *La inmigración explicada a mi hija*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Ratha, D.; Mohapatra, S. & Silwal, A. (2009). *Migration and Development*. Brief 11. Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, World Bank.

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

Experiencias exitosas de desarrollo social en la cooperación internacional. Lecciones aprendidas en el caso de Colombia*

Carlo Tassara**

A series of three light gray stars arranged in a descending arc from the top left towards the center of the page.

CÓMO HA CAMBIADO LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

La cooperación internacional ha ido modificando su filosofía y también sus enfoques y metodologías en el curso de los años. Entre los años cincuenta y los años sesenta el análisis es muy simple: el *subdesarrollo* se debe a la baja capacidad de ahorro y de inversión de los países. Por ende, la cooperación es fundamentalmente una *ayuda a los países pobres* para que aumenten la producción industrial y el crecimiento¹. El enfoque de la cooperación es básicamente económico y está

* Presentado en el homenaje a la *Université Paris Est - Créteil Val de Marne* y la celebración de los 22 años de la Maestría en Desarrollo Social de la Universidad del Norte, Cátedra Europa, 2010.

** Asesor de cooperación internacional y profesor en varias universidades italianas y colombianas, entre ellas, la Universidad “La Sapienza” de Roma (Italia) y la Universidad del Norte de Barranquilla (Colombia).

Agradecimientos: El autor agradece a los dirigentes de la oficina del CISP en Colombia, y especialmente a Germán Gallego y Leonardo Villada, quienes facilitaron los materiales relativos a las experiencias de los Acuerdos territoriales y los Presupuestos participativos mencionadas en este ensayo.









¹En esta época las Naciones Unidas establecen uno de los primeros objetivos cuantitativos para el desarrollo de los países menos industrializados: lograr una tasa de crecimiento del producto interno bruto del 5% al año antes de 1970.

orientado a la constitución del capital físico: su papel es dirigir el ahorro de los países industrializados hacia los países en vía de desarrollo, por un lado, y apoyar la realización de las infraestructuras necesarias, por el otro. Además, los estados nacionales son los únicos actores de la cooperación y las relaciones entre donantes y beneficiarios son de tipo jerárquico: no hay *diálogo entre socios* sino *aplicación de las directivas del donante por parte del beneficiario*.

Poco a poco, las cosas han cambiado de manera relevante. Hoy en día, la cooperación internacional se concentra en la lucha contra la pobreza. Por otro lado, el diálogo sobre las políticas globales, el interés mutuo, el partenariado, la participación activa y la apropiación (*ownership*) por parte de los actores locales se consolidan como enfoques y criterios metodológicos cada vez más universales. En este marco, los actores de la cooperación ya no son únicamente los estados nacionales sino también los gobiernos sub-estatales (municipios, provincias, departamentos, etc.), las organizaciones de la sociedad civil, las universidades, los centros de investigación y el sector privado.

Esta filosofía se refleja en la promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Naciones Unidas, 2009), que constituyen los principios ordenadores de la política de desarrollo y se reflejan en las estrategias y las prioridades operativas de todos los donantes internacionales.

La Cumbre del Milenio se lleva a cabo el 8 de septiembre de 2000 en la sede de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, en presencia de 189 jefes de Estado y de Gobierno, con el fin de transmitir el mensaje claro de que la erradicación de la pobreza en el ámbito mundial debía ser una prioridad para todos los países. Este enfoque se refleja en la Declaración del Milenio, que firman los asistentes a la cumbre, y que constituye un compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

 <p>1 POBREZA</p>	<p>Reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre</p>
 <p>2 EDUCACIÓN</p>	<p>Lograr la enseñanza primaria universal</p>
 <p>3 IGUALDAD DE GÉNERO</p>	<p>Promover la igualdad entre los sexos</p>
 <p>4 MORTALIDAD INFANTIL</p>	<p>Reducir a dos terceras partes la mortalidad de los menores de 5 años</p>
 <p>5 MORTALIDAD MATERNA</p>	<p>Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes</p>
 <p>6 SALUD</p>	<p>Detener la propagación del VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis</p>
 <p>7 DESARROLLO SOSTENIBLE</p>	<p>Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</p>
 <p>8 ALIANZA MUNDIAL PARA EL DESARROLLO</p>	<p>Fomentar una asociación mundial para el desarrollo, con metas para la asistencia, el comercio, y el alivio de la carga de la deuda</p>

Fuente: Naciones Unidas, 2009.

Figura 1
Objetivos del Milenio

Los primeros siete objetivos acordados hacen referencia a la erradicación del hambre y de la pobreza, la promoción de la educación primaria universal, la igualdad de género, la reducción de la mortalidad infantil y maternal, la detención del avance del VIH/SIDA, del paludismo y la tuberculosis, y la promoción de la sostenibilidad del medio ambiente. El último objetivo se centra en fomentar una asociación mundial para el desarrollo, a través de la materialización de un compromiso firme que aúne recursos y voluntades en forma de alianzas entre países ricos y pobres. A pesar de las grandes dificultades que existen para lograr estos ambiciosos objetivos², su formulación y su aprobación reflejan un cambio de rumbo bastante evidente en la cooperación internacional para el desarrollo.

COHESIÓN SOCIAL Y DESARROLLO TERRITORIAL

En este nuevo contexto, varios donantes, especialmente la Unión Europea, le han dado cada vez más importancia a factores como la cohesión y la inclusión social, sobre todo en la cooperación con los países de ingresos medios y medio-altos y, por ende, con la gran mayoría de los países de América Latina.

La progresiva institucionalización de los derechos sociales contribuye a la integración material de la sociedad, en tanto le posibilita a las personas, independientemente de los méritos y la condición social, participar de un mínimo de bienestar. Para el Consejo de Europa (2005, p. 82) la cohesión social es concebida precisamente como integración material, esto es, como «la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y permitiendo el acceso equitativo a los recursos disponibles».

²Según el último informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (2009), los avances hacia el logro de los ODM están amenazados por un crecimiento económico lento, o incluso negativo, por una disminución de recursos, menos oportunidades comerciales para los países en desarrollo y posibles reducciones de los fondos provenientes de países donantes. Además, los efectos del cambio climático son cada vez más evidentes y pueden tener un impacto devastador tanto en los países ricos como en los pobres.

La titularidad de los derechos sociales no solo posibilita esta integración material sino que contribuye también a plasmar ciertos valores y principios democráticos sin los cuales la sociedad pierde rumbo y debilita su poder integrador. Las prestaciones materiales en el ámbito de la salud, la educación, la previsión, la vivienda, etcétera, son herramientas que garantizan la inclusión de las personas en el desarrollo del país, pero también, en cuanto derechos, poseen una función *formativa* en tanto que les permiten a los sujetos auto-percibirse como pertenecientes a una comunidad de iguales y, por ende, darle un fundamento emocional-subjetivo a la integración material.

En suma, si bien los derechos sociales no garantizan la integración simbólica, contribuyen a esta última al profundizar la recreación de los valores democráticos en al menos tres aspectos: 1. consolidar un amplio consenso en torno a los elementos normativos esenciales a garantizar; 2. facilitar que valores éticos de solidaridad e igualdad sean difundidos en los lazos sociales e institucionales y 3. fortalecer el reconocimiento social y el respeto a la dignidad de todas las personas.

Al mismo tiempo, la cohesión social se refiere a una sociedad «gobernada por un contrato social [...] aceptado, entre un Estado transparente, solidario y comprometido con los principios de justicia y solidaridad, y ciudadanos que gozan de derechos y responsabilidades» (BID, 2006).

Por ende, una política orientada al fortalecimiento de la cohesión social implica la aceptación de algunos desafíos:

- Consolidación y ampliación progresiva de las políticas orientadas a la universalización de la protección social.
- Mejoramiento de la calidad y la ampliación del acceso a los servicios públicos y a la justicia, sobre todo para los sectores más pobres de la población.
- Políticas activas de empleo y ampliación de los derechos de los trabajadores, incluso en sectores no formales.

- Generación de mecanismos fiscales progresivos y solidarios.
- Fortalecimiento de las instituciones y de la gobernabilidad democrática.

«Frente a estos desafíos, el papel de las políticas públicas y de los responsables de gestionarlas territorialmente de manera coherente, eficiente, democrática y solidaria, representa la base sobre la cual deberán soportarse las estrategias y las acciones de desarrollo sostenible en los ámbitos locales, en coordinación con los gobiernos sub-nacionales y los propios actores sociales quienes serán los beneficiarios del nuevo modelo de desarrollo al que se aspira» (Delgadillo & Cortés, 2009).

Hay que considerar también que existe una dimensión territorial de la cohesión social. Al respecto, se podría afirmar que esta última consiste en garantizar un armonioso desarrollo de municipios y de territorios con características muy diversas, transformando la diversidad en un activo que contribuya al desarrollo sostenible de una región (Comisión Europea, 2008).

En una economía mundial cada vez más globalizada, la competitividad y la prosperidad no dependen únicamente de la capacidad de las personas y de las empresas de aprovechar al máximo los activos territoriales, sino también de los vínculos que se establecen con otros territorios para garantizar la utilización de activos comunes de manera coordinada y sostenible.

EXPERIENCIAS EXITOSAS DE DESARROLLO SOCIAL EN COLOMBIA

En este marco, la cooperación internacional —o por lo menos una parte de ella— se parece cada vez más a un *multiplicador* de los procesos endógenos de desarrollo económico y social, y se orienta a darle apoyo a las experiencias más avanzadas que ya se están realizando en los distintos países, valorizando al mismo tiempo los recursos humanos locales.

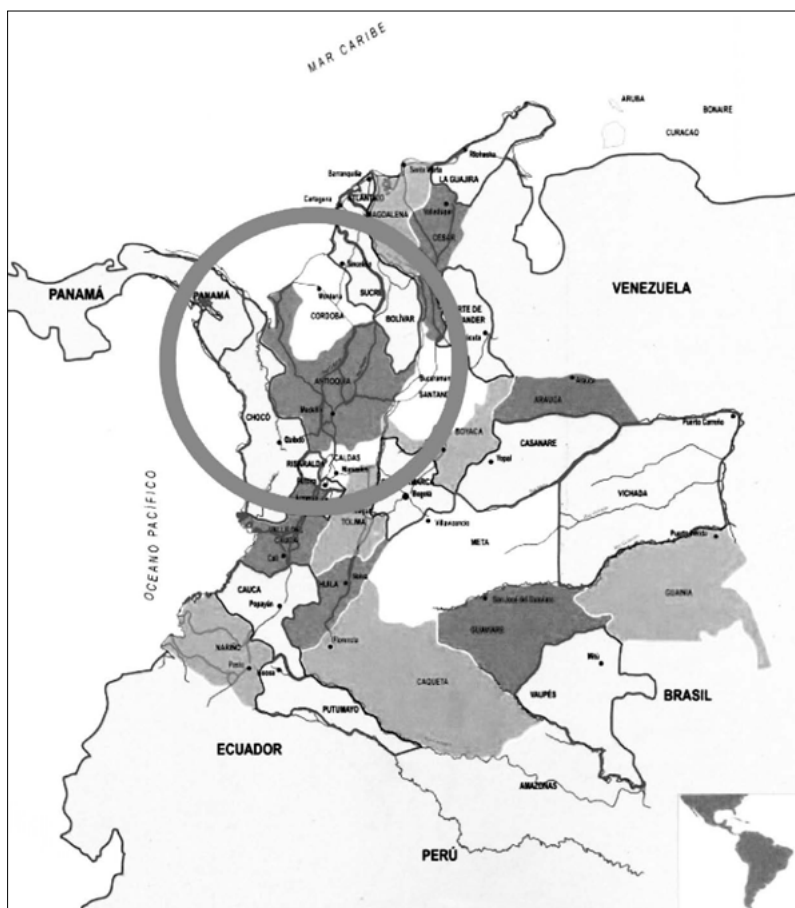
Las experiencias que se presentan a continuación, hacen referencia a varios proyectos realizados en el Departamento de Antioquia³ por una organización no gubernamental (ONG) italiana, el *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP) [Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos].

El CISP nació en 1983, tiene su sede principal en Roma y opera en el campo de la cooperación internacional y de la lucha contra la exclusión social⁴. Con la colaboración de los distintos *partners* locales, ha realizado y realiza proyectos de desarrollo, rehabilitación, ayuda humanitaria e investigación aplicada en más de treinta países de África, América Latina, Medio Oriente, Asia y Europa del Este. En los países de la Unión Europea realiza proyectos de información, capacitación, educación para el desarrollo, lucha contra el racismo y la exclusión social, y promoción de la solidaridad internacional.

El CISP trabaja desde 1983 en Colombia, en donde ha realizado múltiples proyectos en una docena de Departamentos y en varios sectores operativos: apoyo a la producción agropecuaria y pesquera a pequeña escala; salud y saneamiento básico; reforestación, gestión sustentable de recursos naturales y manejo de cuencas hidrográficas; protección a la niñez de la calle y lucha contra la prostitución de los menores de edad.

³Con especial referencia al proyecto “Cohesión social y desarrollo: consolidación del arraigo territorial de las comunidades afectadas por el conflicto armado en el Oriente, Bajo Cauca y Atrato antioqueño y chocoano”, cofinanciado por la Comisión Europea y realizado, entre principios de 2007 y mediados de 2010, en colaboración por el CISP, el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres (DAPARD) de la Gobernación de Antioquia y la asociación Municipios Asociados de la Subregión de Embalses de los Ríos Negro-Nare (MASER).

⁴Desde 1997 sus principios y finalidades están resumidos en el “Código de Conducta para los programas de cooperación” y en una Declaración de Intenciones, que fue actualizada en el 2008 bajo el título “Para los derechos y contra la pobreza. Enfoques y prioridades operativas del CISP”.



Fuente: PLANEA, 2006.

Figura 2
Departamento de Antioquia

En el caso de Antioquia, en donde opera desde 1997, sus actividades se han focalizado en la atención a la población desplazada en Medellín y en varias sub regiones del Departamento (Oriente, Bajo Cauca, Urabá y Nordeste).

Al respecto, se pueden identificar dos etapas principales: atención de emergencia (entre el 1997 y el 2002) y promoción y realización de iniciativas de desarrollo territorial (desde el 2003).

En la segunda etapa se ha venido consolidando un enfoque orientado a la promoción del desarrollo territorial y a la cohesión social, que ha permitido realizar múltiples proyectos de desarrollo económico local y de promoción de políticas sociales, también en el marco del Laboratorio de Paz del Oriente Antioqueño. Lo anterior ha contribuido a definir metodologías innovadoras, como los Acuerdos Territoriales y los Presupuestos Participativos que se presentan a continuación.

ACUERDO TERRITORIAL

DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA

La negociación e implementación de un Acuerdo Territorial (AT) está orientada a la generación de espacios de articulación interinstitucional y de sinergias entre las comunidades, las alcaldías y las instituciones de cada región, posibilitando puntos de concertación, de negociación, de intervención conjunta. Se trata de una herramienta que conduce a las comunidades a buscar su propio desarrollo en una forma organizada y participativa. Con los AT las comunidades alcanzan una mayor participación ciudadana, las alcaldías desarrollan una mejor gestión pública y las instituciones presentes en el territorio actúan de manera más efectiva y coordinada.

Un Acuerdo Territorial es el resultado formal de un proceso que se desarrolla progresivamente con las comunidades y con sus asociaciones, con las administraciones locales y con las entidades presentes (tanto públicas como privadas), para intentar resolver las diferentes problemáticas sociales, económicas y productivas que afronta la población de un determinado territorio. Obviamente, es importante que las alcaldías y las demás administraciones locales mantengan un liderazgo efectivo sobre este proceso.

El AT es un documento en el cual se establece el tipo de compromiso que asume cada entidad con la comunidad; vale decir,

se define la línea de acción (vivienda, desarrollo económico, formación, etc.), el producto, el servicio, o el importe con el cual se contribuye a la acción y la entidad o persona responsable. Tanto la comunidad como la entidad deben firmar el documento para darle validez.

La primera experiencia se realizó en ocho municipios del Departamento de Antioquia⁵ en el marco del proyecto “Cohesión social y desarrollo”, en estrecha colaboración con la Gobernación respectiva. En este marco, en el año 2007 se realizó un proceso de articulación con las entidades locales y se hicieron visitas de socialización de la metodología, presentando el propósito de la misma frente a las comunidades, las alcaldías y las instituciones. Posteriormente, se planificó un primer AT a través de la creación de un consejo comunitario, logrando la asistencia y el compromiso no solo de las Alcaldías y de las comunidades, sino también de la mayoría de las entidades presentes en el territorio⁶. En estos espacios también se debatieron otras problemáticas como la seguridad, las vías, la salud, la educación y las comunicaciones, buscando desde cada mandato institucional hacer algún tipo de gestión e intervención en las comunidades involucradas.

Para el año 2009 los AT ya trascendieron de lo departamental a lo nacional, realizando otras experiencias exitosas en el mismo Departamento de Antioquia (Municipio de Vigía del Fuerte) y en los Departamentos del Chocó (Bojayá), Magdalena (Santa Marta) y Sucre (Magangué). Entre finales de 2009 y principios de 2010 se realizaron las primeras rendiciones de cuentas y las evaluaciones de los AT anteriormente implementados.

⁵Municipios de Cáceres, Cauca y Tarazá (Subregión Bajo Cauca); Argelia, Cocorná, Granada, San Carlos y Sonsón (Subregión Oriente).

⁶Entre ellas: SENA, Corantioquia, Incoder, ICBF, Fedegan, Universidad de Antioquia, Cornare, PMA, MASER. Para el segundo AT se sumaron: Suservicop, Asculticho, Asopac, ACATA, MIDAS-USAID, Alta Consejería para la Reintegración (ACR), ICA, Unidad de Atención a la Población Desplazada (UCAD), Universidad Católica del Norte (UCN), Diócesis de Santa Rosa de Osos, Comité de Cafeteros, UCAD.

Además, el proceso de los AT se apoya en dos herramientas adicionales, como son los intercambios de experiencias y los Planes de Desarrollo Veredal, que aumentan la dinámica interinstitucional y proporcionan otros espacios de participación e interacción colectiva. Los intercambios de experiencias facilitan la interacción entre comunidades distintas y enriquecen la dinámica de cada una de ellas, gracias al conocimiento de los errores y aciertos que se han dado en cada proceso de formulación e implementación de otros Acuerdos Territoriales. Por su parte, los Planes de Desarrollo Veredal (PDV) les ayudan las comunidades a construir su futuro, partiendo de su propio análisis de necesidades y de posibles soluciones, y contribuyen a generar una mayor gestión propia. Hasta el momento se han elaborado unos sesenta PDV.

Hoy en día, los AT cuentan con un Comité Técnico de planeación⁷ en cada subregión, con un compromiso comunitario, municipal e institucional de peso, tanto que otros municipios aledaños solicitan vincularse al proceso e implementar su Acuerdo Territorial.

MODALIDADES OPERATIVAS Y BASE LEGAL

El proceso de formulación, negociación, suscripción e implementación de un Acuerdo Territorial, anteriormente descrito, puede ser sintetizado de la siguiente manera:

- Revisión de las políticas de desarrollo local (Planes de Desarrollo Departamental y Municipal, Planes de Ordenamiento Territorial, etc.), reconocimiento de los roles y funciones de cada entidad presente en el territorio e identificación de los problemas principales y de las necesidades insatisfechas. Esto permite situar los proyectos

⁷ Integrados por los representantes de la comunidad, la institucionalidad y la alcaldía respectivas.

posteriormente identificados en las políticas públicas locales, departamentales y nacionales.

- Identificación, formulación y promoción de nuevos proyectos y/o iniciativas consideradas útiles y pertinentes para el desarrollo de la comunidad.
- Formulación, negociación y firma del Acuerdo Territorial propiamente dicho y creación de un comité técnico de seguimiento del mismo. El AT tiene tres propósitos generales: aclarar el mandato institucional de cada entidad involucrada; definir las acciones previstas y los compromisos tomados por cada entidad al respecto; sentar las bases para el posterior seguimiento y rendición de cuentas.
- Articulación operativa de los proyectos e iniciativas que se vienen realizando en el territorio por las diferentes organizaciones.
- Promoción y fortalecimiento del liderazgo comunitario como eje articulador de la acción interinstitucional con el fin de reconocer su propia dinámica en el plan de desarrollo en el ámbito veredal, municipal y subregional.
- Realización de actividades concertadas entre las partes con un enfoque integral, que permitan mejorar la cohesión social y la calidad de vida de las comunidades involucradas.

El comité técnico se encarga de capacitar a los socios a través de foros, seminarios y talleres; coordinar la realización de los proyectos para el desarrollo económico y social de la comunidad; acompañar a las comunidades en la construcción de sus Planes de Desarrollo Veredal; darle seguimiento a los compromisos tomados para cada entidad; presentar la rendición de cuentas a los socios; promover y apoyar la realización de eventos de intercambios de experiencias.

A nivel teórico, los AT se han construido con base en la elaboración de la Comisión Europea en el tema de la cohesión social y territorial y en la bibliografía existente sobre las múltiples experiencias de desarrollo participativo realizadas en América Latina.

La base legal está constituida por la Constitución Política de Colombia de 1991, la Ley 143 de 2002, por medio de la cual se desarrolla lo referente a la organización, funcionamiento y vigilancia de la acción comunal, y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994).

RESULTADOS LOGRADOS

Las alianzas que se consolidan a través del Acuerdo territorial permiten ampliar el impacto de las intervenciones y garantizan importantes resultados en términos de mejora de las condiciones de vida de las comunidades. El Acuerdo Territorial que ha sido propuesto en las diferentes comunidades se ha estructurado según los distintos componentes, en los cuales las entidades firmantes, bajo la coordinación institucional de las alcaldías, se han comprometido a contribuir a las actividades productivas y micro empresariales, a la vivienda, al saneamiento básico, a la mejora de los servicios y a las actividades de fortalecimiento comunitario e institucional.

Por otro lado, es importante destacar que las experiencias realizadas hasta el momento han permitido romper los paradigmas clásicos de la planificación del desarrollo y generar espacios abiertos para la participación, organización y gestión comunitaria y organizacional. En este marco, ha aumentado la confianza de la población hacia las instituciones y el arraigo territorial, por un lado, y ha crecido la transparencia institucional, por el otro.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA

El Presupuesto Participativo es una metodología que tiene sus orígenes en Brasil en los años ochenta. Sin embargo, en los últimos años se ha difundido a grandes y pequeños centros, urbanos y rurales de toda América Latina. A través de ejercicios de planeación local, se puede lograr que las comunidades

identifiquen y prioricen las inversiones públicas municipales en proyectos que las benefician en lo social y económico, permitiendo una mayor transparencia en la ejecución de los recursos. Esta metodología ha permitido apoyar estrategias empresariales formuladas por las mismas comunidades, logrando además un importante impacto en la generación de ingresos y de empleo.

El principal objetivo de la planificación y ejecución del Presupuesto Participativo es permitir que la ciudadanía tome decisiones o, en todo caso, incida directamente en lo referente a la destinación de los dineros públicos, generalmente sobre el presupuesto municipal.

Las primeras experiencias realizadas en el Departamento de Antioquia en el marco de la cooperación internacional, se remontan al año 2006, cuando el CISP⁸, en colaboración con la Gobernación de Antioquia y con una cofinanciación de la Comisión Europea, acompañó la fase de puesta en marcha y sistematización de una alternativa de gobernabilidad que se venía desarrollando en el Municipio de Nariño, lo que, a la par de una iniciativa similar que se empezaba a acompañar en el Municipio de Medellín, permitió la retroalimentación y el fortalecimiento de la estrategia.

Con base en esta experiencia y en el marco del proyecto “Cohesión social y desarrollo”, esta metodología fue divulgada entre las comunidades e instituciones en algunas veredas del Municipio de San Carlos, las cuales lo contemplaron como una de sus principales herramientas en la definición de los Planes de Desarrollo Veredales, núcleo principal de los Acuerdos Territoriales.

⁸ En el marco de un proyecto de ayuda humanitaria a la población desplazada en el Oriente y con el propósito de fortalecer la institucionalidad local.

Cuadro 1

La experiencia del municipio de Nariño

La propuesta del Alcalde, que venía de su Plan de Gobierno 2004-2007, era la de no dejar la participación comunitaria en letra muerta. Para lo cual se hacía necesario profundizar en el ejercicio democrático para encontrarle soluciones a los problemas locales y regionales involucrando un conjunto más amplio de recursos (financieros, organizacionales, humanos) en la construcción concertada del desarrollo municipal.

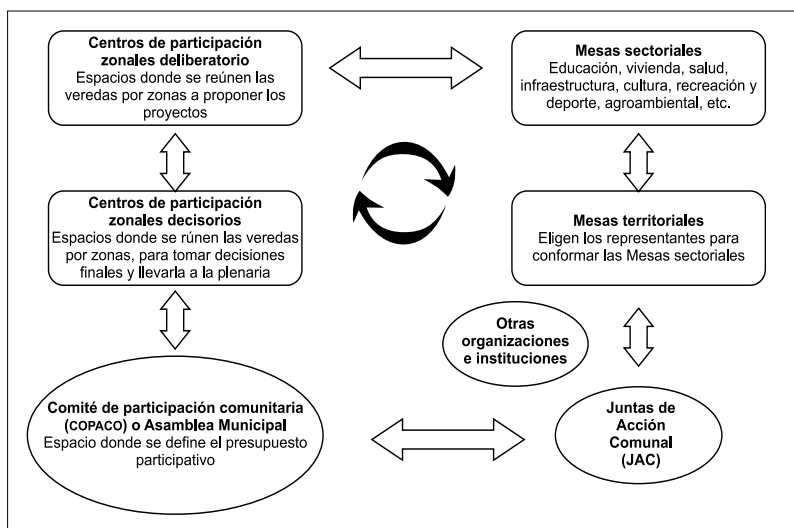
Para alcanzar esta finalidad, se propuso conformar y fortalecer un Comité de Participación Comunitaria (COPACO), como un espacio en el cual se identifiquen las problemáticas, se generen propuestas de solución, se concerte y priorice el presupuesto municipal y la ejecución de obras. El Comité estaría conformado por representantes de las Juntas de Acción Comunal (JAC), gremios, asociaciones y organizaciones de base. Con ellos se tomarían las decisiones con referencia al desarrollo municipal. Este Comité se reuniría cada tres meses con el fin de programar y priorizar las obras y proyectos, además de evaluar el presupuesto invertido y las obras ejecutadas.

Igualmente, se conformarían con los líderes comunitarios subcomités en los distintos sectores de: vivienda, salud, educación, vías, infraestructura, desarrollo agroambiental, cultura, deporte, desarrollo comunitario, entre otros.

Semestralmente se organizarían Asambleas Comunitarias y Cabildos Abiertos con los líderes comunitarios y la comunidad en general, a quienes se les presentaría un informe escrito de las actividades administrativas, las actas de las reuniones y se recogerían las opiniones, sugerencias y conceptos de los participantes.

Fuente: Valderrama, 2007.

Esta experiencia fue asimilada y difundida en otras veredas y en la actualidad constituye un mecanismo bastante consolidado de interlocución y de relación entre las administraciones municipales y las comunidades urbanas y rurales, lo que posibilita, además, consolidar la gobernabilidad.



Fuente: Valderrama, 2007.

MODALIDADES OPERATIVAS Y BASE LEGAL

Las comunidades organizadas (a través de Juntas de Acción Comunal, comités o gremios) eligen sus representantes para conformar mesas sectoriales sobre los temas considerados relevantes, como por ejemplo: la educación, la vivienda, la salud, el desarrollo económico o los servicios municipales. Las mesas sectoriales identifican las necesidades prioritarias en cada área y proponen soluciones. Finalmente, se producen unos documentos temáticos que se relacionan con los planes de desarrollo existentes (veredal, zonal, municipal) y se formulan propuestas operativas sobre el uso de los recursos.

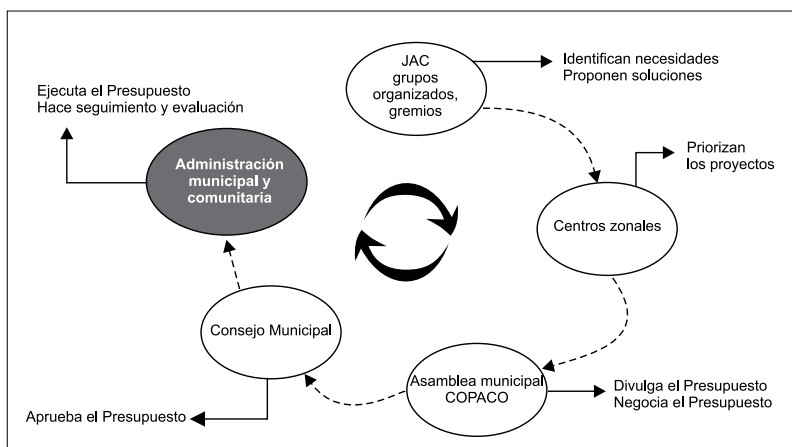
Estos documentos son presentados para su validación ante organizaciones de mayor nivel creadas para tal fin, como la Asamblea Municipal o el Comité de Participación Comunitaria (COPACO) y, finalmente, son presentados al Concejo Municipal para su aprobación. De acuerdo con la naturaleza de las actividades, estos son remitidos a la dependencia de la Alcaldía Municipal que se encarga del tema (educación, vivienda, salud)

para que los ponga en su portafolio de proyectos. La administración municipal y la comunidad ejecutan el presupuesto y hacen seguimiento y evaluación. Este proceso puede ser sintetizado de la siguiente manera.

- Construcción participativa del Plan de Desarrollo Municipal.
- Formulación, negociación y firma de preacuerdos y acuerdos entre las organizaciones territoriales y la Alcaldía Municipal.
- Creación y fortalecimiento de un Comité de Participación Comunitaria (COPACO), de unos Centros de Participación Zonal que agrupan a distintas veredas y de unas mesas sectoriales.
- Priorización de necesidades e identificación de propuestas operativas de inversión.
- Concertación con el Concejo Municipal y articulación de voluntades.
- Deliberación pública del presupuesto municipal.
- Rendición de cuentas, monitoreo permanente y evaluaciones periódicas.

La base legal de referencia es bastante rica y articulada: el Código de Procedimiento Civil (artículos 3, 103, 345 y 355); la Ley 819 de 2003 “Normas orgánicas del presupuesto para la transparencia fiscal”; la Ley 388 de 1997 “Desarrollo territorial” y el Decreto 111 de 1996 “Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP)”⁹.

⁹ Otras bases legales importantes son: Ley 152 de 1994, “Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”; Ley 136 de 1994, “Ley de Régimen Municipal” y Ley 617 de 2000, “por la cual se reforma parcialmente”; Ley 134 de 1994, “Espacios y mecanismos de participación”; Ley 131 de 1994, “Ley Estatutaria del voto programático”.



Fuente: Valderrama, 2007.

RESULTADOS LOGRADOS

A través del Presupuesto Participativo, las comunidades locales se involucran directamente en el proceso de toma de decisión relativo a la destinación de una parte importante de los recursos públicos, generalmente en lo relacionado con el presupuesto municipal. Además, este proceso participativo, conjuntamente con la adopción de los Acuerdos Territoriales, permite que otros actores diferentes a las administraciones y a las comunidades, tales como instituciones públicas y privadas presentes en la zona, se vinculen de manera más firme y coordinada a la implementación de las estrategias de desarrollo local.

De forma más puntual, se pueden destacar otros resultados importantes como, por ejemplo, los siguientes: mayores niveles de participación y transparencia en la gestión municipal; consolidación de la participación ciudadana y surgimiento de nuevos liderazgos tanto a nivel de base como a nivel de la administración municipal; menores niveles de corrupción en la gestión de los recursos públicos; oportuna identificación y priorización de las necesidades existentes en el ámbito local; aumento de la inclusión y la cohesión social; impacto positivo en la generación de ingresos y de empleo.

En lo referente a la primera experiencia realizada en el Municipio de San Carlos, se puede añadir que «El proceso [...] ha sido una experiencia enriquecedora tanto para la administración municipal como para la comunidad [...] y se han fortalecido los espacios de participación; las comunidades se sienten escuchadas y responsables de su propio desarrollo; hay un diálogo más fluido y permanente entre la comunidad y la administración municipal; se ha ganado confianza, que redundo en un desarrollo municipal acorde con las prioridades de la comunidad, mejorando su calidad de vida» (Valderrama, 2007). La cabal aplicación del enfoque del Presupuesto Participativo, permitió, específicamente, lograr algunos resultados concretos muy relevantes, como por ejemplo los que se especifican a continuación.

- Ampliación de la cobertura en seguridad social (del 54% al 96%), incrementando sustancialmente los subsidios de salud a través del acceso a recursos nacionales y departamentales, con la cofinanciación municipal.
- Mejoramiento de 1 300 viviendas y auto construcción de 200 viviendas nuevas.
- Mayor cobertura de los programas de seguridad alimentaria y complementación nutricional, en especial los restaurantes escolares y a los grupos vulnerables, como son los niños en estado de desnutrición, madres gestantes y lactantes, adultos mayores y población desplazada.
- Reactivación de la producción agropecuaria, especialmente en los sectores panelero, cacaoero, cafetero y ganadero.
- Construcción de diez puentes peatonales con el apoyo de la comunidad y con la cofinanciación del Departamento y del Municipio.
- Impacto del proceso participativo en el mejoramiento de la seguridad y en la disminución de los eventos que perturbaban la tranquilidad del municipio. Da cuenta de esto el retorno de los pobladores a la zona rural, la libre circulación en el territorio y el mayor número de visitantes a los sitios turísticos del municipio.

OTRAS CONSIDERACIONES

ARTICULACIÓN CON EL PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL

Es importante evidenciar que la viabilidad de los Acuerdos Territoriales y de los Presupuestos Participativos se debe, entre otros factores, a la coherencia y a la articulación de los mismos con las prioridades incluidas en el Plan de Desarrollo Departamental.

Este pretende enfrentar cinco grandes retos¹⁰ y se articula en cinco líneas estratégicas principales, cinco objetivos generales, 28 objetivos específicos y 230 programas operativos (ver Figura 5).

LÍNEA ESTRATÉGICA	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVO ESPECÍFICO			PROGRAMAS
	IMPACTO	RESULTADOS			GESTIÓN
DESARROLLO POLÍTICO	Generar condiciones de seguridad, justicia y orden público	Seguridad y Orden Público	Convivencia	Paz	30
DESARROLLO SOCIAL	Inclusión social para lograr mejores niveles de desarrollo humano	Educación Discapacidad	Salud Equidad de género	Niñez Juventud Étnias Viviendas	99
DESARROLLO ECONÓMICO	Contribuir a un adecuado desempeño de la economía antioqueña	Internacionalización	Cv T.I. Productividad	Turismo Agrop. Minería	45
DESARROLLO TERRITORIAL	Desarrollo territorial desconcentrado incluyente y sustentable	Ordenam. regional	Medio ambiente	Infraestructura Comunicación Agua Saneamiento	25
DESARROLLO INSTITUCIONAL	Consolidar un clima de confianza entre Gobierno y Sociedad	Descentralización y articulación institucional Modernización Administrativa		Participación Buen Gobierno Calidad Gobierno	31
5	5	28			230

Fuente: GDA, 2008b.

Figura 5
Estructura del Plan de Desarrollo 2008-2011
del Departamento de Antioquia

¹⁰ Reducción de la pobreza y lucha contra la miseria; modernización para la internacionalización del departamento; mayor equilibrio subregional; seguridad, convivencia y paz; fortalecimiento institucional.

Una de las líneas estratégicas es el “Desarrollo Institucional”, que incluye algunos componentes y objetivos específicos, especialmente acordes con los planteamientos y con la orientación de las experiencias participativas objeto del presente ensayo.

Tabla 1
Principales programas previstos en los dos primeros componentes de Desarrollo Institucional del Plan de Desarrollo 2008-2011 del Departamento de Antioquia

Componente y objetivo específico	Programas
Componente 1: Descentralización y articulación institucional. Objetivo específico: Adecuada estructura pública departamental que soporte los procesos de descentralización y la articulación institucional.	Programa 1: Promoción de alianzas públicas supra municipales mediante la cofinanciación de proyectos estratégicos.
	Programa 2: Apoyo y fortalecimiento de la capacidad institucional local.
	Programa 3: Impulso al Sistema Departamental de Planificación, como mecanismo institucional para la gestión del desarrollo territorial en Antioquia.
	Programa 4: Promoción de alianzas estratégicas público-privadas (asociaciones, agencias de desarrollo local y otras) para el desarrollo económico y mejora de la gestión territorial.
	Programa 5: Gestión de esquemas asociativos de organización con otros departamentos para la planificación, el ordenamiento y el desarrollo territorial, y la integración regional y fronteriza.
	Programa 6: [...]
Componente 2: Participación y asociatividad. Objetivo específico: Adecuados procesos de participación ciudadana y niveles de asociatividad.	Programa 1: Fortalecimiento de la gestión organizativa.
	Programa 2: Articulación de las organizaciones sociales.
	Programa 3: Asociatividad para la producción y los servicios.

Fuente: GDA, 2008b.

Como se evidencia en la tabla 1, estos componentes le reconocen especial importancia a temas como los siguientes: los procesos de descentralización y de articulación y coordinación interinstitucional, tanto en el ámbito público como en el público-privado; la promoción de políticas y de servicios públicos orientados a

la cohesión social; el fortalecimiento de las asociaciones y de las organizaciones sociales y la ampliación de la participación ciudadana.

PROYECCIÓN FUTURA

Finalmente, es importante señalar que el enfoque de los Acuerdos Territoriales y de los Presupuestos Participativos ha sido incluido también en una importante iniciativa de cooperación orientada al fortalecimiento institucional de la Gobernación de Antioquia, que ha empezado hace algunos meses y que tendrá una duración de tres años: el Proyecto “UE/LA WIN Unión Europea y América Latina: políticas integradas de bienestar social”.

Este proyecto está liderado por la *Regione Emilia Romagna* de Italia y se orienta a la creación de una red de autoridades locales de cinco países (Argentina, Brasil, Colombia, España e Italia) para el intercambio de buenas prácticas y la formulación de políticas públicas para el desarrollo territorial y el gobierno local. Su objetivo general es apoyar a las administraciones locales en la consolidación y en la innovación de las políticas públicas de bienestar orientadas a la reducción de las desigualdades económicas y sociales, contribuyendo así a: i. aumentar la cohesión y la inclusión social; ii. fortalecer el papel de las comunidades locales y de las organizaciones de la sociedad civil; y iii. aumentar la competitividad de los territorios involucrados.

Su objetivo específico es promover el intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas vinculadas con el diseño y la implementación de políticas públicas integradas de bienestar entre las administraciones locales europeas y latinoamericanas. Los resultados esperados pueden ser sintetizados de la siguiente manera:

- Aumentar la concientización sobre métodos e instrumentos útiles para el desarrollo de políticas integradas de bienestar.

- Fortalecer el sistema de gobernanza de las administraciones locales latinoamericanas en el diseño, la planificación y la implementación de políticas de bienestar integradas e innovadoras.
- Transferirles competencias, capacidades y buenas prácticas a los funcionarios públicos y líderes de las organizaciones de la sociedad civil de América Latina.
- Mejorar los servicios de bienestar ya existentes y crear nuevos servicios basados en la implementación de enfoques integrados e innovadores.

Obviamente, dicha situación le da una proyección importante a la consolidación y a la ampliación de las experiencias exitosas tratadas en el presente ensayo.

LECCIONES APRENDIDAS

En términos generales, se puede afirmar que las dos experiencias analizadas son complementarias y, en su conjunto, representan un buen ejemplo de lo que anteriormente se ha definido como la nueva filosofía de la cooperación internacional para el desarrollo. Además, en los países con ingresos medios, como es el caso de Colombia y de la gran mayoría de los países de América Latina, la cooperación internacional se orienta cada vez más a dar apoyo para la adopción de políticas públicas orientadas al desarrollo social, para el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones y de las organizaciones de la sociedad civil y para la formación de los recursos humanos.

En términos específicos, las lecciones aprendidas en lo referente a las experiencias presentadas en este ensayo pueden ser sintetizadas de la siguiente manera.

- La cooperación tiene que fundamentarse en un atento análisis de la situación del país y del territorio en el cual se va a operar. Sobre esta base, es muy importante que el diseño de los proyectos se oriente a fortalecer las estrategias y las políticas formuladas por los actores locales,

ampliando las dinámicas de participación ciudadana y valorizando al mismo tiempo las experiencias exitosas y el personal local.

- Es importante trabajar en lo local, pero es necesario mantener una visión y una estrategia global, que no se agoten en perseguir tan solo objetivos y resultados a corto plazo y que se orienten a la creación de bases firmes para la introducción de cambios estructurales, cuyos impactos puedan consolidarse a mediano y largo plazo.
- Es posible lograr un mayor impacto de los proyectos de cooperación dedicándoles más tiempo y recursos a la creación de capacidades y al fortalecimiento de las instituciones locales. De hecho, lograr la consolidación y el fortalecimiento de las autoridades locales, por un lado, y apoyar los procesos de participación ciudadana, por el otro, representa una base firme para conseguir un efecto multiplicador sobre la inversión pública orientada al desarrollo social y económico de un territorio. Hasta se podría afirmar que la cooperación internacional podría lograr mejores resultados sobre la construcción de infraestructuras físicas invirtiendo más recursos en el fortalecimiento de los actores locales que en la construcción directa de estas infraestructuras.
- La creación y la consolidación de redes de actores locales, por un lado, y la difusión de la capacidad de articular el trabajo en red, por el otro, representan herramientas fundamentales para el fortalecimiento de los actores locales. Entre otras razones, porque el intercambio de buenas prácticas y de lecciones aprendidas por la experiencia, y de las alianzas e intercambios de que ahí pueden surgir, constituyen una fuente inagotable para aumentar las capacidades operativas de estos actores.


BIBLIOGRAFÍA

- Ferroni M. et al. (2006). *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción y coordinación*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bruno, D. (2009). *Desarrollo de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía*. Buenos Aires: UNICEF.

- Comisión Europea. (2008). *Comunicación de la CE: libro verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. Bruselas: Comisión Europea [SEC(2008)2550].
- Council of Europe. (2005). *Concerted Development of Social Cohesion Indicators. Methodological Guide*. Brussels: Consejo de Europa.
- Delgadillo, J. & Cortés, H. (2009). *Desarrollo sostenible y cohesión territorial*. Bruselas: Comisión Europea: Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB AL.
- Fernández, V. (2009). *Contextos, teorías y políticas para el desarrollo local. Lineamientos para una agenda latinoamericana para el próximo decenio*. Bruselas: Comisión Europea: Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB AL.
- Garofoli, G. (2009). *Las experiencias de desarrollo económico local en Europa: las enseñanzas para América Latina*. Bruselas: Comisión Europea: Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB AL.
- Gobernación de Antioquia (GdA) - Departamento Administrativo de Planeación (DAP). (2009). *Plan de Desarrollo 2008-2011. Primer informe de monitoreo: enero-diciembre de 2008*. Medellín.
- GdA-DAP & Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia (EGPPA). (2008 a). *Elementos básicos de planificación zonal y subregional en el Departamento de Antioquia*. Medellín.
- GdA. (2008 b). *Plan de Desarrollo 2008-2011. Antioquia para todos ¡Manos a la obra!* Medellín.
- Naciones Unidas (2009). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2009*. Nueva York.
- Pineda, S. (2008). *Cohesión social y territorial. Los desafíos de la integración regional de Medellín, el Valle de Aburrá y Antioquia en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario / Comisión Tripartita de Antioquia.
- Plan Estratégico de Antioquia (PLANEA) [González Carvaja, Pedro Juan: Dirección General del Atlas]. 2006. *Atlas geoestratégico de Antioquia*. Medellín: Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA).
- Puerta, U. et ál. (2006). *La participación ciudadana y el desarrollo de la cultura política en Colombia. Una propuesta para desarrollar la cultura política por medio de procesos educativos definidos con la participación de la comunidad*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung y Corporación Pensamiento Siglo XXI.
- Valderrama, F. (2007). *Una experiencia en Antioquia: El presupuesto participativo del Municipio de Nariño*. Medellín: Alcaldía Municipal de Nariño/CISP/Comisión Europea/ACNUR.
- Zapata, O.L. (2009). Agenda pública de Antioquia: una aproximación desde los programas de gobierno 2008-2011. *Estudios Políticos*, 34. Medellín: Instituto de Estudios Políticos (IEP), Universidad de Antioquia, (pp. 143-162).



PARTE II
INTERNACIONALIZACIÓN



Valores y desafíos comunes de la Unión Europea y de América Latina*

*Carlos Rodado Noriega***

No es exagerado afirmar que ninguna otra región en el globo terráqueo comparte con Europa tantos valores e instituciones como América Latina. Nuestro continente apareció ante los ojos del mundo de una manera fantástica en una madrugada de 1492; no existíamos para la historia escrita hasta entonces, ni existían registros de esta porción de la tierra en los archivos de las naciones más avanzadas de finales del siglo XV. De repente, como si estuviese oculta bajo el mar, emerge de manera prodigiosa una enorme masa de tierra con una naturaleza exuberante cargada de especies animales y vegetales que causaron asombro a los primeros navegantes europeos que llegaron a estas tierras.

El intrépido genovés que comandaba la expedición creyó, e incluso murió creyendo, que el rosario de islas del Caribe, desde Guanahani hasta Dominica, eran de la India en las cercanías del

* Presentado en la VI Jornada Fundación Carolina: “Migración y desarrollo humano”. Cátedra Europa, 2010.

** Ministro de Minas y Energía del Gobierno de la República de Colombia.

Ganges. Fue Américo Vespucio, avezado navegante y connotado geógrafo florentino, quien, después de bordear la costa de la Patagonia en 1502, descifró el enigma y reveló a la humanidad, mediante cartografías, la existencia de un nuevo continente, que sería bautizado en su honor con el nombre de América.

Procedentes del Viejo Mundo nos llegaron como huéspedes las lenguas de Castilla y de Portugal, que se aclimataron tanto en el nuevo suelo y desarrollaron tanta raigambre, que se quedaron para siempre como idiomas predominantes y hoy son lenguas maternas en más de veinte repúblicas.

Somos cristianos en una inmensa mayoría. No somos musulmanes, ni budistas, ni sintoístas. No somos de las carabelas primero que de la espada y, con ella como precursora, nos llegó todo el legado de la civilización cristiana occidental. Nuestros Estados se han estructurado en torno a las constituciones liberales y a la arquitectura política y jurídica de Europa. Se inspiraron en el modelo institucional que surgió de la Revolución Inglesa del siglo XVII y de la Revolución Francesa del siglo XVIII. Los códigos que nos rigen: penal, civil, administrativo y laboral, son una herencia europea. Nuestros sistemas de gobierno son eminentemente democráticos, con imperfecciones características de este sistema político que nació con vacíos en la Atenas de Clístenes y Pericles. El gran desafío es seguir perfeccionándolo en todas las naciones de la tierra, ese reto le da vitalidad a la política y la convierte en un ejercicio de la inteligencia.

Compartimos valores culturales que nos llevan a admirar y cultivar gustos similares en las artes escénicas y plásticas. Nuestros músicos, pintores, escultores y literatos se han nutrido de la savia cultural europea, pero también es innegable que las producciones literarias y artísticas más descollantes de América han contribuido a enriquecer el patrimonio común. Igual ha acontecido con la arquitectura que, en sus diversas formas y estilos, ha quedado plasmada en palacios, conventos, iglesias y edificios de la más variada índole.

Lo que se ha venido produciendo es una simbiosis cultural cuyos intercambios recíprocos empezaron a manifestarse desde los albores del Descubrimiento de América. Nos trajeron productos, artefactos y una tecnología que no conocíamos, pero, a su vez, el Viejo Continente recibió los inigualables beneficios de nuestros bienes vernáculos, como el maíz y la papa, que calmaron las hambrunas de ese continente. La dieta europea se enriqueció con el aguacate, el ají, el tomate y el cacao para elaborar el exquisito chocolate; bálsamos, plantas y árboles medicinales como la quina, la jalapa, la cañafístola y el guayacán o palo de Indias, el único remedio que existía entonces para calmar la letal sífilis. Y en el conjunto de mercaderías que transportaban las naves de regreso, iban también hamacas, mochilas, totumas y un sinnúmero de piezas de la más bella y elaborada orfebrería precolombina. Cosas tan valiosas como el arte aborígen viajaban arrumadas con cargamentos de tabaco, porque las enfermedades y los vicios también se movían en ambos sentidos.

De Europa nos llegaron las ideas de la Ilustración, alborada intelectual que también iluminó a este vasto territorio e incendió la mente de los americanos que, a partir de ese momento, comenzaron a otear los horizontes de la libertad. El mensaje filosófico y político del ideario llegó a América con una rapidez inimaginable para una época en que no existían el Internet ni el desarrollo de las telecomunicaciones que vemos hoy en día.

La Ilustración se fundamentaba en el poder ilimitado de la razón para entender la naturaleza, transformarla y ponerla al servicio de la sociedad; por eso se confiaba en la capacidad racional para gobernar a los pueblos y promover su bienestar. Todo debe pasar por el tamiz de la razón y la experiencia sensible, y lo que ellas no admiten no puede ser creído.

El culto a la razón llevó a los pensadores de la Ilustración a considerar la educación como instrumento de la superación humana. La opresión y la miseria para esa escuela del pensamiento eran en gran medida consecuencias de la ignorancia.

En las postrimerías del siglo XVIII, las colonias españolas de América habían acumulado suficientes razones para reclamar y luchar por su independencia. Más de trescientos años de dominación imperial habían incubado un sentimiento generalizado de inconformidad. Pero la inconformidad necesitaba un sustento ideológico y político que le diera legitimidad a sus aspiraciones de libertad. En ese escenario, las ideas de la Ilustración fueron la fuente de inspiración de los movimientos independentistas en los países del Nuevo Mundo y las que más influyeron en la búsqueda de una autonomía perdurable.

Durante el reinado de Carlos III se organizaron y financiaron expediciones científicas en diferentes esferas de la actividad humana, que buscaban un conocimiento más amplio y mejor fundamentado de la geografía, de los minerales, de la flora y de la fauna en los lejanos virreinos.

José Celestino Mutis, médico gaditano, fue precisamente uno de los científicos a quien el monarca español le encomendó dirigir una Expedición Botánica en el Nuevo Reino de Granada, que entonces comprendía los actuales territorios de Colombia, Panamá, Venezuela y Ecuador. Antes de empezar la expedición, Mutis fue designado, en 1762, profesor de Matemáticas en el Colegio Mayor del Rosario de Santa Fe de Bogotá y desde su cátedra como tribunal magistral empezó a esparcir las ideas de la Ilustración.

Como educador expuso los principios del método científico experimental, explicó el sistema heliocéntrico de Copérnico y los principios matemáticos de la filosofía natural contenidos en la obra magna de Isaac Newton, razón por la cual fue acusado ante el Tribunal de la Inquisición, que finalmente lo absolvió.

Mutis tenía la profunda convicción de que sin libertad no era posible ascender en la interminable escala del conocimiento y afirmaba que la verdad había que encontrarla en el mundo na-

tural como un libro abierto, leyendo sus aleccionadoras páginas para descifrar sus arcanos.

Las enseñanzas de Mutis en la Nueva Granada fueron el germen intelectual de dos revoluciones: una educativa y otra científica, las cuales a su turno se convirtieron en instrumentos fundamentales de una revolución política. El ideario de la Ilustración había calado, especialmente en la élite culta neogranadina. Un joven santafereño, de nombre Antonio Nariño, que había venido prestando sus servicios como funcionario de la Corona Española, fue uno de esos transformados por las ideas políticas que estaban en boga. En el cargo de alcalde regidor de Santa Fe de Bogotá a principios de 1793, recibe de parte del Virrey Don José de Ezpeleta —otro transformado— el tercer tomo del libro *Histoire de la Révolution et de l'établissement d'une Constitution en France*, en cuyas páginas 39 a 45 estaba transcrito el texto completo de la “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano”.

Nariño tradujo al español la mencionada obra, incluido su preámbulo y la publicó en su Imprenta Patriótica el domingo 15 de diciembre de 1793. Tanto el Virrey como Nariño, funcionarios de la Corona, sabían que se trataba de documentos de prohibida circulación en el territorio del Imperio Español. Por lo tanto, eran conscientes de que al propiciar su divulgación se exponían a castigos muy severos. No obstante, se atrevieron a correr el riesgo, porque el juramento masónico que ambos habían prestado les imponía el deber de divulgar estos principios. Con la Ilustración también había llegado la Masonería a América y la mayoría de la gente culta encontraba atractivos los principios de la secta secreta.

Era la primera vez que se traducía al castellano la “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano”. Ni siquiera en España se conocía una versión en el idioma vernáculo. La importancia del libelo era enorme, difícilmente se podían consignar en tan pocos párrafos tantas aspiraciones del ser humano, elevadas

a la categoría de derechos naturales, inalienables e imprescriptibles. El documento se regó como pólvora por el territorio de América del Sur y les dio a los movimientos independentistas del continente unas bases muy firmes de legitimidad a sus aspiraciones y una justificación a las protestas y alzamientos populares contra la autoridad que desconociera los derechos recién proclamados.

Habían transcurrido escasos veinte años desde el inicio de la Revolución Francesa cuando ocurrieron en la Península Ibérica unos hechos que tendrían profundos efectos no solo en el mapa político de Europa sino también en el Nuevo Mundo. En 1808, aprovechando la debilidad del Rey Carlos IV, el emperador Napoleón I decide tomar control de gran parte del territorio español. El pueblo ibérico se levanta en armas contra el invasor y empiezan a constituirse juntas de gobierno, locales, provinciales y suprema, que desafían y se oponen al poder ilegítimo de los usurpadores.

La Constitución de Juntas de Gobierno en América, a imagen y semejanza de las de la Península, se convirtió en un fenómeno generalizado y los gritos de independencia se vinieron en cascada, con los mismos argumentos justificativos que se utilizaron en la Madre Patria a partir de 1808. La independencia estaba en cuenta regresiva, pero para materializarla todavía era necesario librar batallas y gestas memorables, donde se pudo demostrar en todos los escenarios que el sacrificio y el heroísmo son los precios que hay que pagar para alcanzarla. Carabobo, Boyacá, Junín y Ayacucho se van dando como una secuencia de estallidos incontenibles, que dejan ver las ramas luminosas del árbol de la libertad. En el transcurso de unos doce años a partir de 1810 casi toda la América del Sur lograba su independencia de España.

EL MESTIZAJE: UN LEGADO VALIOSO

Pero el bagaje cultural de Europa no llegó embalado en contenedores solitarios, lo trajeron seres humanos que tuvieron la virtud de mezclarse en estas tierras con la sangre aborigen y con la africana, para producir una unión fecunda de las tres etnias. Esta síntesis, tanto genética como cultural, es una de nuestras mayores riquezas y constituye la esencia del ser nacional en cada uno de nuestros países. El Nuevo Mundo se convirtió en el crisol que potencia y enriquece al producto que surge del cruce de las razas y de las culturas. Somos el continente más mestizo del mundo, genuinamente pluricultural y multiétnico, que suma a los genes aborígenes de América y África los que vinieron con la sangre española: celtas, íberos, fenicios, griegos, cartagineses, romanos, visigodos y árabes.

Ha faltado una apología del mestizaje, donde se contrasten las bondades que emanan de la mezcla de elementos heterogéneos con la simpleza y degradación que produce la unión de aquellos que exhiben las mismas características. La endogamia, como lo comprueba la historia de muchas familias reales, ha sido uno de los factores que han contribuido a degenerar y disminuir la capacidad vital de los vástagos que son fruto del cruzamiento de individuos que tienen parentesco biológico.

Pero es la propia naturaleza, con sus inexorables leyes, la que nos enseña que los polos del mismo signo se repelen y los de signos contrarios se atraen. La argumentación se podría extender aún más al ámbito de las artes, de la literatura, de la plástica y de la gastronomía. Imaginémosnos la monotonía de las pinturas si no se pudieran combinar los colores o lo insípidas que serían las comidas si no se pudieran mezclar los diversos ingredientes que la enriquecen en presentación y en sabores.

REFLEXIONES DESDE LA CUMBRE DEL BICENTENARIO

El acervo histórico y cultural que nos vincula entrañablemente con Europa desde el Descubrimiento de América debe servirnos para reflexionar objetivamente sobre el presente y el futuro de nuestras naciones. Después de dos siglos de vida independiente es lógico que nos preguntemos ¿hasta qué punto se han cumplido los sueños de los próceres? ¿Puede Bolívar reposar tranquilo en su sepulcro? ¿Estamos aún muy lejos de lo que entonces se soñaba? Si la tarea sigue inconclusa ¿en qué aspectos se debe hacer el énfasis de la acción política y el esfuerzo ciudadano? ¿Cuáles son los desafíos de la hora actual? ¿Cómo se puede complementar el esfuerzo propio con la cooperación internacional y en pos de qué objetivos podemos caminar juntos con la Unión Europea hacia un futuro compartido? La respuesta a estos interrogantes es la forma más fecunda de abordar la conmemoración del Bicentenario de las independencias y el mejor homenaje que les podemos rendir a quienes se inmolaron por una causa noble.

DESAFÍOS DE LA AGENDA DEL BICENTENARIO

Es innegable que nuestros países han avanzado en lo político, en lo económico y en lo social. Pero todavía nos falta mucho trecho por recorrer y avanzar a una mayor velocidad para acortar distancias y cerrar brechas. Hemos tenido períodos de auge y crecimiento económico, pero hemos carecido de políticas eficaces para redistribuir con mayor equidad los frutos de ese crecimiento.

Se requiere un esfuerzo grande y sostenido de nuestros gobiernos para eliminar la pobreza y la exclusión social y hacer partícipes a las inmensas masas de marginados del beneficio del crecimiento económico, cuya distribución sigue siendo en nuestros países un privilegio de las minorías. Según el Banco Mundial, 123 millones de personas viven con menos de dos dólares por día y unos 360 millones reciben menos de 300 dólares mensuales. A

su turno, el 20% más rico de la población recibe el 60% de la renta nacional, en tanto que el 40% más pobre recibe el 10%. El ingreso está altamente concentrado, nuestro continente es el área más desigual del planeta, no solo en términos de ingreso y riqueza, sino, sobre todo, en oportunidades para zanjar o disminuir esa desigualdad. Precisamente la educación es el factor nivelador por excelencia y el que más ayuda a abrir oportunidades y a reducir las desigualdades de toda índole.

Es fundamental propiciar un crecimiento económico basado en el conocimiento. Para ello es urgente darle una mayor importancia a la escala de prioridades, al área de la investigación científica, al desarrollo tecnológico y a la innovación. El impulso a lo que hoy se compendia bajo la sigla I+D+i debe ser un compromiso que trascienda la esfera del sector público e incorpore también al sector privado y a la academia. Cerrar la enorme brecha tecnológica e informática entre las naciones industrializadas y los países en desarrollo es uno de los grandes desafíos que deberían hacer parte de la Agenda del Bicentenario. En este aspecto hay mucho campo para que naciones como España, sus universidades y sus empresas que tienen inversiones en América Latina cooperen con nuestros países en la masificación del Internet, de softwares académicos y de investigación, así como en programas de educación a distancia y cursos *on line*.

Es urgente mejorar la institucionalidad, así como la calidad de la política. Estudios internacionales concluyen que la diferencia en el nivel de renta de los países se explica en gran medida por la diferencia en la calidad de sus instituciones. Pero para lograr esa mejora es indispensable incrementar la cobertura y la calidad de la educación, con lo cual se contribuiría a construir democracias más transparentes y con menos imperfecciones.

Existe un considerable atraso en infraestructura vial, ferroviaria y de telecomunicaciones. Las vías son el factor más eficaz para la integración de los países. El expresidente español Felipe González sostiene, con mucha razón, que un kilómetro de carretera

hace más por la integración de nuestros países que cien discursos sobre la integración. En este campo de la infraestructura España tiene una experiencia exitosa que puede serle muy útil a los países de Latinoamérica y se pueden explorar formas de cooperación, especialmente a través de alianzas estratégicas para apalancar proyectos de concesión de autopistas, líneas férreas, transporte masivo y telecomunicaciones.

LA COOPERACIÓN EUROPEA

El Bicentenario debe servir también para generar conciencia sobre la necesidad de ampliar y fortalecer la cooperación de los gobiernos de la Unión Europea con América Latina en todos sus niveles, pero igualmente de la empresa privada, que se ha arraigado tan hondo en nuestro continente y que debe tener una responsabilidad social corporativa. Estos apoyos se deben complementar con el valioso aporte de las universidades europeas y de los centros de pensamiento, que han contribuido a profundizar el conocimiento recíproco sobre las realidades de nuestros pueblos y han estimulado la investigación sobre los problemas que nos afectan, además de desarrollar exitosos programas de intercambio educativo y de formación profesional.

En este contexto es digno de encomio el esfuerzo que realizan las universidades, fundaciones y centros de estudio del Viejo Continente para estimular la investigación sobre la problemática social y la política de Iberoamérica y ampliar las posibilidades de cooperación con nuestros países en temas como: gobernabilidad, cooperación, biodiversidad, inmigración, desarrollo y otros de índole similar.

DE INMIGRANTES A CIUDADANOS

Quizá uno de los asuntos que más atención requiere en la relación Unión Europea-América Latina es la de las migraciones, que debe ser abordado como tema de una agenda de cooperación birregional para encontrar respuestas acordes a las caracterís-

ticas de un fenómeno que incorpora valores tan importantes como la dignidad y los derechos humanos. Además, no puede manejarse de manera unilateral un asunto en el que están involucrados un país de origen y un país de acogida.

Las migraciones siempre han existido desde la más remota antigüedad y ocurren como consecuencia de desequilibrios económicos, sociales y de seguridad, y por cambios demográficos que obligan a los países con bajas tasas de natalidad y una larga expectativa de vida a atraer la mano de obra de naciones con prevalencia de grupos etarios más jóvenes, especialmente para trabajos manuales que requieren un esfuerzo físico importante o para oficios que los nativos ya no quieren realizar. Este año las muertes sobrepasarán a los nacimientos en diez de los veintisiete Estados de la Unión Europea, incluidos dos de los más grandes: Alemania e Italia.

Pero las corrientes migratorias no siempre fueron en el sentido Sur-Norte, de 1850 a 1950 el trasiego humano se produjo en cantidades apreciables del Viejo al Nuevo Continente, período en el que América acogió con alto sentido de hospitalidad a quienes venían de otras tierras. Es a partir de la sexta década del siglo XX cuando América Latina se transforma de región receptora de migrantes en una región emisora, acentuándose el proceso a finales del último decenio de los noventa. Se calcula que en la Unión Europea puede haber aproximadamente unos tres millones de inmigrantes latinoamericanos, la mayoría de ellos localizados en los países mediterráneos, España, Italia y Francia.

Es importante destacar el valioso aporte que los inmigrantes hacen al crecimiento económico de los países de acogida, con sus trabajos, contribuciones a la seguridad social, con su demanda de bienes y servicios, y con el pago de los impuestos. Pero también compensando y revitalizando con mano de obra joven el envejecimiento de los nativos. En el caso de España, los propios organismos gubernamentales estiman que el 50%

del crecimiento del PIB entre 1998 y 2008 se puede explicar por el aporte de los inmigrantes.

La Unión Europea ha consignado en varios documentos y en declaraciones propósitos muy loables para el gran desafío de las migraciones, pero la amenaza del terrorismo, por un lado, y la crisis económica, por el otro, han llevado a recrudecer las políticas y medidas relacionadas con la inmigración. El escenario se ha vuelto complejo y en algunos casos como en el de la Directiva Europea se han suscitado polémicas y críticas no solo por su carácter unilateral sino por la rudeza de algunas de sus disposiciones. Por ello es fundamental que el diálogo y la cooperación se den en un ámbito multilateral y con una perspectiva realista que propicie una comprensión de los desequilibrios y de las necesidades de las partes involucradas en un mundo globalizado.

Se requiere una respuesta concertada e integral que le dé prioridad al respeto de los derechos humanos, partiendo del hecho de que el inmigrante es una persona que merece un trato digno. En ese contexto, en España hemos logrado que los nacionales de Colombia y de otros países latinoamericanos puedan votar en las elecciones municipales para elegir alcaldes y concejales de los ayuntamientos. Es un paso muy significativo que se ha dado para que nuestros compatriotas latinoamericanos consoliden nuevos derechos y hagan su transición del estatus de inmigrantes al de ciudadanos.

Es esencial que se reconozca la valiosa contribución que los inmigrantes hacen a las sociedades que los acogen, porque ese reconocimiento contribuye decisivamente a la integración, a la cohesión social y, sobre todo, a eliminar la discriminación, el maltrato físico o psicológico y la xenofobia que todavía practican algunas minorías sin conciencia. Por su parte, el ingreso legal de trabajadores se constituye en un mecanismo idóneo para evitar la explotación y garantizar los beneficios de la seguridad social.

Pero no es solo por solidaridad que debe diseñarse una política de inmigración más humana y más comprensiva, es también por el propio interés de la Unión Europea si aspira a ser próspera y competitiva con otras naciones del planeta, como China y los Estados Unidos. La revista *Newsweek* del primero de marzo de este año trae un sesudo artículo de Stephan Theil titulado “La Es-cogencia de Europa”, en el que se plantea el dilema que afronta el Viejo Continente: o adopta una política de inmigración más abierta, como la de los Estados Unidos o Canadá, para asegurar su recuperación económica y vitalidad de largo plazo o cierra sus puertas y obstaculiza la integración social, pero al costo de generar postración y rezago, como le ha acontecido a Japón.

No se trata de una observación emotiva sin sustento en cifras estadísticas. Es la propia Comisión Europea la que sostiene que Europa necesitará muchos más trabajadores calificados que los que podrá generar con su propia gente. En efecto, por el rápido envejecimiento de la población, que ha llevado a que mueran más personas que las que nacen, para el año 2050 la fuerza laboral del Viejo Continente tendrá 52 millones de personas menos que hoy. ¿Cómo se podrá resolver esta brecha si se le cierra la puerta a los inmigrantes y se estimula el retorno de trabajadores jóvenes a sus países de origen?

LOS DESAFÍOS GLOBALES: UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

En el escenario de los compromisos, nuestros ciudadanos deben ser conscientes de que tenemos retos que se deben asumir como responsabilidad directa de nuestros países y que las iniciativas y el esfuerzo propios constituyen la parte fundamental de la solución. Pero existen otros desafíos que son de índole planetaria, los cuales, por naturaleza, exigen acciones concertadas y una responsabilidad compartida por todas las naciones del orbe para afrontarlos con éxito. Ese es el caso del terrorismo, el narcotráfico y el calentamiento global, que afectan a toda la humanidad.

Colombia es un ejemplo de que esas tres amenazas universales están estrechamente relacionadas y que de esa manera potencian sus devastadores efectos y dificultan la aplicación de medidas para afrontarlas. En efecto, las guerrillas, que en los años sesenta nacieron con un fundamento ideológico de corte marxista, fueron degradando su propia ideología y se convirtieron en verdaderas empresas con intereses vinculados al cultivo de la coca, a su transformación en cocaína y a su comercialización, actividades que, junto a la del secuestro, constituyen la principal fuente de financiación de esos grupos al margen de la ley. Por ese camino, las FARC, a contrapelo de su ideología, se transformaron en una empresa multinacional que practica el capitalismo, basada en negocios ilícitos y en acciones criminales.

Pero el narcotráfico, además de utilizar el terrorismo como instrumento de su accionar delictivo, tiene nefastas consecuencias sobre el medio natural y, por ende, sobre el cambio climático. En efecto, para sembrar la coca, materia prima de la pasta de cocaína, se talan y se seguirán talando miles de hectáreas de bosque tropical húmedo en las zonas selváticas donde actúan esos grupos al margen de la ley. Esa destrucción forestal es uno de los factores que contribuyen de manera significativa al calentamiento global.

La deforestación lleva a un incremento del dióxido de carbono en el aire, debido a que los árboles vivos están compuestos de carbono en un 50%, pero, cuando son cortados, el carbono es liberado de nuevo hacia la atmósfera, elevando los niveles de CO₂. Y dado que este es uno de los principales gases de *invernadero*, la tala de bosques contribuye a una peligrosa alteración de los ecosistemas y del clima a escala universal.

La mayoría de la gente cree que el calentamiento del planeta obedece únicamente a la combustión del petróleo y del gas, pero, en realidad, la deforestación es la causa del 25 al 30% de los gases que crean el efecto invernadero: 1.600 millones de toneladas se liberan anualmente hacia la atmósfera.

En Colombia, los grupos que actúan al margen de la ley han llegado a deforestar hasta 200 000 hectáreas de bosque tropical húmedo por año para dedicarlas a cultivos ilícitos y a la elaboración de cocaína que se vende a un alto precio. El negocio criminal continua y con los ingresos provenientes de esa actividad se financian la compra de armas y el terrorismo que se practica con ellas, completándose de esa manera una trilogía perversa en la que ocurren violencia, droga y deforestación.

Para evitar el arrasamiento de los bosques hay que controlar de una manera eficaz el consumo de cocaína, que se ha desbordado en muchos países, pero de manera protuberante en las naciones industrializadas. Hoy en día, la lucha contra las drogas se concentra fundamentalmente en combatir la producción con fumigaciones, erradicación manual, interdicciones y el desmantelamiento de la comercialización, pero hay muy poco control sobre el consumo y no existe un verdadero compromiso planetario para reducirlo o prevenirlo. Esta simetría genera un desbalance entre una oferta controlada y una demanda desbordada de narcóticos derivados de la coca o del opio. Este exceso de demanda sobre oferta explica el altísimo nivel que hoy tiene el precio de los estupefacientes en las calles de las grandes urbes norteamericanas. Allí, un gramo de cocaína se vende a 170 dólares, es decir, a un precio que es más de cuatro veces superior al oro, que hoy se cotiza a 1 120 dólares onza troy, es decir, a 40 dólares el gramo.

La conclusión que se puede extraer de esta aritmética sencilla es que mientras un gramo de cocaína, producido a partir de la hoja de coca con una primitiva transformación artesanal, se pueda vender a un precio cuatro veces superior al oro, considerado el metal mas valioso del orbe y utilizado como deposito de valor y como respaldo de las monedas duras del mundo, habrá siempre personas tentadas a vincularse a la actividad criminal del narcotráfico, con todos sus riesgos, en pos de su enorme rentabilidad.

La Junta Internacional para la Fiscalización de Estupefacientes, en su último informe, divulgado recientemente, tiene cifras que deben hacer reflexionar a los más importantes líderes del mundo. Mientras en Colombia los cultivos de coca en 2008 se redujeron en un 18% respecto al año anterior y la producción disminuyó en un 28%, en Perú y en Bolivia el área cultivada y la producción se han incrementado. La elevada rentabilidad es una tentación permanente y el negocio ilegal se traslada a otros lugares donde hay menor hostigamiento. Hace diez años Colombia participaba con el 96% de la producción mundial de cocaína; hoy ha reducido esa participación a un 51%, pero Perú ahora participa en un 36% de la oferta y Bolivia en un 13%.

Con las utilidades que genera ese altísimo precio se contratan sicarios, se corrompe a agentes de la aduana y a funcionarios públicos en varios países del mundo. Entre tanto, el narcotráfico se mantiene vivo, como una hidra a la que se le cortan unas cabezas pero le retoñan otras. Una de las razones que explica la persistencia del fenómeno es que, si bien se ha trabajado en combatir la producción y por ende la oferta de narcóticos, el esfuerzo no ha sido proporcional por el lado del consumo, especialmente en las naciones con un alto nivel de ingreso. La estrategia centrada en atacar la producción pero al mismo tiempo adoptar una actitud flexible y tolerante con el consumo se torna deficiente e ineficaz, porque la respuesta debe ser integral y no se puede ignorar la ley de la oferta y la demanda que es más universal que la ley de la gravedad.

Algunos dirigentes con visión reducida adoptan la cómoda posición de focalizar el problema del narcotráfico en unos pocos países productores y otros con mayor miopía creen equivocadamente que es un problema exclusivo de Colombia. Recuerdo que hace algunos años en México se referían con un tinte sarcástico al flagelo de las drogas en Colombia. Hoy, lamentablemente, ese gran país latinoamericano sufre una tragedia tan lacerante y dolorosa como la que padeció Colombia en tiempos de Pablo

Escobar, con un libreto similar de guerra de mafias, sobornos, corrupción y masacres generalizadas.

El narcotráfico es un desafío universal porque el consumo que estimula la oferta está extendido por todo el orbe y con características alarmantes en los países de alta renta, donde los consumidores pueden darse el lujo de pagar el altísimo precio que hoy tienen los estupefacientes en el mercado internacional.

Necesitamos un compromiso global para afrontar con éxito a esta trilogía del terrorismo, la droga y el cambio climático. La lucha contra el narcotráfico exige una estrategia que combata no solo la oferta de estupefacientes sino que sea eficaz en controlar la demanda. La Unión Europea, con la que compartimos tantos valores debe ser la mejor aliada de América Latina en el logro de este objetivo.

REMOVER LAS ALAMBRADAS HOSTILES AL COMERCIO

Resolver nuestros problemas exige recursos, pero estos están concentrados en unas pocas naciones del globo terráqueo y unos de los factores que impiden una distribución más equitativa de la renta mundial son las barreras arancelarias y las restricciones administrativas que obstaculizan el libre comercio, problema que se agrava con los voluminosos subsidios que alteran la competencia, ya que en esas condiciones deja de ser una puja de productividades para convertirse en una apuesta de chequeras. Si no existieran los voluminosos subsidios no habría necesidad de adoptar en nuestros países medidas defensivas, como la denominada franja de precios. Por eso, la mayor ayuda que pueden recibir nuestros países es tener acceso a un mercado como el de la Unión Europea a través del intercambio comercial sin distorsiones y participar de los flujos de inversión extranjera directa, especialmente cuando ella amplía la infraestructura o la capacidad productiva, genera nuevos empleos y trae consigo mejoras tecnológicas.

El comercio nos libera de la necesidad de recurrir a la llamada ayuda oficial para el desarrollo (AOD) y nos convierte en socios para el beneficio mutuo. En este contexto, la Unión Europea debe trabajar concertadamente con los países de Latinoamérica para luchar contra el proteccionismo y abrir sus mercados a los productos agrícolas y manufacturados de este otro lado del océano.

Se debe tener presente que algunos de los factores que hoy alteran el comercio mundial afectan también a aquellas naciones europeas de menor desarrollo relativo. Un ejemplo de ello son las subvenciones que constituyen una competencia desleal. Un agricultor de Noruega recibe anualmente como subsidio 33 000 dólares, uno de Suiza 32 000, un japonés 26 000 y un norteamericano 22 000, mientras un minifundista de nuestros países no recibe esa suma ni siquiera como ingreso bruto en un año. Además, para la propia Europa es muy importante, por otras razones, que el nivel de compra y el bienestar de América Latina se acrecienten. Nuestro continente, con 600 millones de habitantes, será en los próximos años el mercado más poblado del mundo después de China y el beneficio que Europa puede obtener de una relación comercial fortalecida con Latinoamérica supera con creces a los que hoy pueda estar obteniendo con las trabas al intercambio de bienes y servicios.

Desmontando las subvenciones que le otorga a sus agricultores, la Unión Europea puede ayudar a las naciones latinoamericanas a que consoliden su posición exportadora. Esa medida, fundamentada en relaciones de equidad, contribuiría a vigorizar el crecimiento de nuestras economías y a fortalecer democracias y sistemas políticos que respetan y valoran las libertades y, por lo mismo, que pueden trabajar concertadamente en la lucha contra el terrorismo, que es la mayor amenaza contra la democracia y la libertad. Es decir, no es solo por razones de índole económica sino por sólidas razones políticas que el Viejo y el Nuevo Continente deben promover y alentar una apertura comercial de doble vía.

Para eso es esencial la aprobación de acuerdos de asociación, como los que la UE negocia con Colombia y con Perú, que incluyen un Tratado de Libre Comercio. Tenemos la convicción de que estos tratados, si se estructuran de forma equitativa, habida cuenta del desbalance que existe en términos de tamaño, capacidad productiva y tecnología entre las partes contratantes, se convertirán en un instrumento impulsador de los intercambios comerciales, de los flujos de inversión y, por ende, del bienestar de naciones unidas por su historia, su cultura y su sangre.


La Región Caribe debe ser, por su estratégica ubicación para el comercio internacional, la zona más beneficiada con los tratados de libre comercio que se acuerden con los Estados Unidos y con la Unión Europea. Tanto por el lado del comercio como por el de las inversiones, nuestra región es, sin lugar a dudas, la más activa para empresarios colombianos y extranjeros.

Algunos partidos de izquierda y sindicatos ligados a esas agrupaciones políticas han presentado objeciones a la aprobación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea en asuntos relacionados con los derechos humanos. Por supuesto, el tema es de la mayor trascendencia, pero el Acuerdo de Asociación es precisamente el instrumento más efectivo para proteger y promover esos derechos y defender estándares laborales y ambientales, en la medida en que establece unos patrones mínimos que, de no cumplirse, pueden dar lugar a la suspensión o incluso a la terminación del acuerdo.

Ni los amigos del Norte ni los europeos deben dejar a América Latina aislada y expósita frente a amenazas como el terrorismo y el narcotráfico, que se ciernen sobre todas las naciones. La mejor manera de salvarnos todos es la cooperación internacional a través del comercio: aliados comerciales para tener resultados en políticas de alcance universal.

La Cátedra Europa cumple un papel importante al colocar sobre el tapete del análisis todos estos temas que deben ser discutidos

como parte de una agenda del Bicentenario y, por supuesto, de los diálogos políticos y económicos entre la Unión Europea y América Latina. Pero frente a estos acuciantes y serios desafíos ya es hora de pasar del diálogo a la acción.

A decorative arrangement of seven grey five-pointed stars of varying sizes, arranged in a circular pattern around the title. The stars are positioned at the top left, top center, top right, middle, bottom center, bottom left, and bottom right.

Valores europeos en un mundo globalizado: una base para asociarse con Colombia

*Mr. John Dew**

Después del Tratado de Lisboa (2007), todos nosotros en Europa tuvimos que pensar más profundamente sobre lo que significa ser parte de la Unión Europea, qué tipo de valores representa nuestro continente en la actualidad y cómo esos valores deben estar presentes en nuestras relaciones con terceros países. ¿Cuál es el carácter de esa Europa que tenemos que construir?

La Unión Europea surgió de una determinación política para crear un nuevo futuro para Europa después del desastre de dos guerras mundiales que dejaron a nuestros países arruinados y agotados. Los fundadores de la Comunidad Europea, como se llamó originalmente, tenían la seguridad de que el futuro sería construido sobre valores compartidos.

Entre los que los inspiraron había un compromiso con la solidaridad y la justicia social en un contexto de respeto por la libertad

* Embajador del Reino Unido en Colombia.

y la dignidad del individuo. En ese proceso ellos recurrieron a una variedad de tradiciones, entre ellas el nuevo pensamiento del Siglo de las Luces y la enseñanza social de la Iglesia Católica, que se desarrollaron más claramente después de la revolución industrial en Europa, pero con una marcada influencia del pensamiento de Santo Tomas de Aquino (siglo XIII).

Colombia, como nación, se inspira en ambas tradiciones, la del Siglo de las Luces y la de la Iglesia Católica. Este país y Europa, por lo tanto, deberían poder discutir temas de justicia social y de derechos humanos con un alto nivel de entendimiento mutuo.

Nuestra experiencia en Europa con períodos de crecimiento y períodos de crisis económica durante los últimos cincuenta años, y nuestra realidad actual en un mundo altamente globalizado, han hecho que nos convenzamos de la importancia de un ajuste estructural constante si queremos sobrevivir y prosperar.

Acabamos de escuchar una intervención magistral del ex-Primer Ministro Español Don José María Aznar, quien tuvo mucho que decir sobre la necesidad de tener una disciplina presupuestaria, economías y mercados abiertos, y competencia. Tuve la gran fortuna de vivir en España durante su primer gobierno, de 1996 al 2000, cuando él logró una extraordinaria transformación de la economía española e instituyó exitosamente el euro en su país, la moneda única europea, mostrando una tremenda determinación y habilidades políticas. Ninguno de los que acaban de escucharlo puede dudar de la importancia de la disciplina, de la competencia y del ajuste estructural.

Existen dos dimensiones especiales que conectan a Colombia en particular con Gran Bretaña y con España. Los tres hemos sufrido la violencia política del terrorismo en nuestros propios países. Visto desde Europa, Colombia merece nuestro total apoyo en su larga lucha contra el terrorismo y la violencia. No puede haber lugar para aquellos que buscan imponer sus ideas políticas por la fuerza, solo porque son incapaces de hacerlo de

manera pacífica y por medios democráticos. También tenemos una responsabilidad compartida frente al narcotráfico, como consumidores y como proveedores.

Así que hoy, al hablar sobre valores europeos y asocio con Colombia, quisiera desarrollar cinco temas:

- El ajuste estructural y la necesidad de economías y de mercados abiertos
- El terrorismo y la violencia
- El narcotráfico
- El respeto por la vida y la dignidad humana o los derechos humanos
- La justicia social

AJUSTE ESTRUCTURAL

Muchos de los que en Europa han escuchado sobre el ajuste estructural en Colombia sólo piensan en las dificultades que enfrentó el sector rural por las reformas económicas del Presidente Gaviria a principios de 1990. Lo que la sapiencia afirma es que con irresponsable deferencia a las demandas de “El consenso de Washington”, el mercado colombiano se abrió demasiado y muy rápido, especialmente para alimentos importados, y que esto a su vez perjudicó a los agricultores locales, particularmente a los pequeños propietarios, cuya prosperidad, por precaria que fuera, ha sido el principal pilar de estabilidad en el campo.

Sin entrar en esta discusión, tema sobre el cual tengo cierta simpatía, quisiera hacerles ver que la necesidad de un ajuste estructural hoy es de un orden completamente distinto. Colombia está asolada por un cúmulo de prácticas restrictivas y proteccionistas, cada una de las cuales está diseñada para favorecer los intereses especiales de algún grupo que tiene acceso a cierto tipo de poder.

Acabamos de ver *un paro de transporte* en Bogotá, una reflexión del poder de grupos locales que controlan los servicios de transporte urbano, cuyos intereses personales paralizaron literalmente a una ciudad de millones de habitantes.

El tema del transporte público es muy ilustrativo sobre la necesidad de realizar ajustes estructurales por encima de mantener beneficios e intereses particulares. Por ejemplo, en una ciudad como Bogotá en algunas zonas (donde no hay Transmilenio) el 95% de las vías está ocupado por el 19% de la población que tiene un vehículo particular. Esto significa que el 81% de la población que se moviliza en transporte público ocupa solamente el 5% de las vías disponibles.

Por otra parte, somos testigos de airadas protestas en *el sector de la salud*, que recibe una gran participación del presupuesto nacional. El malestar se debe a que el Gobierno, en un intento por hacer que el sistema sea viable, ha reducido algunos de los tratamientos y medicinas disponibles. Esta puede no ser una buena noticia para aquellos que pierdan algunos de los beneficios que ya habían alcanzado, pero es la única forma en que puede sobrevivir el sistema. Ningún país puede darse el lujo de sostener un sistema de salud ilimitado.

De otro lado, las *licoreras locales* o monopolios en cada departamento para la producción de ron o aguardiente, pudieron haber tenido orígenes justificables en su momento, pero a su vez han generado un aumento desproporcionado en el nivel de proteccionismo, de impuestos discriminatorios y de prácticas restrictivas, tal como lo hacen inevitablemente esos monopolios.

Los *impuestos discriminatorios sobre los licores importados* son tan altos que estimulan una próspera industria del contrabando. Yo he escuchado decir que más de la mitad del whisky escocés vendido en Colombia es de contrabando y que en aquellas regiones del país que se especializan en este negocio no solo son

socialmente aceptables esas prácticas, sino que gozan de una amplia protección política.

Hay muchos y muchos más ejemplos de prácticas restrictivas que están estrangulando cada vez más el desarrollo económico. No es claro determinar que por principio el interés privado cede al interés público o social.

Uno de los beneficios del acuerdo comercial entre la Unión Europea y Colombia es que representa claramente un paso adelante hacia una economía abierta y se aparta del proteccionismo. Hoy, más que nunca, es esencial mantenerse a favor de los mercados abiertos. Este acuerdo nos ayudará a resistir presiones proteccionistas dentro de Europa.

Ajuste estructural significa tomar decisiones difíciles, como las que tuvo que tomar Don José María Aznar en España para poder entrar a la economía de la moneda única, el euro, que le dio a España tanto crecimiento y prosperidad. Significa tomar decisiones duras como las que tuvo que tomar en Gran Bretaña Mrs. Thatcher hace treinta años, para dar beneficios a largo plazo para todos, aún si eso significaba reducir los beneficios a corto plazo y los privilegios de los que disfrutaban unos pocos.

TERRORISMO Y VIOLENCIA

Lamentablemente Colombia ha tenido que sufrir los males del terrorismo y de la violencia por generaciones. Nosotros entendemos el problema, incluso sin haberlo sufrido en la misma escala en Europa por muchos años.

Quisiera felicitar al Gobierno de Colombia por sus aciertos contra las FARC y contra otros grupos armados ilegales. Esto ha transformado dramáticamente la situación de seguridad y ha reducido significativamente los niveles de violencia.

Como dijo Sergio Jaramill), uno de los intelectuales más brillantes de Colombia, que además es un hombre con evidente capacidad de acción «[...] nadie que haya tenido que dormir con los zapatos puestos por físico temor, como ocurría hace siete años en Carmen de Bolívar, nadie que haya vivido en carne propia el miedo de ser secuestrado por la guerrilla o masacrado por un paramilitar, confunde lo que era antes y lo que es hoy».

Aún hay problemas, y como siempre la situación está cambiando, pero no hay duda de que hoy las FARC y los otros grupos armados ilegales no son el problema número uno de Colombia, como sí lo fueron hace diez años. Los mayores problemas ahora son la pobreza y la injusticia social, que claman por una economía integrada y un desarrollo social.

Mientras la violencia persista, tenemos que mostrar una clara solidaridad con Colombia. Recientemente leí algunas palabras del Gobernador de Nariño, Dr. Antonio Navarro Wolf en las que señalaba que, al parecer, “hoy las FARC tienen la palabra. Deben aceptar que la salida es un proceso que conduzca a su desmovilización. La lucha armada carece ya de sentido histórico y de perspectiva de éxito.

Es importante hacer énfasis en que las FARC y los otros grupos armados ilegales no tienen futuro. La violencia política no es la forma de alcanzar objetivos políticos, bien sea en Europa (tal como lo hemos visto en Gran Bretaña y España), en Colombia o en cualquier otra parte. Tales organizaciones tienen que desmovilizarse, desarmarse y, si lo desean (y están preparados para jugar limpio), unirse al sistema democrático.

El Gobierno Británico no negoció con el IRA. Nuestro gobierno y el de la República de Irlanda le dijimos a Sinn Fein, el partido político que tenía vínculos con el IRA y que contaba con algún apoyo electoral, que si había un verdadero cese al fuego por parte de IRA entonces Sinn Fein (no el IRA), sería bienvenido para llegar a una negociación sobre el futuro de Irlanda con la parti-

cipación de los dos gobiernos y de todos los partidos políticos en Irlanda del Norte. Ellos tenían que aceptar que el resultado de esa negociación fuera respaldado por las mayorías democráticas en ambas partes de Irlanda, y eso fue lo que sucedió.

Bajo ninguna circunstancia se podía premiar al IRA con una negociación mientras continuara la violencia, o darle al IRA o al Sinn Fein cualquier tipo de privilegios políticos como resultado de una continua violencia. La opinión pública en Gran Bretaña e Irlanda no hubieran tolerado tales concesiones, aunque quisiera darle fin al conflicto armado.

Cualesquiera que sean los motivos políticos que las FARC alguna vez hubieran podido tener, hace ya mucho tiempo perdieron toda justificación. Las FARC están empeorando la situación en Colombia a través de su ya larga asociación con el narcotráfico, el cual estimula el incremento de la violencia por parte de una variedad de nuevos grupos armados ilegales, los cuales algunas veces son llamados neo-paramilitares. Definitivamente deploramos que las FARC se nieguen a terminar su violencia terrorista y continúen sembrando minas antipersona, que se nieguen a liberar a todas las víctimas del secuestro y que continúen reclutando niños.

La transformación más importante en Colombia se nota en la opinión pública. Hace doce años hubo un mandato democrático para negociar una salida política con las FARC, pero como resultado del comportamiento de esa guerrilla, la opinión pública cambió por completo. Tanto Europa como Colombia están cada vez más en contra de las FARC, en la medida que este grupo armado se está dedicando cada vez más al narcotráfico.

UNAS BREVES PALABRAS SOBRE NARCOTRÁFICO

Nosotros en Europa tenemos que aceptar el alto grado de corresponsabilidad por los problemas de crimen y drogas en Colombia, a causa de nuestra demanda aparentemente insaciable.

No podemos optar por no compartir nuestra responsabilidad en una gran parte de los problemas de este país. Necesitamos dar mucha más ayuda de la que está recibiendo Colombia actualmente en su lucha contra el narcotráfico.

Debemos entender lo que el abuso de la cocaína, aparentemente libre de valores en Gran Bretaña o en cualquier otro país en Europa, puede significar en Colombia en términos de violencia, sufrimiento humano y daños ambientales. Tenemos que reconocer el éxito cada vez más significativo de las autoridades colombianas contra el narcotráfico.

En su último informe, dado a conocer hace pocas semanas, la Junta Internacional para la Fiscalización de Estupefacientes de la ONU (JIFE) señaló que Colombia está logrando importantes avances en la lucha contra el narcotráfico. En efecto, la JIFE dice que en el año 2008 la producción colombiana de cocaína disminuyó 170 toneladas, es decir, se redujo en 28% con respecto al año anterior, mientras los cultivos de coca bajaron a 81 000 hectáreas, por lo que cayeron en un 18%. La participación de Colombia en la oferta mundial de cocaína, que hasta hace poco era del 96%, ahora es del 51%, la más baja en los últimos diez años.

También hemos visto que ha aumentado la eficacia de las autoridades colombianas en la persecución y el desmantelamiento de las bandas mafiosas. En efecto, cada vez es menor el tiempo que transcurre entre el ascenso de un nuevo jefe de una banda y su captura o baja por las autoridades: pasamos de diez años o más para eliminar a Pablo Escobar o al *Mexicano*, a menos de dos años para un jefe de un nuevo cartel.

El narcotráfico también tiene mucho que ver con la opinión pública tanto en Colombia como en Europa. Podemos hacer todos los esfuerzos posibles para incautar cocaína rumbo a Europa, arrestar y judicializar a los criminales responsables, pero mientras la cocaína sea aceptada socialmente en Europa

nuestros esfuerzos tendrán un efecto limitado. Continuaremos importando toneladas ilegalmente cada año, con resultados desastrosos para nuestras propias sociedades y para Colombia, especialmente en términos de crimen.

Tenemos que hacer más esfuerzos para mostrarle a la opinión pública en los países consumidores que la producción de cocaína es la causante de daños al medio ambiente en Colombia y que promueve la violencia letal, la criminalidad y la corrupción.

¿Por qué hay narcotráfico? Porque todavía muchos sectores abren el camino a quien disfruta con dineros del narcotráfico. Cuando en un concesionario, compraventa, discoteca o en una inmobiliaria, aparece un señor con millones en efectivo, que se sabe vienen del narcotráfico, le abren las puertas de par en par. Al narcotráfico hay que derrotarlo culturalmente (JIFE).

RESPECTO POR LOS DERECHOS Y LA DIGNIDAD HUMANA O LOS *DERECHOS HUMANOS*

Los derechos humanos son otra área donde la opinión pública es cada vez más el factor crucial. Yo soy sumamente cauteloso al usar las palabras *derechos humanos* en Colombia, porque me temo que están perdiendo su significado. Vista desde afuera y especialmente desde una perspectiva europea, la preocupación por el abuso de los derechos humanos por décadas ha sido central para la imagen que tenemos de Colombia.

No se respetan debido a la larga lista de infamias que van desde el asesinato de tantos políticos, activistas sindicales y defensores de los derechos humanos, hasta las masacres cometidas por los paramilitares y los terroristas de la guerrilla, los crueles secuestros, los desplazamientos forzados de la población a gran escala, la usurpación de la tierra y la persecución de los grupos indígenas.

Es más, la preocupación por los abusos a los derechos humanos no pareciera abarcar a toda Colombia. A alguien de afuera le

llama la atención que la opinión pública esté relativamente poco interesada en el tema. ¿De qué otra manera se puede explicar la reconocida impunidad de la que gozan muchos de los que perpetran estos abusos?, ¿De qué otra manera se puede explicar el hecho de que los derechos humanos simplemente no cuenten como programa en las elecciones y que no parecieran influir en la ganancia o pérdida de votos?

Tengo temor de utilizar las palabras *derechos humanos*, pues me da la impresión de que muchas personas en Colombia las hacen de lado rápidamente y piensan que es algo que los extranjeros, y especialmente las ONG, utilizan para atacar al Gobierno por razones políticas.

Tenemos que reconocer los esfuerzos que ha hecho el Gobierno de Colombia. El país está muy abierto al escrutinio internacional y a una amplia discusión con las instancias internacionales de derechos humanos, como se ha demostrado por su participación el año pasado en el proceso de Revisión Periódica Universal del Consejo de Derechos Humanos en Ginebra y las visitas de una serie de relatores especializados de Naciones Unidas el año pasado.

El Vicepresidente, quien ha dedicado gran parte de sus esfuerzos a temas de derechos humanos durante los últimos ocho años, recientemente dijo que «es claro que no existe política gubernamental que admita o justifique la violación de los derechos, ni el ahorro de esfuerzos por parte del Estado para evitar que tales violaciones ocurra»... En contraste, las FARC y otros grupos armados ilegales abusan de los derechos humanos a propósito.

Cualquier abuso a los derechos humanos es, por definición, un crimen espantoso. Cualesquiera que sean las palabras que se utilicen para describir tales crímenes, todos los colombianos deberían compartir la rabia y el rechazo contra los responsables. Todos los colombianos deberían estar orgullosos de sus

compatriotas que con gran dificultad y bajo muchas presiones luchan para asegurar que se haga justicia.

Los defensores de derechos humanos, los valientes policías, fiscales y jueces que cumplen con la ley merecen respeto y apoyo. Los defensores de derechos humanos deben ser vistos como parte de la solución, no (como sucede con frecuencia) como parte del problema. Y ellos deben ser vistos como tales no solo por el Gobierno y por la fuerza pública, sino por la opinión pública.

Quizás desde una Europa cada vez más secular, casi hostil a cualquier manifestación pública de la religión, sería más fácil decir que Colombia debería ser con ventaja un país más católico, más consciente de su tradición de insistir en la dignidad de cada ser humano. Otro principio de esta tradición católica es que la economía debe estar al servicio de la gente y no lo contrario. El trabajo es más que una forma de ganarse la vida; es una forma de continuar participando en la creación de Dios. Si se va a proteger la dignidad del trabajo, entonces los derechos básicos de los trabajadores también deben ser respetados, me refiero al derecho a un trabajo productivo, a un salario justo y decente, a organizarse y formar sindicatos, a la propiedad privada y a la iniciativa económica. En Europa con frecuencia tenemos la impresión que los sindicatos son vistos como enemigos indeseables y no de una forma natural, como socios normales en una empresa común. Al abuso de derechos humanos hay que derrotarlo culturalmente.

JUSTICIA SOCIAL

Quisiera hacer mención al reciente mensaje de la Conferencia Episcopal de Colombia, cuyo presidente es Monseñor Rubén Salazar, Arzobispo de Barranquilla, sobre las elecciones en Colombia en 2010. El mensaje hizo énfasis en el tema de la justicia social:

Todos reconocemos los males que aquejan a nuestra nación. Basta con escuchar los titulares de cualquier noticiero. Sin embargo, queremos resaltar la violencia que recorre todos los ámbitos, (familia, estadios, comunas, campos, pandillas, colegios, etc.), el desempleo, el desplazamiento forzado, la falta de vivienda, el hambre, la impunidad, la corrupción, la cultura de la ilegalidad, pues todo esto constituye los elementos del desafío que han de afrontar con creatividad, audacia, abnegación y transparencia, quienes asumen la noble tarea de la política (2010).

Actualmente estamos percibiendo un aumento de desigualdad en Europa y en Estados Unidos. Aquí el punto es diferente. Debemos reflexionar sobre la magnitud de la inequidad social en Colombia, que nos hace recordar a la Europa de hace un siglo o más. El coeficiente de Gini en Colombia (la medida que indica el nivel de desigualdad de los ingresos) fue de 0.51 en 2000 y 0.59 en 2009, lo que lo convirtió en uno de los países más inequitativos en América Latina en términos de distribución de la riqueza. El 23% de los habitantes del país recibe el 73% del Producto Interno Bruto, el 5% de la población posee y controla más del 90 % de la propiedad, en los últimos 20 años el ingreso de la población pobre ha aumentado en 15%, mientras que la economía ha crecido en 41% y más de 500 000 niños menores de cinco años (alrededor del 13%) sufren de desnutrición. Sin embargo, ha habido un avance, mientras que más del 60% de los hogares colombianos estuvieron por debajo del umbral de pobreza en el 2000, en 2009 las estadísticas oficiales mostraron una cifra alrededor del 46%.

Vistas desde Europa, estas cifras son preocupantes. Tuvimos inequidades e injusticias similares hace más de cien años y actualmente tenemos nuestros propios problemas e injusticias sociales, pero esperamos que el éxito de los proyectos europeos los reduzcan aún más a medida que aumenta el crecimiento económico. Esperemos que Colombia pueda encontrar formas para asegurar que el crecimiento conlleve a una mayor solidaridad y equidad social.

Una reciente investigación en Inglaterra, sobre el nivel del ingreso en los veinte países más ricos del mundo, enfocada en los problemas sociales y de salud, demostró que en los lugares donde hay más diferencia entre los ingresos de ricos y pobres son más comunes las enfermedades mentales, el abuso de drogas, del alcohol y otros problemas sociales; la tasa de homicidio es más alta, la esperanza de vida es más corta y el nivel de alfabetismo y desempeño escolar son peores. Los países como Suecia, Noruega, Dinamarca y Japón, que presentan menores diferencias entre ricos y pobres, tienen los mejores indicadores en cuanto a salud psicosocial. Aquellos con una mayor brecha entre ricos y pobres y con mayor incidencia en problemas sociales y de salud son Gran Bretaña, Estados Unidos y Portugal. El estudio mostró que no solo los pobres sufren los efectos de la inequidad, sino la mayoría de la población.

Las sociedades donde los ingresos son relativamente iguales, tienen bajos niveles de estrés y altos niveles de confianza, de tal manera que la gente se siente más segura y ve a los otros como cooperantes y no como potenciales enemigos. En los años ochenta y noventa, cuando la inequidad aumentó rápidamente en Gran Bretaña y en los Estados Unidos, los ricos compraron sistemas de seguridad para sus casas y empezaron a conducir vehículos 4X4 con nombres como *Defender* y *Crossfire*, reflejando la necesidad de intimidar a los atacantes potenciales.

Si bien se puede prever el crecimiento económico de Colombia, no es tan fácil pronosticar un desarrollo económico y social paralelo, debido al problema estructural de la inequidad. A la justicia social hay que promoverla culturalmente.

¿QUÉ ESTAMOS HACIENDO EN EUROPA POR COLOMBIA?

La Unión Europea y sus estados miembros son muy activos en Colombia. En primer lugar como inversionistas, Gran Bretaña es el segundo país más grande que invierte en Colombia después de los Estados Unidos. Los más grandes inversionistas británicos

incluyen a la British Petroleum, BP, Carbones El Cerrejón, Cerro Matoso y SAB Miller. También es significativa la inversión española, italiana, francesa y alemana.

Esta semana voy a firmar un Acuerdo para la Promoción y Protección de la Inversión con el Gobierno de Colombia. Un convenio de gran importancia para nuestros dos países. Estas inversiones implican un gran compromiso con Colombia e igualmente transferencia de conocimientos y experiencia. También la Unión Europea y sus miembros tienen importantes proyectos de cooperación en este país.

La presencia de Europa no es solamente una cuestión de gobiernos y grandes compañías. Un gran número de organizaciones europeas de la sociedad civil, incluyendo algunas de gran prestigio y seria reputación, tales como el Comité Oxford para la Lucha contra el Hambre, OXFAM, la Agencia Católica para el Desarrollo, CAFOD, Christian Aid y Plan International, para mencionar solo las de mi país, trabajan activamente aquí. La Unión Europea está llevando a cabo un Tratado Comercial con Colombia. Este deberá ser ratificado por el Parlamento Europeo, que tiene sus propias preocupaciones sobre los derechos humanos y específicamente sobre los derechos de los sindicalistas en Colombia.

EUROPA TIENE PLENA CONFIANZA EN EL FUTURO DE COLOMBIA

Debido a que compartimos tantos valores básicos y a que contamos con muchos valores culturales en común, tenemos una gran confianza en el futuro de Colombia. Reconocemos y respetamos los inmensos esfuerzos de este país para enfrentar sus problemas, especialmente en cuanto a seguridad, responsabilidad básica de cada gobierno, pues sin ella es imposible promover la justicia social, los derechos humanos y el desarrollo económico. Nuestra confianza en Colombia ha sido reforzada por hechos recientes:

- La decisión de la Corte Constitucional con relación a la posible re-elección del Presidente y la aceptación inmediata de la decisión, no solo por parte del Presidente, sino del país en su conjunto.
- Que las elecciones de ayer y lo que es más importante, las semanas que las precedieron, fueran las más pacíficas en los últimos cincuenta años. Ese es un logro inmenso que debe ser reconocido y aplaudido.

CONCLUSIONES

Será crucial encontrar un camino para poner fin a la violencia en Colombia, promover y respetar la justicia, el imperio de la ley y de los derechos humanos, si se espera lograr una mayor justicia social, pues el crecimiento económico no lo hará de manera aislada. El potencial de Colombia es inmenso, dado el tamaño de su población —más de 40 millones de habitantes— la riqueza natural de su tierra (escasamente descubierta aun después de tantos siglos), su institucionalidad probada y su gente.

Pero el ajuste estructural (y la infraestructura moderna), el fin de la violencia y la miseria, y la oportunidad de que el talento se desarrolle en todos los niveles de la sociedad (no solo los de arriba) son todas condiciones claves si se desea que ese potencial se alcance por completo en nuestros tiempos.

Estas no son tareas solo para los gobiernos. Estos necesitan un compromiso activo de toda la sociedad, a través de cambios en la opinión pública, la educación y la cultura. Además, necesitan el pleno apoyo de sus amigos en Europa, que estamos tan dispuestos a respaldarlos. Nos enorgullece ser solidarios con Colombia y con los colombianos en su proceso de construcción de una sociedad más justa, más próspera, más incluyente y más pacífica.



Avances y perspectivas de la asociación estratégica birregional euro-latinoamericana (1999-2009)*

*Jorge Alberto Quevedo Flores***

LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL: UNA POLÍTICA EFECTIVA

La idea de celebrar una primera cumbre birregional euro-latinoamericana provino de ambas partes debido a varios factores. El primero es que el diálogo de cooperación europea había avanzado bastante, pero parecía haber llegado a un límite con el modelo de relaciones existentes a mediados de los años noventa (Freres, 2004). Otro elemento de contexto importante fue la celebración de la Primera Cumbre de las Américas en diciembre de 1994, que tenía como objetivo la consolidación del Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Los países latinoamericanos acogieron la idea de una cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe con optimismo, esto con la idea de continuar con la consolidación de las relaciones euro-latinoamericanas. Brasil decidió ofrecer su país como

* Presentado en la Cátedra Europa, 2010.

** Profesor Investigador. Universidad de Guadalajara/UNIVA (México).

sede, con lo que se iniciaban los preparativos para organizar lo que vendría a ser, quizás, el encuentro más numeroso de jefes de Estado y de Gobierno en la región. Se pretendía que la agenda para dicha cumbre fuera lo más amplia posible, por lo que abarcó los tres ejes tradicionales de las relaciones (diálogo político, relaciones económicas y cooperación), aunque surgió un nuevo planteamiento de llevarlas a un nuevo nivel de *asociación estratégica*.

Dicho fin fue el objeto último de las cumbres y del proceso que se puso en marcha. Por lo tanto, este nuevo enfoque de la Unión Europea para aproximarse al subcontinente ya se preveía en el documento base de 1995 sobre relaciones con América Latina (Comisión Europea, 1995), en el que la Unión Europea proponía actuar con las regiones latinoamericanas para desarrollar una colaboración nueva, destinada a preservar el mantenimiento de la paz, el respeto universal de los derechos humanos, unos intercambios económicos equilibrados con el desarrollo sostenible, la lucha contra la pobreza y el deterioro del medio ambiente, y el estrechamiento de los vínculos científicos y culturales.

Así mismo, como se establece en 1999 en la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre una nueva asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI (Comisión Europea, 1999), se plantean los logros y los retrocesos sobre los objetivos previstos en la estrategia de 1995, haciendo un balance y proponiendo los nuevos retos en el marco de la relación entre ambas regiones, lo que propone una renovación de las estrategias y compromisos como los elementos de reflexión para el futuro de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina.

En el anterior documento se destaca la propuesta de una *asociación estratégica*¹ a escala del conjunto de América Latina, que

¹ La **asociación estratégica** tiene por objeto incrementar el poder de negociación en la escena internacional sobre la base de una visión común del mundo. La Unión

apoye el diálogo político con el Grupo de Río y permita tomar la decisión de llevar a cabo la propuesta franco-española sobre la reunión cumbre euro-latinoamericana; por lo que el 28 y el 29 de junio de 1999 en Brasil se logra consolidar la primera cumbre euro-latinoamericana: la *Cumbre de Río*. Con ella se iniciaba una nueva etapa de las relaciones Unión Europea-América Latina para principios del siglo XXI.

La Cumbre de Río de 1999 entre los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe fue una cita histórica no solo para ambas regiones sino para el mundo, debido a la importancia que representaba para la consolidación de las relaciones euro-latinoamericanas. Fue la primera vez que todos los mandatarios de los dos bloques se reunieron para conversar y reflexionar sobre el futuro del sistema global, de las relaciones entre las regiones y con el resto de la comunidad internacional (Sotillo, 1999).

Así, Río constituyó el inicio del un proceso favorable y de alcances no cuantificados. Para América Latina y para el Caribe pretendió definir el rol en la escena internacional y la consolidación de su vinculación con la Unión Europea. En el actual mundo globalizado no es posible hablar de alianzas excluyentes, por lo que el fortalecimiento de la asociación estratégica eurolatinoamericana se desarrollaría a partir del grado del entendimiento político, de la mutua complementariedad y de las afinidades y sensibilidades económicas y comerciales (Bodemer, 1999).

Lo anterior llevó a la necesidad de establecer las bases de una nueva asociación estratégica común de cara al siglo XXI (IRELA, 1999). La Unión Europea es un buen referente para la solución de la mayoría de los desafíos de América Latina. Estos pueden

Europea y América Latina desean un sistema internacional fundado en el principio del multilateralismo, regido por normas consensuales de aplicación universal y por mecanismos de vigilancia multilaterales. Por tanto, ambas tienen interés en trabajar conjuntamente.

ser la consolidación del Estado de Derecho, el aumento de la competitividad económica, las reformas económicas y sociales, y la necesidad de ambas regiones de establecer mayores grados de certidumbre para los intercambios económicos-comerciales recíprocos a todo nivel, en un mundo cada vez más interdependiente y globalizado.

La agenda de la Cumbre se estructuró en función de tres temas globales: políticos; económicos y culturales; educativos y humanos. En cuanto a los temas políticos se definieron cinco subtemas: perfeccionamiento de la democracia, promoción de los derechos humanos, desarrollo sostenible, seguridad y medidas de fomento de la confianza, lucha contra el narcotráfico y fortalecimiento de multilateralismo (reforma del sistema de Naciones Unidas). Sobre lo económico se establecieron tres subtemas: negociaciones comerciales internacionales y acceso a mercados; flujos financieros e inversión; articulación y convergencia de procesos de integración económica. Frente a los temas culturales se consideraron tres líneas: cooperación en materia de educación y cultura; cooperación técnica y científica; mujer y perspectiva de género.

Estos temas y subtemas de la agenda tenían como objetivo el intensificar y diversificar las relaciones entre ambas regiones con la finalidad de establecer una asociación estratégica entre ambas zonas, por lo que la Cumbre de Río debía trazar una metodología de trabajo futuro en la que el tema esencial fuera cómo llevar a cabo la aproximación de esta asociación estratégica birregional (Ventura et ál., 1999).

Pero el encuentro no partió de cero, pues la alianza había sido construida desde principios de los noventas con el desarrollo del diálogo político. El reconocimiento por parte de la Unión Europea de la diversidad regional y de su particular forma de agrupación o de integración regional ha permitido un diálogo fructífero sobre la base de una homogeneidad regional y una diversidad subregional. Desde el punto de vista del significado

político la Cumbre es importante porque recogió los progresos en las negociaciones que la Unión Europea había desarrollado en diferentes ámbitos de América Latina, específicamente con México, con el Mercosur y con Chile; así como la profundización del diálogo de San José con los países de Centroamérica y el diálogo político con la Comunidad Andina.

La Cumbre produjo dos documentos principales: la Declaración de Río y las Prioridades de Acción. Sobre la Declaración de Río, Boomgaarden, señala que «es un documento moderno y sostiene todos los temas que mueven a nuestros pueblos y naciones en la actualidad, y tiene un claro objetivo de destacar las oportunidades y desafíos de la globalización» (Boomgaarden, 2000). La parte política de la Declaración subraya el compromiso común de valores compartidos por ambas regiones: derechos humanos, democracia y pluralismo. También se incluyen los derechos de los pueblos indígenas y el tema de la igualdad de género. El compromiso del desarrollo sostenible está incluido en el capítulo político, en el entendido que es un tema que cubre los aspectos políticos, económicos y sociales.

Además, contiene un compromiso con el multilateralismo, una liberalización global y balanceada del comercio y una estrecha cooperación para combatir la desestabilización de los flujos financieros internacionales. Incluye la cooperación en el campo de la educación, la ciencia y la tecnología, y la cultura; alienta las reuniones entre las comunidades de negocios de ambas partes y destaca la importancia de la educación. En cuanto a las estrategias existentes, estas fueron ratificadas conjuntamente y se seguirían aplicando como se habían establecido en la comunicación “Una nueva asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI”, ya referida, y en la Cumbre de Río. Esto también permite continuar la idea de desarrollar una relación dinámica entre ambas regiones.

La Declaración de Río señala que una asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe se sus-

tenta en el derecho internacional, en el fortalecimiento de la democracia, en los derechos humanos, en la paz y la seguridad internacional, y en el fomento de la confianza de las naciones. El Parlamento Europeo comparte la noción de la asociación estratégica entre ambas regiones, que se basa en la convicción de que la integración regional tiene un papel fundamental en el crecimiento, la liberalización del comercio y el desarrollo económico y social. Así mismo considera que el desarrollo sin integración será más difícil (Anton, 2001).

El Parlamento Europeo, en forma coincidente con el Consejo y la Comisión Europea, ha orientado su acción hacia América Latina y el Caribe a través de cuatro directrices:

- La defensa irrestricta de los derechos humanos como factor básico de identidad político cultural de la sociedad europea en sus relaciones con el resto de las regiones y países del mundo.
- La reafirmación del sistema democrático como valor universal.
- La cooperación como un mecanismo de creciente eficacia que permite conocer y apreciar la decidida voluntad política de la Unión Europea de fortalecer sus vínculos con América Latina y el Caribe.
- Por último, en forma más reciente, se puede agregar el apoyo a la iniciativa de una liberalización progresiva del comercio entre ambas regiones (Salafranca, 2000).

Por lo anterior, el proyecto de asociación estratégica se debe entender en el contexto de los lineamientos antes señalados y como resultado de un largo proceso de acercamiento que se ha desarrollado a partir de los años setenta. Por lo tanto, la propuesta de asociación estratégica es el resultado de un largo proceso de acercamiento, diálogo y cooperación entre ambas regiones. Al Parlamento Europeo le correspondió un papel importante de apoyo, cooperación y estímulo para llevar adelante las diferentes iniciativas que se enmarcaron en la Declaración de Río. Cabe recordar que desde el Acta Única hasta el Tratado

de Ámsterdam, el Parlamento Europeo ha ido ganando espacios de acción, control e iniciativa que le permiten una efectiva contribución en la construcción de esta asociación estratégica.

LA PROPUESTA DE ESTRATEGIA COMÚN COMO BASE DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA

En este sentido hay que destacar el Informe del Parlamento Europeo de octubre de 2001 sobre una asociación global y una estrategia común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, aprobado unánimemente y que recoge un número significativo de propuestas. Pero lo que más se destaca es su voluntad de establecer un marco global institucionalizado, coherente y unitario, capaz de impulsar de forma metódica al ordenar las relaciones euro-latinoamericanas. En dicho documento se planteó la necesidad de relanzar las relaciones a través de la aportación del “Informe Salafranca” (2001), en el que se les reclamaba a la Comisión y al Consejo una política *global y coherente* hacia América Latina y el Caribe, ya que esta constituye el mejor instrumento político, jurídico e institucional de que dispone la Unión Europea para alcanzar la asociación estratégica birregional decidida en la Cumbre de Río.

El “Informe Salafranca” fue, en el sentido de analizar la estructura y la fundamentación de la estrategia común, un instrumento clave de la Política Exterior y de Seguridad Común, que es el primer paso para la consolidación de la asociación estratégica y, en consecuencia, del espacio euro-latinoamericano.

El Parlamento Europeo solicitó una estrategia común sobre América Latina a través de la importante propuesta del eurodiputado español José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, en la cual se establecen y detallan los motivos, objetivos generales, acciones específicas e instrumentos para su implementación, así como los instrumentos de financiación de la misma.

El objetivo del Parlamento Europeo fue recomendarle al Consejo Europeo la adopción de una estrategia común que guiara la actuación de la Unión Europea en el desarrollo de la mencionada asociación estratégica birregional, tanto en sus aspectos bilaterales como en los multilaterales. Esta debería de regir la política exterior europea hacia América Latina por un periodo inicial de cuatro años prorrogables y evaluables anualmente. La aprobación y puesta en marcha de dicha estrategia común pondría de manifiesto la determinación de la Unión Europea de profundizar y dar un salto cualitativo para la implementación de una política global, coherente y autónoma para la zona. Esto se ve reforzado por el hecho de que en la Cumbre de Río se establecieron una amplia gama de prioridades y líneas de acción como fundamento previo (Grabendorff, 2003).

En vista de la celebración de la Segunda Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, el Parlamento Europeo había ratificado la necesidad de adoptar una Estrategia Común hacia América Latina, ya que esta «[...] constituye el mejor instrumento político, jurídico e institucional de que dispone la Unión Europea para alcanzar la asociación estratégica birregional decidida en Río». Según el Parlamento, el *valor añadido* de la Estrategia se encuentra en «[...] la adopción de un enfoque global, coherente, unitario y autónomo, capaz de impulsar de forma constante y ordenada las relaciones entre la Unión Europea y América Latina» (Parlamento Europeo, 2001).

¿POR QUÉ UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA?

El principal objetivo de la Cumbre de Río estaba orientado hacia la construcción de un nuevo orden mundial multipolar. Esto permitiría alcanzar mayores grados de bienestar para el conjunto de la humanidad. A la conformación de este nuevo escenario multipolar contribuye la conformación de una alianza estratégica birregional, por la cual la realización de la primera cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe tiene una proyección mundial,

ya que representa una gran oportunidad para ambas regiones de mostrarle a la humanidad su acervo cultural común y compartido, así como su visión sobre el hombre, el desarrollo y las relaciones internacionales (Cervantes, 2000).

En cuanto al ámbito multilateral, el conflicto de Irak había trastocado el sistema internacional construido en las últimas décadas y principalmente el papel de las Naciones Unidas. Dado que las relaciones entre la Unión Europea y América Latina se fundamentan sobre el valor compartido de Naciones Unidas esto tendrá consecuencias indirectas para la relación. A su vez, desde el punto de vista latinoamericano, la Unión Europea es un modelo de cómo alcanzar un crecimiento —a través de la integración económica y de una estrecha cooperación política— de la prosperidad de los ciudadanos y de la influencia en la política internacional. Por lo tanto, América Latina y la Unión Europea están interesadas en que la política internacional no sea dominada unilateralmente por los Estados Unidos. Recordando además que América Latina tiene una experiencia dolorosa con las acciones unilaterales estadounidenses.

Este replanteamiento hacia el multilateralismo para ambas regiones responde, a su vez, a los cambios sufridos en el sistema internacional de los últimos años, en el que se ha pasado a uno unipolar. Por eso, el desafío pendiente para el funcionamiento de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina pasa por la necesaria adaptación a este sistema. Es por ello que el desarrollo de la asociación estratégica birregional se hace más necesario en este mundo crecientemente unipolar, pero esta asociación tiene que superar los distintos obstáculos que se le plantean, como el relanzamiento de la integración hemisférica —o hegemónica— que los Estados Unidos plantea a través del ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas).

La Unión Europea y América Latina y el Caribe comparten una serie de principios y valores comunes, por lo que es importante debatir si el proyecto unilateral y hegemónico de reordenamiento

del sistema internacional emprendido por Estados Unidos es la única opción en el mundo. En algún momento Samuel Huntington (Huntington, 1997) vaticinó el choque de las civilizaciones contando a los Estados Unidos y a Europa en el mismo bando, y a Latinoamérica como una civilización con características propias. Sin embargo, parece que en lo relativo a la civilización y a las relaciones internacionales Latinoamérica y Europa están en un mismo lado, en el que se les da prioridad al derecho y a las soluciones negociadas, mientras que los Estados Unidos han tomado un peligroso camino particular.

DIEZ AÑOS DE CONSTRUCCIÓN DE LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL (1999-2009)

Las relaciones eurolatinoamericanas han tenido una evolución favorable en los últimos treinta y cinco años, pero dentro de esta misma construcción ha existido un cambio sustancial en los últimos doce años a partir de la propuesta de una asociación estratégica birregional. Esta puede servir como una forma de inclusión en el sistema internacional y contribuir a la paulatina aparición en un sistema global de gobernación *multinivel* en el que interactuarán Estados, instituciones regionales, organizaciones internacionales, empresas y actores de la sociedad civil, a través de varios canales (Sanahuja, 2004a).

Por ello, la configuración institucional de una asociación estratégica birregional euro-latinoamericana sigue dependiendo de cuestiones básicas: en primer lugar de los elementos verticales de la asociación, que parten de las herramientas de la política exterior común de la Unión Europea y que se componen del diálogo político, la liberalización comercial a través de los acuerdos de asociación y la cooperación para el desarrollo. En segundo lugar, se encuentran los componentes horizontales, que están constituidos por las distintas subregiones y países en los que está dividida la región Latinoamérica, así como su proceso de integración propio y las relaciones que mantienen con la Unión Europea. Por lo tanto, la suma de los elementos

verticales y de los componentes horizontales puede dar una idea de los resultados logrados hasta el momento y del afianzamiento de la asociación estratégica birregional (ver cuadro 1).

Cuadro 1
Evolución de la asociación estratégica

Cumbre UEALC	Objetivos	Resultados
I. Cumbre UEALC Río de Janeiro, Brasil 1999	Asociación estratégica birregional	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento del objetivo de asociación estratégica interregional. - Definición de principios y de objetivos compartidos y de un plan de acción en torno al universo de temas comunes. - Lanzamiento de las negociaciones para alcanzar acuerdos de asociación con Chile y Mercosur.
II. Cumbre UEALC Madrid, España, 2002	Terrorismo Inmigración Narcotráfico	<ul style="list-style-type: none"> - Reafirmación del objetivo de asociación estratégica interregional. - Anuncio de conclusión de negociaciones del Acuerdo UE/Chile. - Reimpulso de negociaciones para un Acuerdo UE/Mercosur. - Compromiso de negociación de acuerdos de diálogo político y de cooperación UE/CAN y UE/Centroamérica.
III. Cumbre UEALC Guadalajara, México, 2004	Multilateralismo Cohesión social	<ul style="list-style-type: none"> - Concertación política en los dos temas de la agenda. - Inicio del proceso de evaluación para una futura Asociación UE-Centroamérica y UE-CAN. - Presentación del Programa EuroSocial.
IV. Cumbre UEALC Viena, Austria, 2006	Democracia Multilateralismo Lucha contra el terrorismo Energía Crecimiento y empleo Migraciones	<ul style="list-style-type: none"> - Lanzamiento oficial de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica. - Incorporación de nuevos actores al diálogo oficial: celebración de la cumbre empresarial y la cumbre alternativa.
V. Cumbre UEALC Lima, Perú 2008	Cohesión social Desarrollo sostenible	<ul style="list-style-type: none"> - Lanzamiento del programa EUroCLIMA para la cooperación en la mitigación del cambio climático. - Anuncio del establecimiento de una Asociación Estratégica UE-México.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea, 2009. Comisión Europea, COM 495/3.

Por lo anterior, se puede enfatizar que, a partir de la puesta en marcha del sistema de cumbres euro-latinoamericanas desde 1999 y hasta la fecha, se ha establecido un nuevo marco de relación en el que se identifican las bases políticas y normativas en las que se debe desarrollar la concertación (Díaz, 2008). Pero se debe resaltar que las cumbres euro-latinoamericanas han aportado un marco político normativo muy útil para el estudio de las relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe, sobre todo para determinar el contenido futuro de las relaciones. De igual forma, se puede decir que el trazo grueso de las relaciones está puesto con las cumbres, el resto, o sea *los puntos finos*, se debe seguir trabajando.

Al mismo tiempo se debe tomar en cuenta que las cumbres se han convertido en una práctica habitual en las relaciones internacionales, que puede resultar un instrumento eficaz para impulsar las relaciones entre países o grupos de países que en ellas participan. Sin embargo, existe siempre el riesgo que entraña lo que se podría denominar la *fatiga* de las cumbres. Para poder evitarlo, solo cabe asegurar una adecuada preparación, identificando aquellos temas y problemas en relación con los cuales la cumbre puede aportar un valor añadido. Las cumbres entre mandatarios europeos y latinoamericanos son un factor movilizador, un incentivo dentro de la Unión Europea para evitar que decaiga el interés hacia América Latina. Solo por esta razón ya se justificaría mantener este instrumento o marco de referencia entre las dos regiones (Torrent, 2005).

Por último, una clara aportación de las cumbres euro-latinoamericanas es la voluntad declarada de promover y desarrollar las relaciones entre ambas regiones bajo la concepción de una *asociación estratégica*. La Unión Europea otorga dicha connotación primordialmente en el campo de la seguridad, como ocurre en sus relaciones con la OTAN y algunas regiones claves como los Balcanes o los Estados del sur del Mediterráneo. Pero, por otro lado, se le ha dado un contenido muy específico en las relaciones con Estados africanos o asiáticos. En el caso

de América Latina y el Caribe, las características principales de esta asociación estratégica van a estar determinadas por las dimensiones que se les quiera otorgar, que siguen en proceso de construcción al no consolidarse dicha asociación estratégica.

En los últimos años la Unión Europea les ha otorgado el grado privilegiado de socio estratégico a países con los cuales comparte estrechos lazos históricos y culturales, valores y un fuerte respeto por las instituciones multilaterales, así como la capacidad de influenciar el rumbo de las cosas frente a los numerosos desafíos mundiales. En este sentido, ha incluido en este selecto club de socios estratégicos a Estados Unidos, Canadá, Rusia, China, India, Japón y Brasil, ninguna región tiene dicho *status*, lo anterior puede dar una dimensión de lo que significa convertirse en socio estratégico de la Unión Europea.

El ascenso de *asociado a socio estratégico* conlleva un reforzamiento de las relaciones políticas y una concertación permanente al más alto nivel sobre las grandes cuestiones mundiales de interés común. Cabe recordar que, hasta el momento, Chile y México —dentro de la región latinoamericana— son los únicos países que han logrado concluir con la Unión Europea un acuerdo de asociación que incluye un tratado de libre comercio, un vínculo por debajo del carácter de *socio estratégico*, que sí recibió Brasil en el 2007 (el primer país de la región con esa condición), pese a carecer de un acuerdo de asociación previo firmado con los Veintisiete (Comisión Europea, 2007).

México se convirtió en el segundo *socio estratégico* de la Unión Europea en América Latina y el Caribe en el 2008 (Comisión Europea, 2008). Por lo tanto, forma junto a Brasil la herramienta que requiere la Unión Europea para la consolidación de su asociación estratégica birregional con América Latina y el Caribe.

Los grandes problemas globales requieren de una mayor coordinación internacional para buscar soluciones, lo que se plantea es hacerle frente a los nuevos retos de forma coordinada y que

se puedan mejorar la condición y el desarrollo de los países menos desarrollados, entre los que se encuentran muchos de América Latina. Resta por comprobar los resultados tangibles de la asociación estratégica en los próximos años. Por último, surge la pregunta sobre si el camino a seguir por parte de la Unión Europea es tener *socio estratégicos* y *socios no estratégicos*, lo cual resulta paradójico, dado que los *socio no estratégicos* son los que requieren de mayor apoyo y atención para elevar su nivel de desarrollo.

LA CUMBRE EUROLATINOAMERICANA MADRID 2010, UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA LA ASOCIACIÓN

La próxima presidencia española de la Unión Europea en el 2010 se convierte en una nueva oportunidad para el relanzamiento del espacio eurolatinoamericano. España es un interlocutor privilegiado de América Latina y del Caribe ante la Unión Europea, pero se tiene que tener en cuenta el poco interés que para esta última despierta la región latinoamericana en la actualidad, más en este contexto de crisis mundial. Según Del Arenal (2008) «le corresponde a España hacer un mayor esfuerzo para convencer a los países miembros de la Unión Europea, muy especialmente a los países centrales del proceso de integración europea, de la necesidad de que la Unión Europea vuelva a prestarle atención a América Latina, aunque sea con alianzas coyunturales» (p. 40).

La construcción de una asociación birregional entre la Unión Europea y América Latina no puede pasar por alto los grandes desafíos económicos, políticos y sociales de la mayoría de países de América Latina y el Caribe en la actualidad. La noción misma de asociación estratégica no debe responder a una relación basada en la cooperación tradicional, por lo que el relanzamiento de las relaciones euro-latinoamericanas se debe centrar en los desafíos e intereses para fomentar un diálogo horizontal en el que ambos interlocutores pueden aprender y aportar al otro.

Se requiere que las declaraciones y los compromisos sobre una asociación queden respaldados por planes y acciones más concretos. El problema no es la poca respuesta europea, sino que las intenciones son muy amplias y variadas, pero dotadas de recursos insuficientes, por lo que estas acciones se diluyen y se debilitan. Resulta esencial que la Unión Europea incremente la cantidad, pero también la calidad y la estabilidad de su presencia y cooperación con América Latina (Sanahuja, 2004 b).

Gran parte de las limitaciones de la política europea con respecto a América Latina es resultado de insuficiencias internas de la propia Unión Europea (como resultado de su estructura institucional), lo que se acentúa con la sensación de que falta un liderazgo europeo en la política internacional (la política exterior común aún está en proceso de construcción), aunado al poco interés de la Unión Europea por la región de América Latina y el Caribe.

Una Unión Europea con un mayor protagonismo en el escenario internacional implicaría la posibilidad de alcanzar un contexto internacional más equilibrado en el mundo.

PROPUESTAS

Los objetivos de la presidencia española de la Unión Europea en 2010 se deberán enfocar a estrategias que apunten a la resolución de problemas estructurales mediatos y problemas coyunturales inmediatos de la región. En este sentido, se identifican los siguientes asuntos a priorizar:

DESPERTAR UN NUEVO INTERÉS POR LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA

España deberá tomar un protagonismo prudente en las instituciones comunitarias para el relanzamiento de las relaciones birregionales. En este sentido, tendrá que diseñar una estrategia para generar el interés en los Estados miembros de reciente in-

greso a la Unión Europea hacia la región de América Latina. Así mismo deberá revalorizar lo que significa la región de América Latina y el Caribe para la Unión Europea en el contexto internacional, a diferencia de otras regiones del mundo. La Unión Europea y América Latina comparten los mismos valores y la forma de ver el mundo, esto puede ser un punto favorable para la consolidación de un sistema multilateral.

PROPUESTAS PARA SOLVENTAR EL IMPACTO DE LA CRISIS EN AMÉRICA LATINA

Una cuestión clave en los últimos años ha sido la crisis mundial que ha afectado en mayor o en menor medida a todos los países del mundo. América Latina no ha quedado fuera de esto, por lo que se deberán generar estrategias que ayuden a la recuperación económica y comercial de la región. Se podrá generar un círculo económico virtuoso al incentivar las inversiones europeas en la región, así como la reactivación de las actividades de intercambio comercial y de servicios. América Latina puede ser un mercado muy interesante para los países de la Europa del este, en lugar de imaginar un desvío del comercio y de la producción. Por su parte, los países de reciente ingreso a la Unión Europea significan un mercado potencial para los productos latinoamericanos, ante esto se tendrá que hacer una revisión de la Política Agrícola Común por parte de la Unión Europea, así como de los acuerdos de asociación en proceso.

EVALUACIÓN DE LAS RELACIONES COMERCIALES EUROLATINOAMERICANAS

España y su política latinoamericana están a favor de la pronta culminación de los Acuerdos de Asociación con Centroamérica, el Caricom, la Comunidad Andina (Colombia, Perú y Ecuador) y el Mercosur. Los avances en los procesos de integración regional en América Latina y la reconfiguración de los bloques comerciales han sido un lastre para dicho fin. Por lo que una

buena herramienta para la integración regional debe de ser la consolidación y puesta en marcha de los acuerdos de asociación.

LOS AVANCES EN LA COHESIÓN SOCIAL

América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo, lo anterior se afianza más a partir de la actual crisis mundial. Por lo cual se debe continuar en el proceso de combate contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Este punto en particular debe servir de estímulo para la reactivación de las relaciones birregionales. Desde hace algunos años, la Unión Europea en general y España en particular vienen generando políticas encaminadas a la cohesión social. En particular, la política de cooperación para el desarrollo de España ha tenido buenos resultados, lo anterior se plasma a través de los acuerdos de las cumbres iberoamericanas, que han servido de crisol para dichos fines. La propuesta es aumentar el monto y los programas existentes para lograr la cohesión social.

SEGURIDAD Y NARCOTRÁFICO

La seguridad de la región y la lucha contra narcotráfico siguen siendo dos materias pendientes. Aun cuando América Latina comparte valores y una misma visión del mundo con Europa, se tiene que poner especial énfasis en problemas que resultan compartidos. Se debe diseñar una estrategia que ataque por igual la producción y el consumo de drogas, para lo cual las herramientas que pueda ofrecer el Tratado de Lisboa y su acción exterior serán de suma importancia para tal fin. De hecho España actúa de forma concertada con algunos países latinoamericanos, muy especialmente con Chile, Brasil y México, reforzando una actuación conjunta ante ciertos problemas y cuestiones de la región e internacionales. Un tema prioritario es la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o de los organismos financieros internacionales con la idea de consolidar un sistema más multilateral.

Además, se deben tomar en cuenta otros temas, no menos importantes, de la agenda eurolatinoamericana como: la lucha contra la corrupción, los flujos migratorios, la transferencia de tecnología, la cooperación transfronteriza o el apoyo a los procesos democráticos de la región, entre otros. En este marco, se debe de reconocer por ambas partes que «ni América Latina ni el Caribe son escenarios homogéneos; su realidad es más diversa y dinámica de cómo se contempla en los acuerdos de la Unión Europea» (Del Arenal, 2009), dadas las heterogeneidades intra-regionales, se deben considerar dos elementos de cara a la próxima Cumbre Euro-latinoamericana de España en 2010: 1. un plan que involucre a toda la región para apoyar la resolución de los problemas más urgentes y 2. otro plan de carácter operativo, más pormenorizado por subregiones, en función de las diferentes posibilidades de las relaciones recíprocas (Celare, 2005).

CONCLUSIONES

El desarrollo de las relaciones eurolatinoamericanas sigue en proceso de construcción. La asociación estratégica birregional no se ha logrado consolidar como se plateaba en su inicio hace diez años en la Cumbre de Río, esto debido al cambio de rumbo del sistema internacional a partir del 2001 y de otros factores externos e internos. Lo anterior ha hecho que se retarde el proceso de asociación y que se haya ido avanzando por partes hacia el gran objetivo de asociación estratégica a través de las distintas cumbres eurolatinoamericanas que se han llevado a cabo hasta el momento.

Algunos de los principales factores externos o globales que han sido un factor determinante para la no consolidación de la asociación estratégica eurolatinoamericana han sido las cuestiones relativas a la nueva agenda de seguridad internacional y la reciente crisis mundial, que han generado condiciones negativas para un mayor acercamiento. Por otro lado, están los factores internos de cada región, que resultan ser los más importantes, para el caso de la Unión Europea, la reciente ampliación a

veintisiete Estados y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que modifica las reglas de actuación de la acción exterior de la Unión Europea, priorizando las asociaciones estratégicas con países desarrollados o emergentes y dejando a un lado el objetivo de asociación con la región de América Latina en su conjunto.

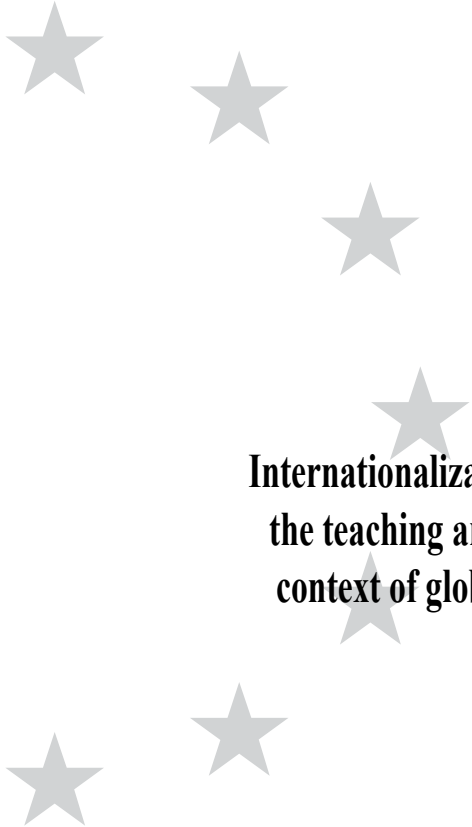
Por parte de América Latina y el Caribe han existido eventos importantes para sus miembros, como el golpe de Estado en Honduras, la formación de nuevos procesos de integración como el ALBA o Unasur, que han afectado la integración subregional, pero lo más importante es la percepción de los países latinoamericanos del poco interés que ocupa la región en la agenda de la Unión Europea. Todos estos son elementos que han generado que el proceso de integración birregional sea más lento y prolongado. Europa necesita *socios* para redefinir su papel en la política global; América Latina y el Caribe resultan aliados *fáciles*. En este sentido, por ser una región de baja prioridad para la Unión Europea, América Latina se puede convertir en un lugar en el que Europa confirme su papel en el mundo y el de su acción exterior, para tal efecto es necesario replantearse los alcances de *una alianza estratégica en el nuevo escenario internacional*.

BIBLIOGRAFÍA

- Antón, A. (2001, noviembre). Las relaciones políticas de la Unión Europea con América Latina tras la primera conferencia intergubernamental. Agenda y Prioridades. En: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 54-55.
- Bodemer, K. (1999, agosto). ¿El comienzo de una coincidencia estratégica? La primera Cumbre Unión Europea-América Latina/Caribe en Río de Janeiro. En: *Revista de Desarrollo y Cooperación*, 5(99), 11.
- Boomgaarden, G. (2000). Europa y América Latina: Los desafíos de un destino común. En: Leiva, Patricio. *Una asociación estratégica para el siglo XXI*. Santiago de Chile: Celare.
- Celare. (2005). *Acuerdos Unión Europea- América Latina. "El diseño de la asociación estratégica birregional"*. Santiago de Chile: Celare, febrero.
- Cervantes, R. (2000, octubre). Una nueva asociación estratégica birregional: la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea. En: *Revista Mexicana de Política Exterior*, 61, 23-38.

- Comisión Europea (2009). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales, 30 de junio de 2009. *COM*, 495/3.
- Comisión Europea (2008). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Hacia una asociación estratégica Unión Europea-México, 15 de julio de 2008. *COM*, 447 final.
- Comisión Europea (2007). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: La Comisión propone una asociación estratégica con Brasil*. 30 de mayo de 2007.
- Comisión Europea. (1999). Comunicación sobre una nueva Asociación Unión Europea- América Latina en los albores del siglo XXI. 9 de marzo de 1999. *COM* (99), 105 final (no publicada en el Diario Oficial).
- Comisión Europea. (1995). Unión Europea-América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación, 1996-2000. *COM* (95), 495, final. Bruselas, 23 de octubre.
- Del Arenal, C. (2008). *El papel y la contribución de España a las relaciones Unión Europea - América Latina y el Caribe*. En: Díaz, Barrado; Fernández, Liesa & Zapatero, Miguel. *Perspectivas sobre las relaciones entre Unión Europea y América Latina*. Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 27-50.
- Del Arenal, C (2009). “Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?”, Madrid, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, 9 de julio de 2009. 36/2009.
- Díaz Barrado, C. (2008). Marco político normativo de las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe a la luz de las Cumbres. En: Díaz, Barrado; Fernández, Liesa & Zapatero, Miguel. *Perspectivas sobre las relaciones entre Unión Europea y América Latina*. Madrid: Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 17-26.
- Freres, Ch. (2004). ¿De las declaraciones a la asociación birregional? En: *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros euro-latinoamericanos*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Grabendorff, W. (2003). América Latina y la Unión Europea: ¿Una asociación estratégica? En: Guadalupe, Paz & Riordan Roett (comps.). *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*. Buenos Aires: ISEN / Nuevohacer, pp. 187-203.
- Huntington, S.P. (1997). *El choque de las civilizaciones*, Barcelona: Paidós.
- IRELA. (1999). *Las relaciones entre Europa y América Latina: hacia una agenda birregional en el siglo XXI*. Junio 1999, p. 5.
- Parlamento Europeo (2001). *Informe sobre una asociación global y una estrategia común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina (2000/2249(INI))*. Ponente eurodiputado José Ignacio Salafranca, Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad

- Común y Políticas de Defensa, 11 de octubre de 2001, Documento (A5-0336/2001).
- Salafranca, J.I. (2000). Asociación Estratégica Unión Europea - América Latina y el Caribe: una perspectiva desde el Parlamento Europeo. En: Leiva, Patricio. *Una asociación estratégica para el siglo XXI*. Santiago de Chile: Celare.
- Sanahuja, J.A. (2004a, marzo). Las relaciones Unión Europea- América Latina y el Caribe, desde Madrid a Guadalajara y... después. En: *II Foro euro-latinoamericano y caribeño de la sociedad civil*. Patzcuaro, Michoacán, 24-26.
- Sanahuja, J.A. (2004b). Crónica de esperanzas y decepciones. América Latina y las negociaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea. En *VV AA, Anuario social y político de América Latina y El Caribe* (7). Caracas: FLACSO-Costa Rica: Nueva Sociedad.
- Sotillo, J.A. (1999). La Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe: ¿fin de trayecto o punto de partida?. En: *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (3), otoño-invierno de 1998/1999, pp. 47-63.
- Torrent, R. (2005, 13 de julio). Repensar las Cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe tomando conciencia de sus fundamentos institucionales. En: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. *ARI* (97).
- Ventura-Dias, V.; Onffroy de Vérez, V.; Contador, J. (1999). *América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea: una contribución de la CEPAL a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea*. Santiago, Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

A decorative arrangement of seven grey five-pointed stars of varying sizes, scattered across the upper and middle portions of the page. One star is at the top left, another at the top center, and a third at the top right. Below them, there are two more stars, one on the left and one on the right, and a final star at the bottom left.

Internationalization of the curriculum and the teaching and learning process in the context of globalization of our societies

*Hans de Wit**

INTRODUCTION

Over the past 25 years, the international dimension of higher education has become more central on the agenda of national governments, institutions of higher education and their representative bodies, student organisations, and accreditation agencies. Internationalisation over these years has moved from a reactive to a pro-active strategic issue, from added value to mainstream, and also has seen its focus, scope and content evolve substantially. Increasing competition in higher education and the commercialisation and cross-border delivery of higher education, have challenged the value traditionally attached to cooperation: exchanges and partnerships. Australia and the UK have been from the eighties at the forefront of these developments, continental Europe only recently moving in that

* Professor of Internationalisation, School of Economics and Management, Hogeschool van Amsterdam, University of Applied Sciences (Netherlands). Co-Editor Journal of Studies in International Education (ASIE/Sage).

direction. At the same time, the internationalisation of the curriculum and the teaching and learning process (also referred to as ‘internationalisation at home’) has become as relevant as the traditional focus on mobility (both degree mobility and mobility as part of your home degree).

The international dimension and the position of higher education in the global arena are given greater emphasis in international, national and institutional documents and mission statements than ever before. It would be too easy, however, to assume that everything has changed over the past ten years with regard to the internationalisation of higher education, and that this change is primarily from a more cooperative model to a more competitive model. In a benchmarking exercise on the internationalisation strategies of five European universities, De Wit (2005, 2) encountered clear differentiations.

Striking is the difference between the approaches to internationalization of three Northern European universities and two Southern European universities with respect to co-operation and competition. Where the two Southern European universities have a traditional cooperative approach, one Northern university has a strong competitive approach and the two Scandinavian universities are moving into the directions of such an approach, although all three mix it with co-operative activities, in particular in the framework of their involvement in the European programmes. These approaches give a more balanced picture to the idea of shifting paradigms for internationalisation from co-operative to competitive, as presented in current debate and study of the international dimension of higher education in Europe.

This was confirmed in a second benchmarking exercise, which involved three other European and four Latin American universities. (De Wit, 2007) One can say that in particular in Latin America the co-operative approach is still rather dominant.

In other words, the changing landscape of internationalisation is not developing in similar ways in higher education throughout Europe and the world as a whole. There are different accents and approaches. Internationalisation strategies are filtered and

contextualised by the specific internal context of the university, by the type of university, and how they are embedded nationally. For Norway, Frolich (2008,120) comes to the conclusion that “Internationalisation in higher education institutions [...] is a case of a match between the inherently international character of academic activities and external demands and changing environments”. But in a comparative study on internationalisation strategies in Europe, Frolich and Vega (2005, 169-170) observe also that

the internationalisation of higher education is a complex, multidimensional and often fragmented process. The factors that foster or impede internationalisation activities developed at an institutional level cannot be viewed only in the national and international context. There are influences deeply rooted in the normative and cultural insights, such as history and culture; academic disciplines and subjects; the higher education institution’s profiles and individual initiatives; national policies; regulatory frameworks; finance; European challenges and opportunities; and globalisation.

Internationalisation strategies are also shaped at the programme level by the different relationship these programmes have to the market and society. An internationalisation strategy can be substantially different for a teacher training programme than for a school of dentistry or a business school. And internationalisation strategies may be different by level: PhD, master and bachelor.

In this paper I will address the development in the meaning of internationalisation as well as the change in rationales and approaches related to this development. Then I will address more in detail the issue of internationalisation of the curriculum and the teaching and learning.

MEANINGS, RATIONALES AND APPROACHES TO INTERNATIONALISATION

The changing dynamics in internationalisation of higher education reflect themselves both in the meaning of internationali-

sation and globalisation, its rationales and the approaches to internationalisation by the different stakeholders.

What do we mean by the internationalisation of higher education? First of all, we have to recognize, that there have always been many different terms used in connection to internationalisation of higher education. (De Wit, 2002, 109-116; Knight, 2008, 19-22) In literature and in practice of internationalisation of higher education, it is still quite common to use terms which only address a small part of internationalisation and/or emphasize a specific rationale for internationalisation. Most of the terms used are either curriculum related: international studies, global studies, multicultural education, intercultural education, peace education, etc., or mobility related: study abroad, education abroad, academic mobility, etc.

Over the past ten years, one can note a whole new group of terms emerging which were not actively present before in the debate about internationalisation of higher education. These are much more related to the cross-border delivery of education and are a consequence of the impact of globalisation of society on higher education: borderless education, education across borders, global education, offshore education and international trade of educational services. In 2002, De Wit (2002, 14) stated that “as the international dimension of higher education gains more attention and recognition, people tend to use it in the way that best suits their purpose”. This is even more the case now in view of this further proliferation of activities and terms.

The most commonly used definition of what we mean by internationalisation at the institutional level is the one by Jane Knight from 1994 (2008, 19): “a process of integrating an international and cultural dimension into the teaching, research and service functions of the institution”. Since she developed this definition in the early nineties, internationalisation of higher education has evolved. “Internationalization is changing the world of higher education, and globalization is changing the world of interna-

tionalization”, as Knight (2008,1) puts it. The debate about globalisation and internationalisation and the recent, rapid evolution of cross-border activities in higher education have strengthened the tendency to explain and define internationalisation of higher education in connection to a specific rationale or purpose. In the past ‘international education’ was the most frequently used term synonymous to internationalisation of education, more recently ‘globalisation’ has come more commonly used as a term related to or even synonym of internationalisation.

Scott (2005, 14) observes that both internationalisation and globalisation are complex phenomena with many strands, and concludes that “the distinction between internationalisation and globalisation, although suggestive, cannot be regarded as categorical. They overlap, and are intertwined, in all kinds of ways”. Teichler (2004, 22-23) notes that “globalisation initially seemed to be defined as the totality of substantial changes in the context and inner life of higher education, related to growing interrelationships between different parts of the world whereby national borders are blurred or even seem to vanish”. But according to him, in recent years the term ‘globalisation’ is substituted for internationalisation in the public debate on higher education, resulting at the same time in a shift of meanings: “the term tends to be used for any supra-regional phenomenon related to higher education [...] and/or anything on a global scale related to higher education characterised by market and competition”. Altbach, Reisberg and Rumbley (2009, 7) state that

Globalization, a key reality in the 21st century, has already profoundly influenced higher education. [...] We define globalization as the reality shaped by an increasingly integrated world economy, new information and communications technology, the emergence of an international knowledge network, the role of the English language, and other forces beyond the control of academic institutions [...]. Internationalization is defined as the variety of policies and programs that universities and governments implement to respond to globalization.

Knight (2008, 3) acknowledges the need for constant updating of the meaning of internationalisation of higher education, as “the international dimension of higher education has been steadily increasing in importance, scope, and complexity”. As new realities and challenges of the current environment she mentions globalisation and the emergence of the knowledge economy, regionalisation, information and communication technologies, new providers, alternate funding sources, borderless issues, lifelong learning, and the growth in the numbers and diversity of actors. Therefore, a new definition is proposed by Knight (*ibid*, 21), which acknowledges both levels and the need to address the relationship and integrity between them: “the process of integrating an international, intercultural or global dimension into the purpose, functions or delivery of post-secondary education”. She (*ibid*, 22-24) also states that you can see now basically two components evolving in the internationalisation of higher education. One is *internationalisation abroad*, including all forms of education across borders: mobility of students and faculty, and mobility of projects, programs and providers.

And the second movement is that of *internationalisation at home* - activities that help students to develop international understanding and intercultural skills. So it is much more curriculum-oriented: preparing your students to be active in a much more globalised world. Activities under this at home dimension are: curriculum and programmes, teaching and learning processes, extra-curricular activities, liaison with local cultural/ethnic groups, and research and scholarly activities.

RATIONALES FOR INTERNATIONALISATION

When we talk about internationalisation, it is important to distinguish the question of why we are internationalising higher education, from what we mean by internationalisation. Many documents, policy papers and books refer to internationalisation, but do not define the Why. And in much literature meanings and rationales are confused, in the sense that often a rationale

for internationalisation is presented as a definition of internationalisation. Literature (De Wit, 2002, 83-102) identifies four broad categories of rationales for internationalisation: political rationales, economic rationales, social and cultural rationales and academic rationales.

Political rationales such as foreign policy, national security, technical assistance, peace and mutual understanding, national and regional identity, have been very important, in particular after the Second World War, and in the Cold War period, when they were very dominant in the internationalisation of higher education. After 9/11/2001 the US national security has regained importance.

The second group, economic rationales, including growth and competitiveness, national educational demand, labour market, financial incentives, have come more to the forefront in present-day globalization of our economies.

The third group of rationales are the social and cultural rationales. The cultural rationale has to do much more with the role that universities and their research and teaching can play in creating an intercultural understanding and an intercultural competence for the students and for the faculty and in their research. And the social rationale has to do with the fact that the individual, the student, and the academic, by being in an international environment, become less provincial. As mentioned before, there is concern that the role of universities in social and cultural cohesion is under pressure these days.

And the last group are the academic rationales: developing an international and intercultural dimension in your research, teaching and services, extension of the academic horizon, institution building, profile and status, the improvement of the quality, and international academic standards. Among these, profile and status, as expressed in the growing importance of international rankings, seem to become more dominant.

Knight (2008, 25) speaks of emerging rationales at the national level such as human resource development, strategic alliances, income generation/commercial trade, nation building, and social/cultural development and mutual understanding; and at the institutional level: international branding and profile, quality enhancement/international standards, income generation, student and staff development, strategic alliances and knowledge production.

Several authors like Teichler (2004) and Naidoo R. and Jamieson I (2005, 39) mention a growing emphasis on marketisation, competition and management. Reinalda and Kulesza (2005, 99) note that

since the end of the last century, a shift in higher education has taken place from the public to the private domain, parallel to an increase in international trade in education services [...] These developments enhance the significance of the education market as an international institution, but also contribute to changing the structure of that market. In doing so, an increase in worldwide competition is being revealed.

These authors have a strong inclination to call for more attention to social cohesion and to the public role of higher education as an alternative force to the growing emphasis on competition, markets and entrepreneurialism in higher education. This is also reflected in the report by Altbach et al. for the 2009 UNESCO World Conference on Higher Education in Paris and in the final document of that conference, which provides interesting statements on internationalisation, regionalisation and globalisation which are relevant to reproduce in the context of meanings, rationales and approaches.

These rationales are not mutually exclusive, may be different in importance by country and region, and can change in dominance over time. In the present time, the economic rationales are considered to be more dominant than the other three, and in connection to these, an academic rationale such as status and profile is also becoming more dominant, reflected in the creas-

ing importance of world rankings, international recruitment of students and transnational education. On the other hand we see an increased focus on teaching and learning and strategic alliances, reflected in the internationalisation at home movement..

CHANGING APPROACHES

In the course of history we can identify different institutional approaches to internationalisation (De Wit, 2002, 116-118): the activity approach which describes internationalisation in terms of categories or types of activity; the rationale approach which defines internationalisation in terms of its purposes or intended outcomes; the competency approach which describes internationalisation in terms of developing new skills, attitudes, and knowledge in students, faculty, and staff; and the process approach which frames internationalisation as a process that integrates an international dimension or perspective into the major functions of the institution. The first three approaches, in particular the activity approach, are most common to internationalisation.

Given the growing importance of internationalisation in higher education one would have assumed that this would result in a development into a more process approach to internationalisation. This appeared true for the situation in Europe, where one could observe in the late nineties a trend towards mainstreaming internationalisation, as well as initiatives in the United States of America to promote internationalisation of the campus by organisations like the American Council on Education (2003) and by NAFSA (2003).

Also, competencies became more important factors in the discussion on internationalisation, with the increased focus on the internationalisation of the curriculum and teaching and learning process, *i.e.* the internationalisation at home movement. Rationale approaches, with economic and political rationales driving

internationalisation at the (inter)national and the institutional level, can also be identified.

As stated above, rationales are different over time and by country/region, they are not mutually exclusive, and they lead to different approaches and policies. Currently, changes are taking place at a rapid pace in different parts of the world and rationales become more and more interconnected.

The changing landscape of international higher education as a consequence of the globalisation of our societies and economies is manifest in many ways: increasing competition for international students and academics, growth of cross-border delivery of programmes and emergence of international for profit providers in higher education, the changing position of countries like Brazil, India and China in the world economy and in the higher education arena. They are all realities and their impact cannot be ignored.

RECENT TRENDS IN INTERNATIONALISATION

If we look at the two components of internationalisation by Jane Knight (2008), we can see three at first sight opposing but by closer look related trends: within internationalisation abroad in shift from massive recruitment of international students to global competition of top talents; within internationalisation at home a stronger focus on intercultural and international competencies in teaching and learning; and all in all the call for more international strategic partnerships.

INTERNATIONAL MOBILITY OF STUDENTS¹

In national and institutional strategies and approaches to internationalisation, mobility —either as part of the home degree or

¹ This section will be published in a revised version also in 'International Higher Education', CIHE, Boston College, 2010.

for a full degree abroad— has been dominant until the end of the century. In the United Kingdom this has been the case for full degree incoming mobility, in other countries like Greece and Turkey for outgoing degree mobility, and in other European countries for mobility as part of the home degree: exchanges and participation in European programmes, in particular Socrates/Erasmus. In the Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven (28-29 April 2009, point 18) on the Bologna Process, there is an ongoing strong emphasis on the importance of mobility: “in 2020, at least 20% of those graduating in the European Higher Education Area should have had a study or training abroad”.

In recent studies on international students more and more emphasis is placed on the contribution international students make to national and local economies. In New Zealand it generates more earnings than the export of wine; in Canada more than lumber and coal; and in the UK more than automotive or financial services. NAFSA estimates that foreign students and their dependents contributed in the academic year 2008-2009 approximately \$ 17.6 billion to the U.S. economy. For Australia it is the fourth export product after coal, iron and recently —as a result of its sharp increase in price— gold.

The fact that these figures are becoming so dominant in the debate about international students, is telling something about the shift from social-cultural and academic to economic rationales in international student recruitment, which is more and more evolving in a multinational industry.

The dominance of income generation in the drive for international students has been present in the UK (early 80's) and Australia (mid 80's) when the concept of differential, cost related tuition fees for international students was introduced. Until recently this was not a factor in continental Europe and the US- with the exception of the public sector where inner and outer state fees(also for international students) always have

existed. Also in Canada other factors such as immigration policy and development cooperation were more dominant in their recruitment policy.

The policy of non-discrimination between international and local students in tuition fees has for a long time survived in continental Europe. Only in recent years countries like Denmark, the Netherlands and Slovakia have introduced full cost fees for non-EU students, as is also the case for Malta and Ireland. Sweden and Finland are considering this option as well. Five German states have introduced tuition fees, which have increased the cost of study in those parts of the country for international students. Other countries though, like Austria —where the introduction of tuition fees was revised in election time in 2008—, Greece, Italy, Spain, and France have no plans to introduce higher fees for national and/or international students.

While in Northern Europe tuition fees for international students are introduced and in the US and UK are increased, one can see two other trends in international student circulation. First, there is increased competition for international students to the traditional top countries: US, UK, Germany, France and Australia. That competition is coming from other industrialized countries such as Canada, New Zealand, Japan and continental Europe, but also from emerging economies such as China, Malaysia, Singapore, Taiwan, South Africa and the Middle East, also still the dominant sending countries. With the increasing capacity of their higher education, in particular at the undergraduate level and also through increased foreign presence in the sector, they compete for students from their region with the traditional recipients. In Malaysia and the Middle East, their Islamic education is also used as an attractive alternative for the increasing anti-Islam attitude in Europe and the US. The Global Education Digest of UNESCO in 2009 observes that students are increasingly staying within their region of origin. This is in particular the case for Latin America and the Caribbean (11% in 1999 compared to 23% in 2007) and in East Asia and the Pacific from 36 to 42%).

A second trend one can see is a shift from massive recruitment to selected recruitment of top talents, who not only are invited to study but also to stay and work. Skilled migration to fill the needs of the knowledge economy and to replace the shrinking educated labor forces in the greying societies of Northern America, Europe, Australia and Japan, accounts for this shift. At the same time, countries like China are also in need for these talents for their economies. John Douglass and Richard Edelstein (2009) of the Centre for Studies in Higher Education at Berkley in their report *Whither the Global Talent Pool* estimate for instance that the US needs to double its international student enrolments from 625.000 in 2008 to 1.25 million in 2020, in a time of increased global competition. Japan —after the completion of an earlier target of 100.000 international students— has set a target of 300.000 by 2020; Malaysia set a target of 100.000 international students in the coming years; Singapore 150.000 by 2015; and Taiwan 30.000 in the coming four year. Taiwanese President Ma Ying-jeou justified this target by stating: “It is urgently important to make local universities and colleges internationally efficient so as to recruit more students from other countries to help Taiwan sharpen its competitive edge,” and with a reference to the fact that Taiwan has the lowest birth rate in the world.

At first sight there appears to be a contradiction between the introduction of full cost tuition fees for international students in Northern Europe and the increased global competition for them. In Sweden, universities are asking the government to delay the decision given the present economic crisis and the sharp fall in number of non-EU degree seeking students in Denmark after the introduction of higher tuition (a drop in two years of 50%). Reputation and employability though are more important pull factors than costs in the decisions by students, their families and donors in deciding where to go, as the US and UK show. It is for that reason that the Danish Science minister is not worried about the drop of non-EU students. In *University World News* of 24 January 2010 he stated that by maintaining

free education, the risk and costs of a massive inflow of poor or mediocre international students would be high; a combination of high tuition fees and a scholarship schema will provide better changes to recruit top talents. A similar approach one can see in The Netherlands, although the scholarship schemes are under threat due to the economic crisis.

World rankings have increased the importance of reputation. The presence of top international students and scholars results in a higher position in these rankings and as a result the attractiveness for excellent students and scholars to be there. And as a result, the divide between the top and the rest becomes wider.

In all this, there is a price for those who not have a change to study at all, even less to go abroad and escape from the poor conditions in their home country; and for those countries at the end of the chain, who see their small elite of educated children go away and never return. The global competition for talents has placed the issue of brain drain again on the agenda. Countries like Vietnam recognize this problem. The Vietnamese government organized in December 2009 chat sessions with Vietnamese students abroad (at present some 50.000) to stimulate them to come back after their studies instead of staying away. Some developing countries open their higher education to private foreign providers by lack of public funding. But those at the far end of the chain only can survive by development aid: bringing in academics from the developed countries to fill the gaps created by the brain drain to these countries. A strange, costly and ineffective way to complete the brain circle.

INTERNATIONALISATION AT HOME

In the past decade a gradual shift can be observed where mobility becomes more one of the instruments and elements of internationalisation. Under the impetus of the 'internationalisation at home movement' the attention has become more focused on the internationalisation of the curriculum and the

teaching and learning process: how can we prepare our students—being national or foreign—for a future career and life in an increasingly interconnected knowledge economy and society. Mobility is in that approach no longer an objective in itself but one of the ways how to reach this; and international becomes more interconnected with intercultural, where crossing borders is no longer an absolute must but only a plus to get an international and intercultural experience. That experience can also be reached by an international/intercultural classroom setting, in an international company or organization and/or an intercultural social environment (for instance a internationally/ culturally diverse neighbourhood).

The main component of the concept of ‘Internationalisation at Home’ in Europe is an internationalised curriculum that allows non-mobile students to acquire intercultural and international competences at home, where in Australia it is more associated with teaching, learning and assessment activities focussed at making all students (national and international) understand and engage with culturally diverse perspectives (see for instance Beelen, 2007, pp. 5-8).

In this context also the recent initiative by the American Council on Education to bridge the current divide between internationalisation and multicultural education is important. While they are distinct, Christa Olson et al (ACE, 2007) wrote that “one should not be subsumed into the other [...] the two areas have much they can substantively contribute to each other. Indeed, neither area is complete without consideration of what the other brings to bear in terms of understanding and living effectively with difference”.

One can say that this shift from abroad to at home in internationalisation is linked with the overall competencies and learning outcomes approach in higher education these days. The OECD Assessment of Higher Education Learning Outcomes (AHELO), an initiative started in 2006 to assess learning outcomes on an

international scale by creating measures that would be valid for all cultures and languages, is the clearest and probably most ambitious example of this new approach. Intercultural and international competencies as part of learning outcomes are seen as important features to measure if students during their education are prepared for working and living in an intercultural and international environment. How do we define these competencies, what is the professional field's opinion about these competencies, how do we implement them in the curriculum, what implications do they have for teaching staff competencies, and how do we measure the outcomes, these are all questions that are still rather open but require more research, debate, and action.

REFERENCES

- Atlbach, P., Reisberg, L., & Rumbley, L. (2009). *Trends in Global Higher Education, Tracking an Academic Revolution*. Boston, Center for International Higher Education, Boston College.
- AMERICAN COUNCIL ON EDUCATION (2003). *Internationalizing the Campus. A User's Guide*. ACE, Washington.
- Beelen, J. (Ed.) (2008). *Implementing Internationalisation at Home*. EAIE Professional Development Series for International Educators, 2. EAIE, Amsterdam.
- Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education on the Bologna Process (28-29 April 2009), Leuven.
- De Wit, H. (2002). *Internationalization of Higher Education in the United States of America and Europe: A Historical, Comparative, and Conceptual Analysis*. Westport, CT: Greenwood Press.
- De Wit, H. (2004). Academic alliances and networks: a new internationalisation strategy in response to the globalisation of our societies. In David Theather (Ed.) *Consortia, International Networking, Alliances of Universities*. University of Melbourne Press, 2004.
- De Wit, H. (2005). Report on Internationalization (E21). Report for the European Benchmarking Programme on University Management, Brussels.
- De Wit, H. (2007). Planificación estratégica y mecanismos de aseguramiento de la calidad para la internacionalización. In PIHE, *Prácticas y tendencias para la internacionalización y la cooperación entre universidades de América Latina y Unión Europea*. Universidad de Alicante, Alicante.
- Douglass, J.A. & Edelstein R. (2009). Whither the Global Talent Pool. In *Change*, July/August 2009, www.changemag.org.

- Frolich, N. & Veiga A. (2005). Competition, Cooperation, Consequences and Choices in Selected European Countries. In B. Khem and H. de Wit. (Eds.). *Internationalization in Higher Education: European Responses to the Global Perspective*. Amsterdam: European Association for International Education and the European Higher Education Society (EAIR).
- Frolich, N. (2008). Justifications and Drivers. In Ase Gornitzka and Liv Langfedlt (Eds.), *Borderless Knowledge, Understanding the "New" Internationalization of Research and Higher Education in Norway*. Higher Education Dynamics 22. Springer.
- Knight, J. (2008). *Higher Education in Turmoil. The Changing World of Internationalization*. Rotterdam, the Netherlands: Sense Publishers.
- NAFSA (2003). *Internationalizing the Campus: Profiles of Success at Colleges and Universities*. Each year, this publication profiles colleges and universities, highlighting best practices in various aspects of internationalisation. Disponible en: www.nafsa.org/knowledge_community_network.sec/itc_matrix
- Olson, Ch., Evans, R., & Shoenberg, R. E. (2007). *At Home in the World. Bridging the Gap*. American Council on Education (ACE), Washington.
- Naidoo R. and Jamieson I. (2005). Knowledge in the Marketplace: The Global commodification of Teaching and Learning in Higher Education. In P. Ninnes and M. Hellsten (Eds.). *Internationalizing Higher Education, Critical Explorations of Pedagogy and Policy*, pp. 37-52. Hong Kong: Comparative Education Research Centre, the University of Hong Kong/ Springer.
- Reinalda, B., & Ewa K. (2005). *The Bologna Process-Harmonizing Europe's Higher Education*. Opladen, Germany, and Bloomfield Hills, MI: Barbara Budrich Publishers.
- Scott, P. (2005). The Global Dimension: Internationalising Higher Education. In B. Khem and H. de Wit. (Eds.). *Internationalization in Higher Education: European Responses to the Global Perspective*. Amsterdam: European Association for International Education and the European Higher Education Society (EAIR).
- Teichler, U. (2004). The Changing Debate on Internationalization of Higher Education. *Higher Education*, 48, 5-26.
- UNESCO (2009). *Global Education Digest*. Paris: UNESCO.

A decorative graphic consisting of several light gray five-pointed stars of varying sizes, arranged in a scattered pattern across the upper and left portions of the page.

Staff mobility and training

*Manja Bartlog**

INTERNATIONALIZATION IN HIGHER EDUCATION

The current definition of internationalization in the field of higher education is changing. Formerly it simply meant mobility of students and faculty staff. However, nowadays it is seen as an integrated strategy or process in teaching, research and other services of an institution. This implies an international and an intercultural dimension in the curricula, so called competencies. Whereas international competence can be described as international experiences and activities, language skills, internationally specialized studies and know-how, the other component, intercultural competence, means the ability of successful communication and interaction with people of other cultures.

With respect to the increasing competition for the best students in the world simple solutions are not sufficient anymore. Institutions of higher education require an effective mix of strategies

* Director of the International Office. University of Osnabrück (Germany).

and activities to be attractive in the international market. Examples for such strategies are the so called 'Internationalization at Home' and the 'International Classroom'.

Internationalization at Home (IaH) basically is a critique of all the traditional actions that were limited to mobilities only. IaH tries to link intercultural and international issues and to change today's focus on curricula and activities in a direction that also allows for non-mobile students to gain intercultural and international competencies at their home institution. Its goal is to prepare *all* students for global living conditions - whether they have been to a foreign country or not. Since each of the students will face international working backgrounds in their future careers - might it be a customer from another country or colleagues with other cultural backgrounds - this is a very important tool. In a nutshell, this means that internationalization affects everyone everywhere - even in the 'bank around corner'. But IaH as a strategy is important as well due to the lack of financial means for many students especially from less industrialized or third world countries. As often used as an example during the conference, approximately 90% of students at Uninorte (Barranquilla/Colombia) are not able to finance a year abroad on their own without financial support.

The International Classroom (IC) as another strategy is striving for more interaction between international students, local students and teachers. Means could be projects between national and international students, joint or double degree programs as well as studies or internships abroad.

BUT [...]

[...] all these strategies and activities require special skills and competencies of *all* the staff members. This refers to both the teaching staff, because they are the ones teaching the students, and to staff in administration and services, since they are often the first ones to get in touch with the international students.

Normally, we are talking about the teaching staff only. However, the group that one should not forget is the staff involved in the supporting administration and service institutions in universities.

There is one major question that arises in that context. How to improve the competencies of your staff or how to have an impact on its development? The first mean still is Staff Mobility which aims to support staff exchanges and networking activities between cooperating universities. The second way is Staff Training which aims to provide skills and competencies necessary for the internationalized work environment.

STAFF MOBILITY

Firstly, of course mobility is possible within the bilateral agreements that an institution shares with other institutions and which regulate the forms of cooperation, such as staff exchange next to student exchange. Secondly, there are different programs which offer financial and organisational support for bilateral exchanges and that increasingly include Staff Mobility opportunities.

The best example probably is the European ERASMUS program that lately offers options for Staff Mobility besides the student and teaching staff mobilities that were offered so far.

That means the ERASMUS program now - besides student and teaching staff mobility - also supports the mobility of administrative staff within Europe. Within an ERASMUS agreement between two institutons the so called 'study visits' can take place in all possible fields, e.g. finance, Human Resources, library management, etc.. The duration lasts between 1 - 6 weeks and the provided financial support covers travel and accomodation costs. The proceeding with this program in Osnabrück will be explained in chapter 5, however, the following table already gives an idea on how the programs are accepted in general. The numbers of staff mobilities are not that high yet, due to the fact

that it is a very new action and was only introduced in 2007. But numbers are constantly increasing (see Table 1).

Table 1

ERASMUS staff mobilities; Source: DAAD/ERASMUS report 2007/2008

ERASMUS staff mobility for teaching assignments:			
Germany	2.681		
Poland	2.462		
United Kingdom	1.469		
Finland	1.120		
Romania	952	Europe total	25.232
ERASMUS staff mobility for staff training:			
Poland	650		
Finland	420		
Germany	297		
Romania	185		
United Kingdom	113	Europe total	4.288

Besides the ERASMUS program, which is limited to mobilities within Europe, other programs exist that support or include possibilities for staff mobilities worldwide. With respect to Latin America and in the context of the Catedra Conference programs of high importance are the ERASMUS mundus program and the ALFA program (América Latina – Formación Académica). The former also allows overseas partners to participate, the latter is offered by the European Union and supported by the DAAD (German Academic Exchange Service) and also gives a few options for staff exchange.

Of course there are always disadvantages that need to be considered when thinking about Staff Mobility. Obviously, it causes costs. Besides that there also is a deficit of workers at the institution as well. However, the advantages clearly outbalance the concerns. Apart from the known aspects of Internationalization

at Home, Staff Mobility can be part of a continuous staff development. Results of staff mobilities often show an improvement in student as well as in internal support because the staff members gained a better understanding of these situations and changed their behaviour. Concerning the partnership between institutions staff mobilities facilitate many opportunities to improve the co-operation and to advance innovation through new perspectives.

STAFF TRAINING

The other mean to improve the staff competencies at universities—next to staff mobilities—is Staff Training which conveys the skills necessary for the internationalized work environment. To set up efficient Staff Training it is really important to determine a concrete strategy that follows the international policy at the particular institution. This means one needs to decide on which information is needed in order to design appropriate training programs. To do so there are many questions that need to be answered, for example:

- What is the institutional strategy for internationalization?
- Are all staff members sufficiently competent and equipped to realize this policy?
- Are they motivated?
- Are they up-to-date to the international developments?
- Are they aware of the international dimension of the professions for which they train students?
- Are they able to deal with an international classroom?
- Are they able to teach in English?

After assessing the status quo and having an overview about the needs and possible fields of individual developments, one can set up specific activities, voluntarily or obligatory. That could be for instance:

- staff development programs with training courses, attendance at international conferences, etc.
- language classes

- agreements between staff members and their superior about international experiences (teaching assignments abroad, attendance at international conferences, intercultural trainings, etc.)
- recruitment criterias

PRACTICAL EXAMPLES AND EXPERIENCES

The two concrete and practical examples below show how Staff Mobility and Training are realized at the University of Osnabrück, Germany and at the Hanze University Groningen, Netherlands. They will give an idea about how these two strategies are implemented into the everyday business of the respective institutions and can be easily adopted in an adjusted or further developed manner.

NON-TEACHING STAFF MOBILITY AND TRAINING AT THE UNIVERSITY OF OSNABRÜCK (UOS), GERMANY

As already mentioned most of the times the discussions about how to improve the competencies of staff take place in the context of teaching staff. From the point of view of an International Office improving the skills of the administrative staff is very crucial because it plays an important role within the internationalization of a higher education institution as well.

In the International Office at the UOS the whole team discussed their needs and wishes to be able to fulfil their work in a professional and up to date way. Therefore, we agreed on regular participation in international events or business trips (if possible at least every two years) and everyone attends one or two workshops or seminars per year that contribute new ideas, insights, theoretical input, etc., to the every days business in the office.

Concerning other administrative departments, such as the students office, the library or the student housing, the demand of being prepared for ‘internationalized situations’ is rising. In

cooperation with the International Office, the Language Center and the Human Resource Development Department standard and tailor-made training options were offered, e.g. courses about intercultural competences or various language courses (mostly English) for secretaries, janitors at student dorms, etc..

Since the beginning of 2009, the new opportunities for staff members within the ERASMUS program (study visits) were communicated universitywide to encourage a professional exchange (e.g. administrative activities in other universities) and to improve intercultural knowledge and language skills of non-teaching staff. The ‘Marketing’ for the program was undertaken with the support of the University Management and the Human Resource Department. Within the program a financial support of study visits up to 3 weeks is granted and employees interested need - after discussing the idea with their supervisors - to submit an application including a motivation letter and a description of the concrete goal and the workplan. A selection committee then decides on the applications. Subsequent to the mobility a report needs to be submitted. Return visits should be enabled whenever possible to ensure reciprocal activity within the agreements.

There were seven administrative staff members (out of eleven applications) going abroad in 2009/10, the first term the program was offered. We were very satisfied with the feedback on the program and the number of applications showed the need for such measures. The statement of a participant of the Center for Information Management and Virtual Teaching summarizes:

For employees of the information management a study visit is a good opportunity to directly witness Europe's merging in higher education through the Bologna Process. My 3-week study visit in Hull/Great Britain had the goal to get to know the organizational structure and the culture of another university, to gain knowledge about information management and to learn from my British colleagues. I also had the chance to attend a staff conference about academic services. My stay in Hull was very informative and I learned a lot about other aspects of my work back home. We exchanged many ideas and learned from

each other. And along the way I also got an insight into the culture of my host country. I would recommend a study visit to all my colleagues (*E. Höckmann, University of Osnabrück, 2009*).

TEACHING STAFF DEVELOPMENT AT HANZE UNIVERSITY GRONINGEN (HUG), NETHERLANDS

Even though the following example is taken from a project that concentrates on teaching staff, it provides an informative basis for possible derivations to the work in International Offices.

In 2006, Els van der Werf, International Relations Manager, accomplished a large scale survey at HUG. The digital questionnaire was developed by associate professors and based on methods used in research of intercultural awareness. It was sent out to 1.400 teaching staff members by e-mail with a cover letter from the president. The deans of the different schools were informed and urged their staff members to take part. The number of fully completed responses was 563 (40%).

The questionnaire contained 100 questions that were divided into three categories:

- Experience (with internationalization, views of institutional policy)
- Language skills (in English)
- Attitude (cultural awareness and empathy with cultural differences)

Questions covering these three categories were for example:

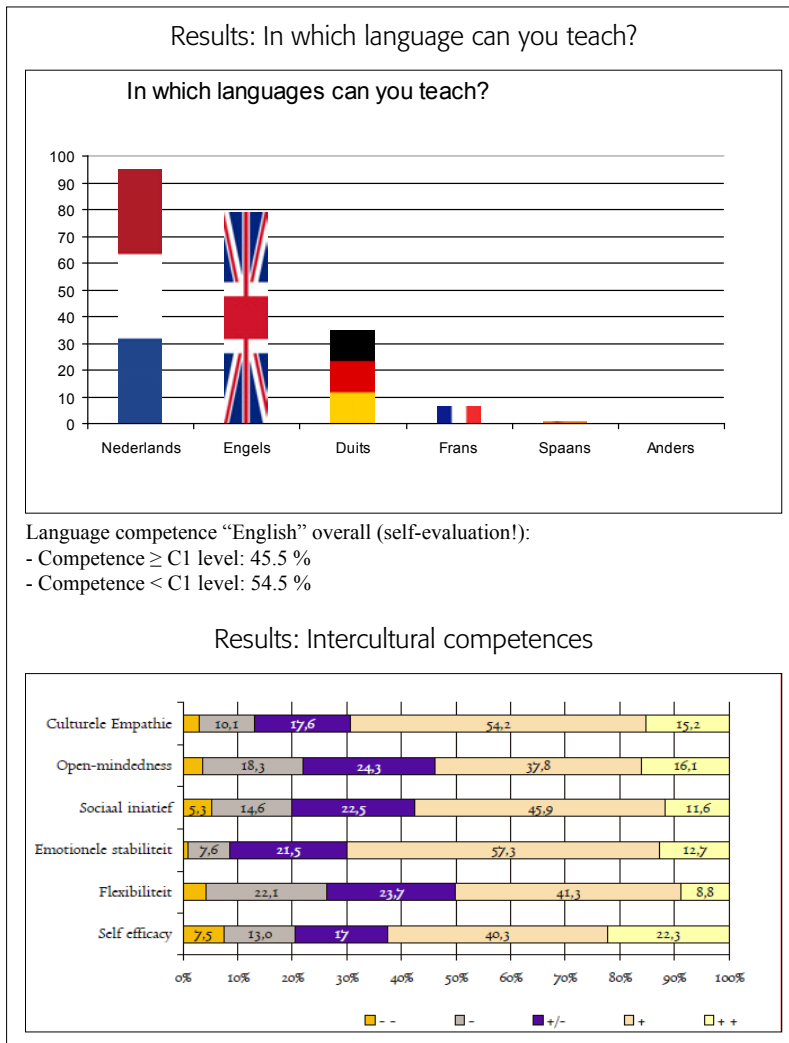
- What do you think about our international policy?
- How do you think you can contribute?
- In which language(s) can you teach? (self-evaluation)
- Do you have experience teaching in English?
- Do you feel competent to do so?
- Are you familiar with the international labour market for graduates in the profession(s) for which you prepare students?

- Do you like teaching international groups?
- What is your past international experience (internally and externally)?

The following table shows examples of the results in a graphical format.

Table 2

Graphical results, Sources: van der Werf, presentation, 2010



The *evaluation from a research point of view* implied doubts about the reliability of the self-evaluation with respect to language skills. But some departments that found it an important criteria followed up with other tests. The relevance of surveying intercultural competences was questioned as well since the focus on the psychological make-up of lecturers falls outside the responsibility of universities as employers and there are also no instruments to improve ‘negative’ results. Finally, the question of distinction between personal development vs. personnel development came up.

On the one hand, the *evaluation from a management point of view* confirmed the management in the international policy that had been chosen. On the other hand, the evaluation displayed the need for an overall strategy to improve foreign language skills as well as the need for an Human Resource Management (HRM) tool to assess, monitor and develop staff competences.

Overall the results were significant and helpful for further considerations at HUG. An important outcome was the development of an International Competences Matrix as a tool to help managers at HUG to determine whether (new) lecturers have the required competences or not and to help them to plan their personal development. Moreover, training options and diverse courses were offered via the Corporate Academy and teaching staff mobility (e.g. teaching assignments abroad, international conferences, international training) became part of the HRM cycle.


As mentioned earlier, such a survey could be undertaken in an adjusted format with the focus on the skills and competencies of members of the administrative staff. Results could help to set up suitable Staff Training programs next to or in combination with Staff Mobility programs.

SUMMARY

This paper has shown that against the background of the growing need for internationalization in higher education institutions Internationalization at Home and the International Classroom are two strategies that cope with this issue. Both require competent staff with respect to international and intercultural competences. Staff Mobility and Staff Training therefore are essential. The two practical examples described ways on how this can be achieved in the every day business of universities. But since these two examples are only two ways of supporting internationalization in higher education, further exchange and collaboration between International Offices and involved institutions in general will be necessary.

REFERENCES

- German Academic Exchange Service (DAAD) (2009). Statistische Übersichten zu den ERASMUS-Mobilitätsmaßnahmen. S. 41ff. (Available online: http://eu.daad.de/imperia/md/content/eu/downloads/erasmus/publikationen/fin_95208_daad__bersichten_07_08_7te_mail.pdf)
- Van der Werf, E. (2010). Presentation, "Competent staff for international classrooms: policy and practice". Held during a seminar in Bonn/Germany.

A decorative arrangement of seven light gray five-pointed stars is positioned at the top of the page. The stars are arranged in a descending staircase pattern from the top left towards the center. The central text is positioned below the middle star of this arrangement.

The necessity of civic education for sustainable development and global learning in curricula of higher education

*Andreas Brunold**

A decorative arrangement of three light gray five-pointed stars is positioned to the left of the section header. The stars are arranged in a descending staircase pattern from the top left towards the center.

THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

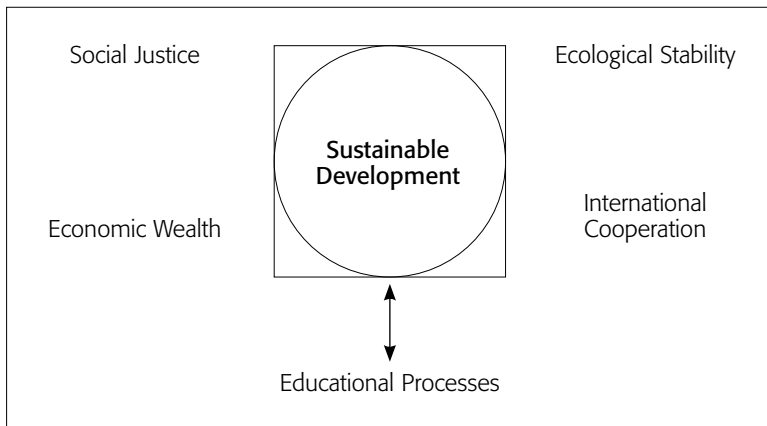
Sustainable development, as one of the great challenges of our time, is an inclusive concept that applies to all countries of the world; that is, to countries in the northern as much as to those in the southern hemisphere. It is central to all efforts towards the human shaping of the world through globalization.

The original motive for sustainable development becoming an action plan for politics, economy and society had been on the one hand the ecological crisis phenomena and on the other hand the social and economic inequality which had been realized and criticized more and more in the 1960s and 1970s (de Haan, 2004, p. 39). The interdependence between environmental protection and economic development had been accepted, what became the basis for the UN World Commission on Environment and

* Professor of Philosophisch-Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Augsburg (Germany).

Development (WCED) with its final Brundtland report in 1987 which has defined sustainable development as “development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” (Hauff, 1987, pp. 8, 46).

The basic philosophy of the concept of sustainable development can be characterized as a doubled integration: On the one hand, as an integration of contents and, on the other hand, as an integration of social participants and actors (Andersen et al., 1999, p. 38). The integration of contents was —because of its conflicts within their goals— also called a ‘magic square frame of aims’ (see Figure 1) of the dimensions of the principles of sustainable development (Fiedler, 1998: 62).



Source: Brunold, 2004, p. 47.

Figure 1
Magic square frame of aims

The integration of social forces is caused by the outspreading of educational processes, especially also within higher education institutions. One element of this lies in the system of education, where a big part of our ability to reflect our needs is constructed and fixed.

FROM ENVIRONMENTAL EDUCATION TO AN EDUCATION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

In the international context, the history of environmental education extends from the United Nations Conference ‘On the Human Environment’ in Stockholm in 1972 to the Intergovernmental Conference on Environmental Education in Tiflis in 1977, then further to the UNESCO United Nations Educational Program (UNEP) Conference in Moscow in 1987, to the UNCED in Rio de Janeiro, which marked a change of thinking and in setting public priorities (Weizsäcker von, 1992, p. 209).

In contrast to the developed countries of the North, where environmental education has a relatively assured status in the formal education system, immense structural deficits are to be seen in the countries of the South. The classical demand of transfers in technologies therefore, should be understood as transfers of knowledge in a broader sense, by which developed countries can also learn from developing countries and vice versa. Clearly in the area of education, the differences between North and South that emerged during the last century have been increasing. Therefore, knowledge of risk management is important for those countries, where industrialisation is at its inception. The transfer of knowledge between developed and developing countries is, therefore, an absolutely essential instrument for global risk management. This viewpoint is too little known in the developed countries and scarcely at all in the developing countries, which is why both formal and non-formal education are indispensable prerequisites for creating a change of awareness.

The question is: Is it possible to create concepts by multilateral strains which help the national educational politics to focus the demands of the worldwide and interdependent problem phenomena? Several United Nations Conferences and summits since the beginning of 1990s, which can be seen as parts of a “Global Governance architecture” gave some essential contributions towards that goal, for example the United Nations Conference

on Environment and Development (UNCED) in Rio in 1992 with the Agenda 21 as action plan for the 21. century, the General Assembly in 2000 with the United Nations Millennium Declaration, the World Summit on Sustainable Development (WSSD) in Johannesburg in 2002 and last but not least the proclamation of the Decade of Education for Sustainable Development from 2005 to 2014. Here the concept of sustainable development became the key of international educational politics (Nuscheler, 2000, pp. 301-317).

Especially chapter 36 of the Agenda 21 report was primarily focused on the possibility of reorienting education towards sustainable development as precondition of the necessary changing of public consciousness (Brunold, 2009a, p. 314).

Beyond education of environmental policy an education for sustainable development also requires new cultural, social and economic issues. Unfortunately the concept of sustainable development is still considered on almost all political levels as a program for continuing environmental policy. Currently are dominating environmental problems like the greenhouse effect. In order to cover the extent of sustainable acting with its global environmental, social, cultural, political and economic problems and their consequences it is necessary to develop a sensibility and awareness, since such a consciousness in solving problems in general is also a condition for changing habits in production and consumption patterns. This aspect of education for sustainable development also leads to an important way of changing harmful learning attitudes in line with sustainability. Therefore, this would suggest that criteria for a successful education program are learning processes from immediate experiences in everyday life situations, in connection with orientation in action and the integration of the contents, which have to be taught, in the context of social politics (WBGU, 1999). The road towards greater consciousness of sustainability comes through education, which must also be seen as an important instrument in overcoming problems on a global scale. Therefore, education

for sustainable development has its roots in the history of two distinct areas of interest of the United Nations, education and sustainable development.

THE UN DECADE OF EDUCATION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT 2005-2014

Especially the Johannesburg conference helped to deepen the commitment towards sustainable development on all levels, from the local to the global. After the summit, the United Nations member states committed themselves to the World Decade of Education for Sustainable Development. Resolution 57/254 passed in December 2002, also requesting that UNESCO assumes the task of international coordination, thus signalling that education and learning are at the heart of all approaches to sustainable development. By encouraging the idea of sustainability to take root in all areas of education systems, the World Decade of Education for Sustainable Development from 2005 to 2014 is intended to take significant steps towards greater educational sustainability. Thus the decade aims to encourage governments, educational institutions, non-governmental organisations, private enterprises, the media and individuals to integrate the concepts of sustainable development into all areas of education.

The United Nations Decade of Education for Sustainable Development (DESD) is a complex and far-reaching undertaking. The overall goal of the decade is to integrate the principles, values and practices of sustainable development into all aspects of education and learning. This educational effort should encourage changes in behaviour that should create a more sustainable future in terms of environmental integrity, economic viability, and a just society for present and future generations.

When UNESCO was requested to lead the decade, it was necessary to develop a so-called draft International Implementation Scheme (IIS), which was the result of extensive consultations

with United Nations agencies, national governments, civilian organisations and Non-government Organisations (NGOs), experts and specialists (UNESCO, 2005a).

It was presented at the 59th session of the United Nations General Assembly in New York, in October 2004, and then at the 171st and 172nd sessions of the UNESCO Executive Board in Paris in April and September 2005 (www.unesco.org/education). The objectives for the DESD were to:

- Facilitate networking, linkages, exchange and interaction among stakeholders in education for sustainable development (ESD);
- Foster an increased quality of teaching and learning in ESD;
- Help countries make progress towards the attainment of the millennium development goals through ESD efforts; and
- Provide countries with new opportunities to incorporate ESD into educational reform efforts.

The IIS sets out a broad framework for all partners to contribute to the Decade. It is a strategic document that focuses primarily on what nations have committed to achieve through the DESD under UNESCO's leadership. The ways countries decide how to approach sustainable development are to be closely linked to the values held in these societies, because it is these values that define how personal decisions are made and how national legislation is written. Education for sustainable development focuses, therefore, on underlying principles and values conveyed through education and is more concerned than the other three initiatives with the content and purpose of education, and, more broadly, with learning of all kinds (UNESCO, 2005b, Annex I, p. 4).

The global consultation to prepare the International Implementation Scheme (IIS) led to the identification of the following seven strategies as essential for moving forward by creating regional,

national, and sub-national implementation strategies and plans (UNESCO, 2005b, Annex I, p. 11):

- Vision-building and advocacy;
- Consultation and ownership;
- Partnership and networks;
- Capacity-building and training;
- Research and innovation;
- The use of information and communication technologies (ICTS); and
- Monitoring and evaluation.

All sustainable development programs must consider the three spheres of sustainability: a) environment, b) society (including culture), and c) the economy. Because ESD addresses the local contexts of these three spheres, it will take many forms around the world. Furthermore, education for sustainable development is based on ideals and principles that underlie sustainability, such as intergenerational equity, gender equity, social tolerance, alleviation of poverty, environmental preservation and restoration, conservation of natural resources, and the right to live in just and peaceable societies, which are also part of the Rio Declaration.

In this respect the principle of education for sustainable development is a form of political education that should not be neglected as it is based on the understanding that, first and foremost, the industrial nations who are considered to be the main source of environmental and developmental degradation have to start taking action.

Regarding the efforts, UNESCO is building up an instrument for implementing measures and strategies in relation to sustainable development it is important to ask for the success of the action. Therefore, a current study (Brunold, 2009b, pp. 68-83) evaluated the implementation of the DESD in different world regions (Africa, Arab States, Asia and the Pacific, Europe/North America/Central Asia as well as Latin America and the

Caribbean). A first result is that the implementation is carried out with different rates in the different regions. While in Asia almost 40 % of the respondents gave positive answers to the question if national plans for the International Implementation Scheme are in action, in all the other regions is only low activity to be seen.

It is agreed in all regions that implementing the goals and strategies of the DESD is primarily a duty of the state and should be carried out by institutions. Barriers are particularly social and economic conflicts, low civic participation as well as a lack of finance and personal staff. Despite of these difficulties the people in all world regions have great needs and high expectations regarding education for sustainable development. As main topics for education for sustainable development especially environmental education, civic education and global learning are considered.

THE CONCEPT OF GLOBAL LEARNING

Much of what is known about the environment, about human use of nature and ecosystems, is likely to be out of date in a few years' time or to have changed. Applying such outdated knowledge may even be considered to be harmful. Teaching environmental knowledge must, therefore, be accompanied by a sense of relativity and uncertainty about the future. This may not be really compatible with the way learning has been organised in recent times (De Haan, Harenberg, 1998, p. 102). It is necessary to rethink and redefine learning, a process that is determined by challenging knowledge that seems to be indisputable (Schratz, 1996, p. 26). In doing so an awareness of the uncertainty of knowledge about the environment would become an educational aim. The natural environment can only seem precious to those who know it and who have some direct experience of it. The extent to which the natural environment is ignored, and omitted from everyday experience and perhaps even replaced by virtual realities, is no longer in touch with veracity. Consideration of consumer buying habits and needs

in the industrialised nations of the western world constitute an essential aspect of the subject.

Global learning, as one of the main topics of the education for sustainable development, has to be seen as a mediation of this perspective, which establishes connections between everyday observable problems, worldwide processes, and lines of conflicts (Gugel & Jäger, 1996). These connections are not generally used, but by making them overt, such an approach extends beyond national interests and is involved in social and political developments that are coherent in a global space within which there are pedagogical possibilities for action and reaction. Therefore, global learning is an extension or an amplification of the horizon of education, and the results of the globalisation process is to use interdisciplinary methods.

In the twenty first century, the concept of global learning is being increasingly discussed and developed in the area of environmental policies and practices. In the further advancement of the concept of global learning, the area of global hazards is seen as a central point of view for the future development of humankind (Peccei, 1979). As common indicators of all global hazards can be recognised, it is clear that as they go beyond national frontiers, that the majority of people living in endangered areas are likely to be affected, and that decisions about them will also affect future generations.

One of the substantial and important tasks for global learning therefore, is the transportation of knowledge, abilities and the preparedness for a constructive acting out of conflicts, and as a consequence to prepare appropriate programs (Gugel & Jäger, 1997, pp. 168-173). For an appropriate adaptation of the subject of global learning there are necessarily very substantial efforts to be made in the area of political education, which has a key position in the pathway of effecting sustainability (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, 1992; WBGU, 1996).

Since the 1970s, there has been a wide consensus that political education should provide an important part in the solution through a variety of environmental and development problems (*Deutscher Bundestag*, 1972). Such considerations have also changed the theoretical implications and didactical models in the area of education that is concerned with environmental and development issues (Erdmann and Wehner, 1996, p. 151).

While in the decades of the 1950s and 1960s theoretical aspects of education were present in the foreground, which was characterised by a formal orientation towards information, the 1970s promoted a curriculum theory where educational objectives were designed and formulated in a new way. Certain models were widely implemented by the defaulting of particular governments with respect to their policy in the area of development.

In the past decade, cognitive educational structures have been most prominent in the foreground, whereas the 1980s gave greater attention to and a perception of more active participatory methods of learning.

Increasingly, it has become evident that the terminus of the Third World is in need of a new access road, which would be more equitable and would involve a large number of problems and the associated new developments within this multi-perspective field of politics. It is suggested then, that in the field of developmental pedagogy, learning about the Third World should no longer represent a central educational objective, but that learning with and from the Third World should be the centre of all didactic learning and instruction. As a consequence, there is no longer an interest in the existence of a Third World which must be considered obsolete, since it has been replaced by an awareness of 'One World' (Scheunpflug and Seitz, 1992). The One World concept highlights differentiation instead of homogeneity, and an equality of nations in addressing all questions about the future coverage of issues involving global rescues. Such a model signifies spatial, objective, and social dimensions and

is also placed in the context of circumstances set in time and involving a modified model in development policies. Table 1. shows a modified model of global change that is a breakdown of these dimensions with respect to future problem-solving.

Table 1
A modified model of global change

	Characteristic	Cognitive presentation of problems	Competence	Modes of learning
Spatial dimension	Global space	In transparency	Horizontal expansion	Global learning
Factual dimension	Complexity	Contingency, Interdependence, multicausal issues	Ability to abstract and multicausal thinking	Systemic learning
Temporal dimension	Dynamics and relativity	Risk, nonlinearity	Thinking in alternative forms of acting and time, reflection	Anticipatory learning
Social dimension	Multiculturalism	Relativity	Changing the perspective, empathy, tolerance, participation	Inter- and transcultural learning

Source: Seitz, 1998, pp. 55-70; Brunold, 2009a, p. 323

While driven by a traditional understanding of both learning and education, knowledge has been accumulating additively and this principle corresponds to the ideal of a time in which mechanisms of cause and effect do not have to be considered as key global problems. However, today's information society seems to lack knowledge and orientation because of the vast amount of information that society requires. In the past the supply of knowledge remained valid for a relatively long period of time and lengthy periods of time passed before important discoveries in economy and technology impacted on society and culture (UNESCO-Document 25 C4, 1991, p. 27). Knowledge that was acquired during one's youth used to be sufficient for a whole life time. This has changed completely over recent years. Growing specialisation is necessary to administer, convey and

use knowledge, and results in the fact that the individual takes a smaller and smaller part in society's collective knowledge (Fietkau, 1984, p. 24).

This paper suggests that global learning is gaining new value, since the speed at which knowledge becomes dated has to lead to new modes of learning. The difficulty of thinking in terms of cybernetic models or in imagining scenarios shows that human beings are still conditioned to their immediate surroundings because of their genetic endowment. Learning by simulating and thinking in networks, however, is indispensable whenever the consequences of human actions need to be anticipated and developments made future-compliant (Weinbrenner, 1997, pp. 122-151).

Thus the 'One World Education' is a form of political education that must not be neglected, since it includes the idea that it is the industrialised nations, above all, that are the main cause of environmental and developmental deficits, should take the first step to overcome these problems.

It has long been acknowledged that responsible behaviour towards the environment can neither be exclusively supported by a change of values and attitudes that are relevant for the environment nor exclusively by knowledge that is relevant for the environment. Behind this is the supposition that more environmental knowledge may lead to more environmental awareness, which is again a prerequisite for learning environmentally appropriate behaviour.

This premise is still alive because environmental education is dominated by the sciences, which have difficulty in giving up the thought that interpreting the ecology of natural balance correctly and logically leads to the most appropriate or 'right' behaviour with respect to environmental issues.

Compared with this, the result of research into environmental awareness can be reduced to the formula that no strong connection between environmental knowledge, attitudes towards the environment and environmental behaviour can be proved (De Haan, 1997, p. 132). Nevertheless, strengthening a population's environmental awareness is considered to be the central task for the future (WBGU, 1996, p. 3).

CONSEQUENCES FOR EDUCATIONAL PROCESSES AND CIVIC EDUCATION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Few political objectives areas are dependent on successful international cooperation for their achievement as sustainability. The basic conditions for education for sustainable development, however, differ considerably around the world. The same is true for educational approaches. More basic education as it is currently taught will not create more sustainable societies. The conundrum remains, that it is educated nations that leave the deepest ecological footprints, using largest amounts of resources and energy to support their lifestyles.

Sustainability in developing countries may mean something different than it would in an industrialised country or at least the political priorities would differ. In such countries, the immediate focus is on ensuring basic living conditions, whereas in industrial countries issues of sustainable consumption with regard to energy-inefficient luxury goods may be considered to be more important. It is also necessary to consider the challenge posed by so-called emerging economies to the sustainable development of world society. This raises some questions that go to the heart of the globalisation debate. What structures of global governance do we need in order to secure a viable future for the world? How do we allow developing countries to industrialise without endangering world climate? To what extent are ever scarcer resources and peacekeeping related (Leicht, 2005, p. 31).

To develop public understanding and awareness of sustainability and to make progress towards more sustainable societies it requires a population that is aware of the goals of sustainability and has the knowledge and the skills to contribute towards those goals. A knowledgeable citizenry supports a more sustainable society in several ways. First, citizens through their daily activities support government policy related to resource management and civic conduct. Second, citizens can support measures related to sustainable development and politicians who introduce and support enlightened legislation. Third, citizens can become knowledgeable consumers who purchase goods with low lifestyle impacts and who use their purchasing power to support corporate social and environmental responsibility and sustainable business practices. An informed citizenry can help communities and governments enact sustainability measures and move towards more sustainable societies.

Developing a knowledgeable citizenry requires a concerted effort with consistent and realistic messages delivered to people of all ages. The use of large scale media campaigns can reach substantial segments of society. Also, social marketing could be explored to deliver some of the simpler measures that lead to behavioural change. More comprehensive educational tools that focus on the skills inherent in critical thinking and rational decision making are necessary to build a citizenry capable of thinking through some of the more complex sustainability issues that face communities and nations (UNESCO, 2005b, Annex II, p. 5).

It is clear that towards participating for more sustainable societies an active citizenry also needs knowledge and skills regarding democratic citizenship. For this task an education for democratic citizenship would be capable as specific and basic educational tool. As an approach education for democratic citizenship should aim the promotion of a culture of democracy and human rights concerning goals like participation, social cohesion or solidarity as well as practices to promote the development of communities committed to genuine relationships. Civic education for sus-

tainable development combines both education for sustainable development and education for democratic citizenship.

COMPETENCIES FOR EDUCATION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

According to a quick change of knowledge and the focus on lifelong learning, education for sustainable development aims for acquiring competencies to be able to form the future actively and independently. In this context rational, emotional as well as activity-related components and the ability to evaluate are relevant. In relation to education for sustainable development the competencies focus on operating with knowledge about sustainable development and recognising problems of non-sustainable development. According to de Haan there are eight competencies (de Haan, 2004, p. 39-46) which however—in relation to civic education— can be modified and specified to a model of political-democratic civil competencies (Brunold, 2009a, p. 318). These are:

- The competency to recognize and evaluate forms and conflicts of aims of political, economic, ecological and social ‘value orientation’ and their interests, as well as being able to act upon it,
- The competency to develop skills of participation and intervention for own interests and interests related to the common welfare, as well as being able to act upon it,
- The competency to engage in the civil society and civic involvement in democracy,
- The competency to percept global challenges from multiple perspectives,
- The competency to perceive human and civil rights and being able to represent them actively,
- The ability to understand and form the link between local experiences and their global context in the global society,
- The competency to anticipate future risks and reflect the individual and global alternatives of acting and taking the responsibility of it and

- The competency to reflect the individual and cultural models which are provided by the media as well as to reflect consumption patterns and life styles as a political mature citizen.

Table 2 shows an extended model of competencies, regarding education for sustainable development with focus on global learning from a specific political-didactic and educational-political perspective. This model is being structured by three areas of core competencies: recognizing the focus on acquiring knowledge, evaluating the focus on reflection and at least acting with the focus on the ability and willingness to take an active part in society.

Table 2
A modified model of competencies for education
for sustainable development

	Core competency	Professional competency
recognizing	Searching for information and information processing:	<ul style="list-style-type: none"> • Information about political and economic situations in different countries
	Recognizing sociocultural and natural variety:	<ul style="list-style-type: none"> • Recognizing different political systems and explaining those topics for the developing possibilities of the people
	Analyzing the global change, globalization processes and development processes according to the principles of sustainable development	<ul style="list-style-type: none"> • Analyzing relations between politics, economy, society, environment • Recognizing forms and aim conflicts of the political, economic, ecological and social value orientation and interests (multiperspective) • Explaining political characteristics of the countries • Competency to anticipate possible future risks and reflect individual and global alternatives and the distant responsibility
	Differentiating social operation levels:	<ul style="list-style-type: none"> • Explaining political participation possibilities of individuals • Recognizing the role of political actors regarding the creation of sustainability • Recognizing different operation levels (local and global)

Continúa...

	Core competency	Professional competency
evaluating	Changing the perspective and empathy: Being aware of, appreciating and reflecting own and foreign value orientations in their significance for life	<ul style="list-style-type: none"> • Perceive or anticipate own and other interests • Evaluating interests according to political values • Evaluating forms and conflicts of aims of the political, economic, ecological and social value orientation and its interests
	Critical reflection and giving an opinion: regarding questions of globalization and developing and following the principles of sustainable development and human rights	<ul style="list-style-type: none"> • Knowing the relevance of Good Governance for a sustainable development • Justifying human rights and reflecting the tensions within it • Reflection on individual and cultural concepts as well as on consumption habits and life styles which are provided by the media (evaluating as a politically mature citizen)
	Evaluating development measures: taking into account different interests and conditions	<ul style="list-style-type: none"> • Recognizing effects of political and juridical measures and evaluating them in relation to sustainable development
acting	Solidarity and joint responsibility: Recognizing areas of personal joint responsibility and accepting them as a challenge	<ul style="list-style-type: none"> • Perceiving the relevance of sustainable development (also for the globalization process) and developing the ability and motivation for responsible political acting
	Communication and conflict resolution: Overcoming sociocultural and interest-related barriers	<ul style="list-style-type: none"> • Appreciating the sense of human rights and representing actively human and civil rights • Enduring cultural differences and differences of interests • Contributing to the balancing of interests and to conflict resolutions
	Capacity of acting within the global change: cooperation and motivation to innovate in the personal and job-related area; enduring uncertain situations	<ul style="list-style-type: none"> • Recognizing and enduring complex political situations within the globalization process • Behaving in accordance with the principles of sustainable development
	Participation: taking part actively in implementing the principles of the sustainable development in the private, school and job-related area as well as on the political and social level	<ul style="list-style-type: none"> • Based on a political opinion the students are able and ready to be involved with different social situations regarding the aims of the sustainable development • Developing skills of participation and intervention for own interests and interests of public welfare

Sources: *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, 2007, pp. 135-137; Brunold, 2009a, p. 318

MASTER PROGRAM “EDUCATION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT”

All sectors, including business, industry, government, non-governmental organisations, community organizations and higher education, should be encouraged to train their leaders in sustainability issues such as environmental management, equity policies, and to provide training to their workers in sustainable practices. The development of specialised training programmes to ensure that all sectors of the workforce have the knowledge and skills necessary to perform their work in a sustainable manner is a critical component of education for sustainable development.

Higher education institutions like universities are predestined initiating sustainable development. Because an individual change of consciousness assumes specific governmental politics and educational institutions that are able to push these changing processes. An adequate possibility for higher education institutions to train people in sustainability is to implement a multidisciplinary and competency-related master program “Education for Sustainable Development”. Main target groups of the master program may be teachers, social workers as well as administrative and governmental officials which fill the key and multiplier positions in the society. With the focus on these target groups a master program could contribute in particular to strengthen the link between schools and the community which is barely pronounced especially in developing countries. Educated in the same contents and methods, teachers and social workers respectively administrative officials should initiate and consolidate stable and co-ordinated collaborations in the same projects and contents. These common acts should strengthen the social cohesion. Table 3 and 4 show possible module plans for a master program “Education for sustainable development”.

Table 3
A module plan for a master program “Education for Sustainable Development” for teachers

Module		ECTS
Basic module: (Education for) Sustainable Development	Interdisciplinary approach and ring lectures	12
Sub discipline/Main module 1: Social sciences	Political sciences: Good Governance	9
	Sociology	9
Sub discipline/Main module 2: Economics	Consumer issues and sustainable economical acting	9
Sub discipline/Main module 3: Law	Ecological, economical and social aspects of law	9
Sub discipline/Main module 4: Ecological sciences	Ecological sciences	12
Sub discipline/Main module 5: International cooperation	Globalization and intercultural learning	12
Practice and methodology module: Didactics and methodology	Best-practice and case studies	18
Master thesis		30
Total ECTS:		120

Table 4
A module plan for a master program “Education for Sustainable Development” for social workers and administrative and governmental officials

Module		ECTS
Basic module: (Education for) Sustainable Development	Interdisciplinary approach and ring lectures	9
Sub discipline/Main module 1: Social sciences	Political sciences: Good Governance	9
	Sociology	6
	Communication sciences: Public relations	6
Sub discipline/Main module 2: Economics	Consumer issues and sustainable economical acting	9

Continúa ...

Module		ECTS
Sub discipline/Main module 3: Law	Consumer issues and sustainable economical acting	9
Sub discipline/Main module 4: Ecological sciences	Ecological sciences	12
Sub discipline/Main module 5: International cooperation	Globalization and intercultural learning	9
Sub discipline/Main module 6: Public administration	Risk management and municipal politics	9
Methodology module: Didactics and methodology of adult education	Best-practice and case studies	9
Practice module:	Training period	6
Master thesis		30
Total ECTS:		120

CONCLUSION

For developing specialised training and master programs it is necessary to support educational politics, and especially an ‘ecological awareness’ – both in the industrialised nations of the North and also in the developing countries of the South. The countries in the North should be aware of their exemplary function. It is an essential educational aim to show that sustainable and forward-looking development is not the responsibility of the ‘Third World’ in the first place and that developmental aid from the North to the South without changing behaviour in the North may have disastrous effects and do great harm.

However, no universal models of ESD exist. While there is an overall agreement on the principles and supporting concepts of sustainability, slight differences are existing depending on local contexts, priorities, and approaches. Each country has to define its own educational priorities and actions required for sustainability. The goals, emphases and processes must, therefore, be locally defined to meet the local environmental, social and

economic conditions in culturally appropriate ways. Education for sustainable development is equally relevant and important for both developed and developing countries.

REFERENCES

- Andersen, U., Homberger, I. & Penedo, N. (1999). Lokale Agenda 21 und Entwicklungspolitik, in: *Politische Bildung. Entwicklung der Entwicklungspolitik*, Jhrg. 32, Band 3., Schwalbach: Wochenschau.
- Brunold, A. (2004). *Globales Lernen und Lokale Agenda 21. Aspekte kommunaler Bildungsprozesse in der 'Einen Welt'*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Brunold, A. (2009a). Politische Bildung für nachhaltige Entwicklung und das Konzept des Globalen Lernens, in: Oberreuter, H. (Hrsg.). *Standortbestimmung Politische Bildung*, Schwalbach: Wochenschau.
- Brunold, A. (2009b). Politische Bildung für nachhaltige Entwicklung und die UN-Dekade der Bildung für nachhaltige Entwicklung, in: Schriftenreihe der Gesellschaft für Politikdidaktik und politische Jugend- und Erwachsenenbildung-GPJE (Hrsg.). *Aktuelle theoretische und empirische Projekte in der Politikdidaktik*, Band 8/2009, Schwalbach: Wochenschau.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (1992). *Umwelt und Entwicklung. Bericht der Bundesregierung über die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio des Janeiro. Entwicklungspolitik*, Materialien Nr. 84, Bonn.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2007). *Orientierungsrahmen für den Lernbereich Globale Entwicklung im Rahmen einer Bildung für nachhaltige Entwicklung*, Berlin.
- Council of Europe (Ed.) (2003). *A glossary of terms for Education for Democratic Citizenship*. Strasbourg.
- De Haan, G. (1997). Skizzen zu einer lebensstilbezogenen Umweltbildung, in: Lohmeyer, M. et. al. (Hrsg.). *Ökologische Bildung im Spagat zwischen Leitbildern und Lebensstilen, Loccumer Protokolle 25*, Loccum.
- De Haan, G. & Harenberg, D. (1998). Nachhaltigkeit als Bildungs- und Erziehungsaufgabe. Möglichkeiten und Grenzen schulischen Umweltlernens, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.). *Nachhaltige Entwicklung, Der Bürger im Staat*, 48. Jhrg., Heft 2, Villingen-Schwenningen: Neckar-Verlag.
- De Haan, G. (2004). Politische Bildung für Nachhaltigkeit, in: *Bundeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.): Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 7-8/2004, Bonn.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1972). *Umweltschutz. Umweltprogramm der sozialliberalen Koalition 1971. Bundestagsdrucksache 6,2710*, Stuttgart.

- Erdmann, K.H. & Wehner, G. (1996). Die Bedeutung des Wissens für die Umwelt- und Naturschutzbildung, in: Erdmann, K.-H., Nauber, J. (Hrsg.). *Beiträge zur Ökosystemforschung und Umwelterziehung*, Band. III, Bonn.
- Fiedler, K. (1998). Zur Umsetzung der Agenda 21 in den Staaten und Kommunen, in: ICLEI, Kuhn, S., Suchy, G., Zimmermann, M. (Hrsg.). *Lokale Agenda 21 in Deutschland. Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung*, Berlin.
- Fietkau, H.J. (1984). *Bedingungen ökologischen Handelns. Gesellschaftliche Aufgaben der Umweltpsychologie*, Weinheim.
- Gugel, G. & Jäger, U. (1996). Friedenspädagogische Überlegungen zum "Globalen Lernen", in: LSW, Schulstelle Dritte Welt - Eine Welt (Hrsg.): *Unser Bild vom Süden. Kritische Medienanalyse*, Soest.
- Gugel, G. & Jäger, U. (1997). Globales Lernen. Eine Perspektive zur friedenspädagogischen Bildungsarbeit, in: Vogt, W., Jung, E. (Hrsg.). *Kultur des Friedens. Wege zur Einen Welt*, Darmstadt.
- Hauff, V. (1987). *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*, Greven.
- Klafki, W. (1991). *Neue Studien zur Bildungstheorie und Didaktik*, Weinheim/ Basel.
- Leicht, A. (2005). Learning Sustainability - the UN Decade of Education for Sustainable Development in Germany. An International Education Initiative, in: *UNESCO today*, 2/2005, Paris.
- Nuscheler, F. (2000). Globalisierung und Global Governance, in: Lutz, D. (Hrsg.). *Globalisierung und nationale Souveränität*, Baden-Baden.
- Peccei, A. (Hrsg.) (1979). *Das menschliche Dilemma. Zukunft und Lernen. Bericht an den Club of Rome*, Wien.
- Scheunpflug, A. & Seitz, K. (1992). *Selbstorganisation und Chaos. Entwicklungspolitik und Entwicklungspädagogik in neuer Sicht*, Tübingen.
- Schratz, M. (1996). *Gemeinsam Schule lebendig gestalten*, Weinheim/ Basel: Beltz
- Seitz, K. (1998). Globales Lernen - Bildungswende für eine Zukunftsfähige Entwicklung, in: Führung, G. (Hrsg.). *Lernen in weltweitem Horizont*, Münster.
- UNESCO (Ed.) (1991). *Dokument 25 C/4, Dritter mittelfristiger Plan 1990-1995*, Bonn.
- UNESCO (Ed.) (2005a). *United Nations Decade of Education for Sustainable Development 2005-2014, Draft International Implementation Scheme*. Paris.
- UNESCO (Ed.) (2005b). *Report by the Director-General on the United Nations Decade of Education for Sustainable Development. International Implementation Scheme and UNESCO's contribution to the Implementation of the Decade*. Executive Board, 172 EX/11, Paris.
- Weinbrenner, P. (1997). Didaktische und methodische Konzepte für die Bearbeitung ökologischer und zukunftsorientierter Themen, in Frech,

- S., Halder-Werdon, E. Hug, M. (Hrsg.), *Natur - Kultur. Perspektiven ökologischer und politischer Bildung*, Schwalbach: Wochenschau
- Weizsäcker von, E.U. (1992). *Erdpolitik. Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt*, Darmstadt.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) (1996). *Welt im Wandel. Wege zur Lösung globaler Umweltprobleme. Jahresgutachten 1995*, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) (1999). *Welt im Wandel. Strategien zur Bewältigung globaler Umweltrisiken*, Berlin.



PARTE III
DIGITALIZACIÓN

A decorative graphic consisting of seven light gray five-pointed stars arranged in a vertical, slightly curved line, centered on the page above the title.

La experiencia en la implementación del concepto de gobierno electrónico en Latinoamérica*

*Diego Cardona***

LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

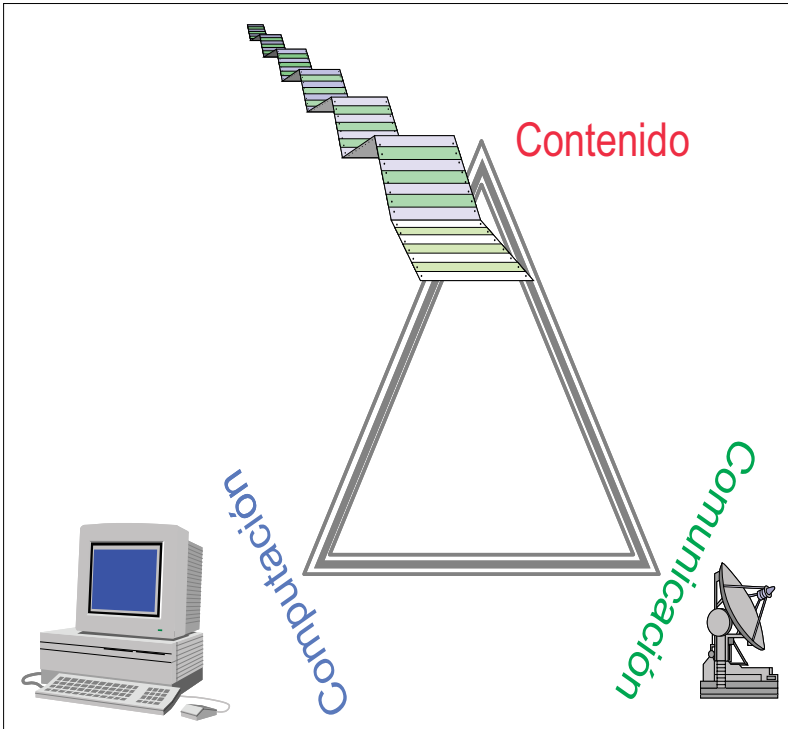
Desde la óptica semántica y sin tener en cuenta la especificación de la información y de las comunicaciones, la tecnología corresponde a inventos que resuelven los problemas directamente, a través de un conjunto de conocimientos de tipo especializado que se manifiestan en máquinas, programas o procedimientos y que implican un patrón de desarrollo de actividades (Tapscott, 1997). Desde una óptica productiva, la tecnología es el uso del conocimiento necesario para producir un bien o un servicio (Tapscott & Caston, 1995).

Al especificar tecnología en el campo de la información y las comunicaciones, se encuentran dificultades debido a su continuo desarrollo y diaria expansión. Para tener un punto inicial de discusión, se asumirá que las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, TIC, corresponden al conjunto de actividades

* Presentado en el III Simposio “Las sociedades ante el reto digital”. Cátedra Europa, 2010.

** Consultor TIC y Gobierno en línea.

que facilitan, por medios electrónicos¹ el archivo, procesamiento, transmisión y despliegue interactivo de información (OECD, 2000). Esta definición comúnmente aceptada cubre una amplia gama de acepciones y tiene en cuenta el trípode tecnológico (Tapscott, 1997), base del manejo de los contenidos, con herramientas computacionales que permiten su transmisión.



Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 1
Trípode tecnológico

¹Ejemplos de estos medios electrónicos son: el scanner, las computadoras, los equipos de proyección, el teléfono, el fax, la televisión digital, las fuentes de video y la radio, periféricos como pueden ser los sistemas alternativos de acceso, las interfaces para el control de equipos, las facilidades para video conferencia, los juguetes electrónicos (hardware) y las bases de datos, las hojas electrónicas, el acceso y uso de Internet, los sistemas de correo electrónico, los sistemas integrados de aprendizaje, los programas multimedia (software).

Según el reporte del grupo de acción política del gobierno del Reino Unido (Gobierno Británico, 1996), las TIC se transformaron en foco de atención en el momento en el que los PC² se convirtieron en una utilidad de fácil acceso para el ciudadano en la primera parte de la década de los años ochenta. Esta situación se conoce como *la tercera ola* (Toffler, 1981), después del desarrollo de la agricultura y de la revolución industrial y coincide con el proceso de incorporación en la sociedad del conocimiento.

En esta tercera ola, las TIC le ofrecen al ciudadano costos más bajos, comunicación y acceso más eficientes y seguros a la información, y servicios del Gobierno (Castells, 1999). Según la OECD, las TIC tienen como fortaleza su velocidad, la compresión del tiempo y la distancia, la informalidad, así como su fácil acceso y bajo costo relativos (Gualtieri, 1999). Como se observa, las TIC no son más que una nueva expresión de la importancia que están cobrando los denominados factores intangibles, como el conocimiento, frente al tradicional equilibrio de los factores productivos clásicos, tierra, trabajo y capital (Salvador, 2002).

Para el caso que interesa, hay que tener en cuenta que el Gobierno fue diseñado a finales del siglo XVII con tecnología de esa época: papel, lápiz e imprenta, así las tecnologías antiguas soportan los músculos, lo físico, mientras que las tecnologías modernas soportan la mente, lo abstracto. Por lo tanto, se debe pasar de los átomos a los bits, o lo que es lo mismo del *brick to click* (Negroponte, 1999), bajo la tutela del Gobierno.

LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), el término sociedad del conocimiento es usado para describir el creciente uso de las TIC y el impacto

² *PC Personal Computer*, Computadores Personales, por sus siglas en inglés.

social, político, cultural y económico que están teniendo en la sociedad, los gobiernos y la economía. La sociedad de hoy se está volviendo cada vez más interconectada, interactiva, instantánea, rica en información, informal y más incierta (Gualtieri, 1999).

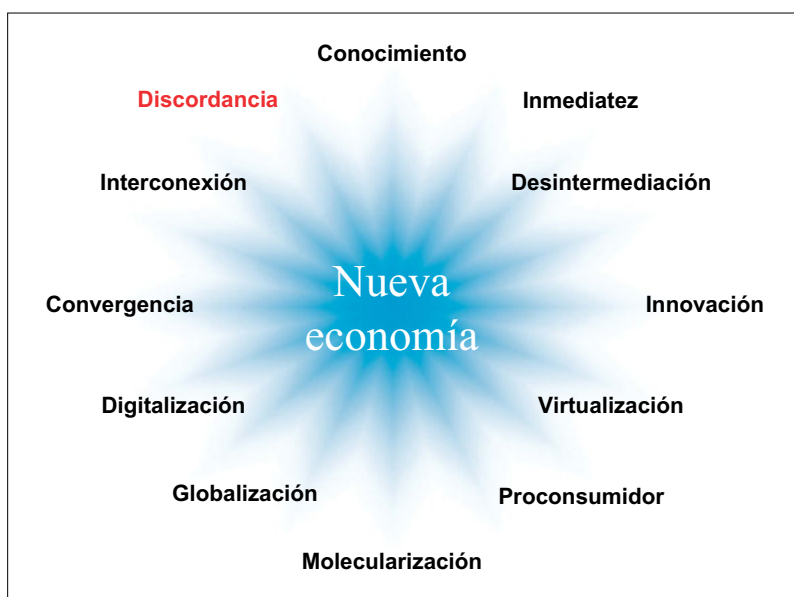
Otra aproximación al concepto de sociedad del conocimiento podría ser el planteado por el Banco Interamericano de Desarrollo, que en un manual de aplicación para Latinoamérica la define como «un determinado nivel de desarrollo social, económico y tecnológico caracterizado por la participación de diversos agentes, gobierno, empresas, investigadores, centros tecnológicos, organizaciones sociales y ciudadanos, dispuestos a generar, difundir y usar la información para la producción de conocimiento económicamente útil a los fines del desarrollo» (Valenti, Anta & Bendersky, 2003).

La sociedad del conocimiento se expresa en tres hechos (Cardona, 2002):

- Las organizaciones dependen cada vez más del uso de las TIC.
- El ciudadano está cada vez más y mejor informado, puesto que utiliza las TIC en su actividad diaria.
- Se está consolidando un sector del conocimiento constituido por tres subsectores:
 - Contenidos
 - Distribución y acceso a la información
 - Industria telemática

En los anteriores términos, se puede afirmar que la *sociedad del conocimiento*³ no es la que viene, es en la que estamos ya, la que se está desarrollando desigual y contradictoriamente en todas las partes del mundo y que se caracteriza por ser informacional, global y estar conectada en redes (Castells, 2000).

³La cursiva es del autor de este documento teniendo en cuenta el planteamiento de Castells, que cuando habla de sociedad del conocimiento incluye aspectos económicos, socio-culturales y políticos (Castells, 1999).



Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 2
Nueva economía

BRECHA DIGITAL

La aplicación de las TIC en una sociedad del conocimiento regida por una nueva economía como la descrita previamente, implica indefectiblemente la creación o ampliación de la denominada brecha digital, entendida como la diferencia que existe entre individuos, hogares, empresas, organizaciones y áreas geográficas de diferentes niveles socio-económicos, debida a la oportunidad que tienen de acceder a las TIC y el uso que le dan a Internet en diferentes tipos de actividades (OECD, 2000).

Las TIC son tan importantes para potenciar el cambio de las relaciones económicas y sociales como hace siglo y medio, con el desarrollo de la industrialización, lo fueron la incorporación de la electricidad y posteriormente las telecomunicaciones. Las TIC, sin duda, son una oportunidad abierta para los países menos favorecidos. Si bien existen fallos en el mercado y en

las estructuras sociales, que han limitado la difusión equitativa de las TIC, hoy hay una conciencia clara de que estas cuestiones deben cambiar, sobre todo por parte de los organismos internacionales y de los gobiernos de los países desarrollados (OECD, 2000). Sin embargo, las cosas no han cambiado, lo que se ha transformado es la tecnología, no las leyes de la economía que impulsan o frenan el desarrollo de los países o de las regiones (Shapiro & Varian, 1999).

De no cumplir con unos requerimientos mínimos, la implantación de las TIC traerá consigo una ampliación de la brecha entre países y clases sociales (Mallorga, 2001) y, de otro lado, «aunque las TIC son un paso de incremento de los medios formativos, el riesgo más importante de las TIC será la brecha social, ya no sólo fractura social, ahora será la fractura digital» (Masllorens, 2001), y la gran división entre países ricos y pobres, ampliamente conocida en lo que respecta a los aspectos sociales y de riqueza, prevalecerá y será igualmente preocupante en el ámbito de las TIC (Peters, 2001).

Desde esta perspectiva se ha de enfrentar la función del Gobierno que es, entre otras, ofrecerle al ciudadano la opción de ingresar en la sociedad del conocimiento evitando la denominada brecha digital.

GOBIERNO ELECTRÓNICO

El concepto de gobierno electrónico ha sido impulsado desde diferentes foros regionales, nacionales e internacionales, como la “II Cumbre mundial de ciudades y autoridades locales sobre la sociedad de la información”, desarrollada en la ciudad de Bilbao y en la cual se generaron gran cantidad de compromisos para que las ciudades se incorporen a este irreversible proceso de innovación que implica el ingreso en la sociedad del conocimiento⁴, adicionalmente, en la reciente “Cumbre mundial de

⁴<http://www.it4all-bilbao.org/>

la sociedad de la información”, desarrollada en la ciudad de Túnez⁵, se reiteraron los compromisos, ya no solo para el nivel de las ciudades sino para el entorno mundial y se apoyaron en el “Plan de acción regional para la sociedad de la información”, definido en la ciudad de Santiago de Chile⁶.

En el entorno latinoamericano, cabe resaltar la “Cumbre de las Américas” realizada en la ciudad de Mar de Plata en Argentina⁷, preámbulo del proyecto MuNET de la Organización de los Estados Americanos, OEA, iniciado en el 2005⁸, que corrobora los procesos realizados en Colombia y concretados en situaciones tan dicientes como el premio otorgado a Bogotá durante el “V Encuentro iberoamericano de ciudades digitales”⁹, la definición de una agenda para el municipio latinoamericano durante el “I Congreso latinoamericano de municipios”¹⁰, los resultados de los estudios sobre la “Disposición para el Gobierno Electrónico”, DGE, que se pueden consultar electrónicamente¹¹ y que se relacionan con la declaración de la Red Iberoamericana de Ciudades Digitales, RED, realizada en la ciudad de Puebla y, finalmente, la publicación del Manual específico¹² durante el “I Encuentro Iberoamericano de Ciudades Digitales 2000”¹³.

CONCEPTO

Existe una amplia variedad de definiciones que no generan consenso sobre el concepto gobierno electrónico (Ronaghan, 2002). Las expresiones *estado electrónico*, *gobierno digital*”,

⁵ <http://www.itu.int/wsis/>

⁶ <http://www.cepal.org/socinfo/>

⁷ <http://www.summit-americas.org/NextSummit-esp.htm>

⁸ http://www.oelainnovacionesyalianzas.org/asp_noticia.asp?ite_id=5062&pla_id=1&cat_id=5092&cat_nom=PROGRAMA%20MuNet

⁹ <http://www.ahciet.net/agenda/evento.asp?idEvnt=102&Act=PON>

¹⁰ <http://www.flacma.org/flacma/agenda.pdf>

¹¹ <http://www.gobiernoelectronico.org/?q=node/4957>

¹² <http://www.iberomunicipios.org/home/iberomunicipios/default.asp?idm=10094&idsm=10470>

¹³ <http://www.iberomunicipios.org/home/manual/>

gobierno electrónico, gobierno en línea, administración electrónica y Estado digital, equivalentes a las anglosajonas *electronic government, e-government, e-governance* o *e-democracy* se refieren al paradigma tecnológico asociado a la prestación telemática de servicios por parte de los poderes públicos para:

- Proveer más y mejores prestaciones a los ciudadanos.
- Proveer puntos de acceso unificados y sencillos para satisfacer múltiples necesidades informativas y de servicios.
- Adicionar productividad, calidad y valor a los servicios.
- Proveer atención personalizada.
- Resolver trámites, consultas, reclamos y sugerencias *en línea*.
- Aumentar la participación ciudadana.
- Aumentar la calidad y reducir el costo de las transacciones dentro del Gobierno.
- Reducir el costo; en dinero, tiempo, molestia y carga anímica, asociado a los trámites.
- Aumentar la transparencia de la gestión pública.

Estas expresiones, que se han difundido globalmente para referirse a la interacción telemática dentro del gobierno y entre este y la comunidad, resaltan la autoridad y el medio tecnológico sobre el verdadero centro de atención que debe ser el ciudadano (Tesoro & Arrambari, 2002).

Una vez realizada la revisión de una lista (Cardona, 2003) de las diferentes definiciones encontradas, que no es necesariamente exhaustiva ni excluyente, se puede concluir que el concepto gobierno electrónico engloba por lo menos los siguientes elementos:

- Implica innovación en las relaciones internas y externas del Gobierno con:
 - Otras agencias gubernamentales,
 - sus propios empleados,
 - el sector privado en sus ámbitos lucrativo y no lucrativo y
 - el ciudadano

- Afecta la organización y la función del Gobierno en lo relativo a:
 - Acceso a la información
 - Prestación de servicios
 - Realización de trámites
 - Participación ciudadana
- Busca optimizar el uso de los recursos para el logro de los objetivos gubernamentales.
- Su implementación implica el paso por una serie de fases, no necesariamente consecutivas.
- Está relacionado con la aplicación de las TIC.
- Es un medio, no un fin en sí mismo.

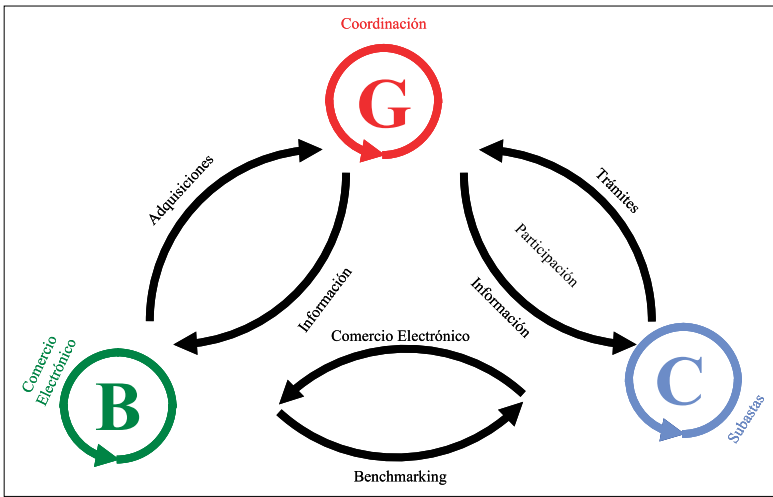
La definición del *Gartner Group* se puede considerar ecléctica y dice que el gobierno electrónico es la continua optimización en la prestación de servicios públicos, acceso a la información pública y participación ciudadana mediante la transformación interna y externa de las relaciones con base en el uso de las TIC (Baum & Di Mario, 2001). Esta definición implica la existencia de relaciones internas y externas propias de la gobernanza¹⁴.

En las relaciones externas se identifican al menos dos componentes:

- Participación ciudadana: que hace énfasis en la interacción entre ciudadanos y representantes elegidos para participar en la toma de decisiones que afectan a las comunidades.
- Prestación de servicios públicos y acceso a la información pública: que garantiza la atención de los requerimientos efectuados por el ciudadano.

¹⁴Un interesante documento presenta otra perspectiva que coincide en su fundamento con la desarrollada en este documento y en la que existen cuatro dimensiones:

- La interna
- La externa
- La relacional
- La promocional



Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 3 Interacciones en Internet

En lo que tiene que ver con las relaciones internas, se involucra un tercer componente (Seifert & Petersen, 2001):

- Integración horizontal: que permite la creación de los servicios externos a partir de la interacción entre distintas agencias del Gobierno.

El desarrollo conjunto sobre los componentes anteriores se debe traducir necesariamente en innovaciones de servicio al ciudadano, a las empresas y a los funcionarios, tratando de alcanzar resultados en diferentes áreas (Valenti et ál., 2003).

- G2G: relaciones entre las agencias gubernamentales, corresponden a la coordinación interagencial. Aunque existe la definición de G2E, entendida como las relaciones entre las agencias gubernamentales y sus empleados, siguiendo varios autores se considera como un subgrupo de las relaciones G2G.
- G2B: relaciones entre las agencias gubernamentales y las empresas para proveer bienes y servicios e intercambio de información.

- G2C: relaciones entre las agencias gubernamentales y el ciudadano para la prestación de servicios públicos e intercambio de información.

PARTICIPANTES

Los antecedentes presentados permiten concluir que el gobierno electrónico implica la existencia de relaciones internas y externas con componentes de participación ciudadana, prestación de servicios públicos, acceso a la información pública y, finalmente, la integración horizontal interagencial. Estos componentes cubren los diferentes sectores del gobierno electrónico denominados G2G-gobierno a gobierno¹⁵, G2B-gobierno a empresas y G2C-gobierno a ciudadano (Seifert & Petersen, 2001).

Dentro de este espectro del gobierno electrónico y, en particular, en el sector G2C, se han de tener en cuenta los diferentes roles que el ciudadano desempeña (Duivenboden, 2002)¹⁶: Estos son:

- Solicitante de servicios e información: con un comportamiento diferente al del comprador tradicional del sector privado, que siempre actúa voluntariamente¹⁷.
- Sujeto del Estado: es sujeto de normas, regulaciones y decisiones definidas por el Gobierno.
- Participante: está en capacidad de participar activamente en los procesos de definición de políticas.

¹⁵ Siguiendo varios autores, se considera que las relaciones Gobierno a empleados, G2E, están englobadas dentro de las relaciones Gobierno a Gobierno G2G.

¹⁶ Duivenboden en su texto los denomina «*customer, subject of the state, citizen and voter*».

¹⁷ En este apartado no existe consenso sobre el uso del algún término en particular. Una buena aproximación se logra al hablar de tres tipos de ciudadano (Chias, 1995):

- ciudadano administrado: cuando hay bajo poder y grado de sustitución (permisos, certificados).
- ciudadano usuario: cuando hay equilibrio en el intercambio (educación, salud).
- ciudadano cliente: cuando hay alto grado de poder y sustitución (transporte).

Aún sin entrar a revisar las diferencias entre cliente (quien paga) y consumidor (quien se beneficia), lo que sí es claro es que no es recomendable usar la palabra *cliente* en sustitución de la palabra *ciudadano*.

- Elector: está en capacidad de elegir a sus representantes.

Es importante tener en cuenta que los ciudadanos esperan ponerse *en línea y no en la fila*¹⁸, desean obtener servicios públicos más rápidos, de fácil acceso y con menos errores (Al-Kisbi, *et ál.*, 2001).

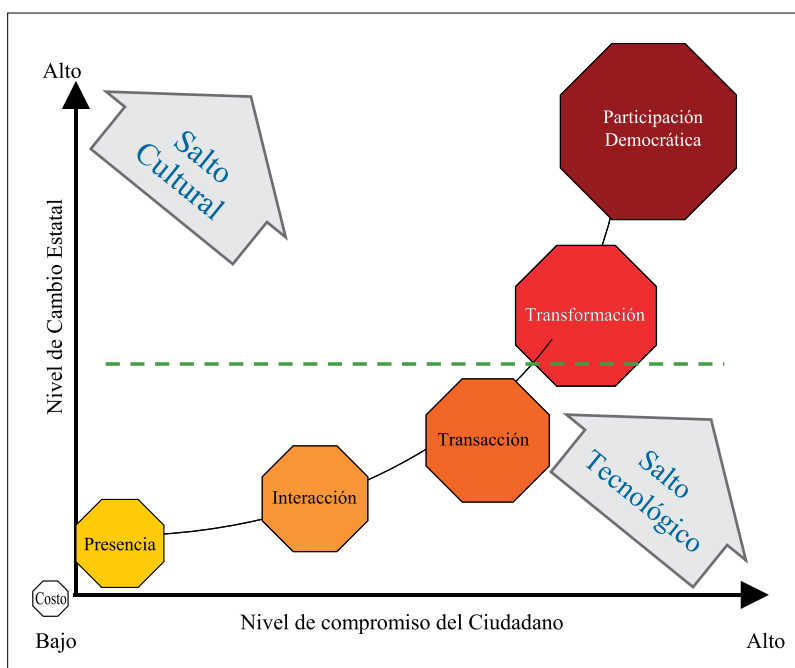
FASES

En su posición de solicitante de servicios e información, la teoría plantea que el ciudadano tiene expectativas que se distribuyen a lo largo de las fases de un proyecto de gobierno electrónico de la siguiente manera¹⁹:

- Presencia: mantener informado al ciudadano.
- Interacción: oír requerimientos y conocer las necesidades del ciudadano. Iniciar trámites, aunque el procesamiento final se tenga que realizar a través de los canales tradicionales. Retroalimentar sobre los procesos emprendidos.
- Transacción: trabajar para que las necesidades y los requerimientos se expresen en las políticas definidas. Ejecutar trámites completos en línea, que no impliquen integración interagencial.
- Transformación: ejecutar todos los trámites en línea, gracias a la integración interagencial vertical y horizontal que obliga a la redefinición de las funciones y de las organizaciones. *Concepto de ventanilla única*.
- Participación democrática: implementar lo que el ciudadano decide.

¹⁸ El original en inglés *Putting citizens on-line, not in line*.

¹⁹ Adecuación del autor a partir de la revisión existente sobre metodologías de evaluación de los proyectos de gobierno electrónico (Cardona, 2003). Es importante tener en cuenta que las expectativas son independientes del posterior cumplimiento de las mismas por parte de los proyectos que se implementen.



Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 4
Modelo de implementación

En la primera fase de presencia, las agencias gubernamentales utilizan las TIC para entregar información básica al público. Muchas de ellas se encuentran en esta etapa²⁰, con una simple presentación desde la perspectiva de la organización, y ahora están cambiando hacia una perspectiva del ciudadano²¹ o, lo que es lo mismo, desde una posición de oferta hacia una de demanda (Echeberría, 2000).

²⁰ De acuerdo con las Naciones Unidas, en el 2002, de 190 estados evaluados, 169 tenían presencia en la Web.

²¹ Entre otros muchos ejemplos, se pueden consultar la página del gobierno de Cuba <http://www.cubagob.cu/> la página no oficial del gobierno de Afganistán <http://www.gksoft.com/govt/en/af.htm>, la página del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno de Colombia <http://www.mintrabajo.gov.co>.

En la segunda fase de interacción las agencias amplían la capacidad de los servicios proveídos a través de las TIC, de tal manera que el ciudadano puede acceder a información crítica, así como a formatos susceptibles de descarga y además puede contactar a la institución vía correo electrónico²². Hasta este nivel ya han llegado una gran cantidad de agencias²³.

Una tercera fase más adelantada²⁴ es la de transacción, en la que las agencias adicionan aplicaciones de auto servicio para que el ciudadano pueda realizar trámites completos en línea²⁵. Hasta esta fase, el avance se genera fundamentalmente por un salto tecnológico. Es decir, no se dan cambios en las estructuras organizacionales o funcionales de las agencias del Gobierno. Los proyectos de gobierno electrónico se pueden adelantar hasta esta etapa sin la generación de sinergias entre instituciones, ya que corresponde a la automatización de las actividades que se desarrollan de manera independiente y *usan* al ciudadano como enlace entre las organizaciones.

En la cuarta fase, que corresponde a la transformación, el salto es cultural. Esta situación genera un reto mayor para su implementación porque implica una redefinición de los servicios y de la operación del Gobierno. Para que tenga sentido el salto cultural, no solo se deben ejecutar proyectos específicos y aislados dentro de las agencias gubernamentales, sino que también se requiere

²² Nuevamente, entre muchos ejemplos se pueden consultar la página del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno Español <http://www.mec.es>, la página de la Universidad Autónoma de México <http://www.unam.mx>, la ventanilla única del Gobierno colombiano <http://www.gobiernoenlinea.gov.co> o la ventanilla única del Gobierno de Brasil <http://www.redegoverno.gov.br>.

²³ De acuerdo con las Naciones Unidas, en el 2002 una docena de estados se encontraban en esta etapa.

²⁴ De acuerdo con las Naciones Unidas, en el 2002 17 estados se encontraban en esta etapa.

²⁵ Como ya se ha dicho, entre otros muchos ejemplos se pueden consultar la página del Gobierno británico <http://www.ukonline.gov.uk> la página del Gobierno de Australia <http://www.dewrsb.gov.au>, la página del Gobierno de Nueva Zelanda <http://www.e-government.govt.nz> o la página del Gobierno de Noruega <http://www.skatteetaten.un>.

crear un proyecto sostenible de largo plazo que implemente todas estas iniciativas y que propenda por su aplicabilidad a todo lo largo y ancho del Gobierno. Crea una integración total entre agencias y entre niveles regionales, así como con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y el ciudadano, permitiendo servicios cada vez más personalizados. En esta fase se encuentran muy pocas agencias en el ámbito mundial²⁶, pero aquellas que han logrado llegar, son paradigmas del cambio organizacional que han de seguirse. La funcionalidad de las TIC las convierte en complemento de otros canales de atención, permitiendo el concepto de ventanilla única y el sistema de agencias cruzadas con servicios compartidos.

Finalmente, el Gobierno debe implementar el paso hacia la participación democrática, que le permite al ciudadano intervenir activamente en la definición de las políticas públicas a través del ejercicio del voto y de la revisión del quehacer político de los dirigentes elegidos²⁷.

ALGUNAS PRECISIONES

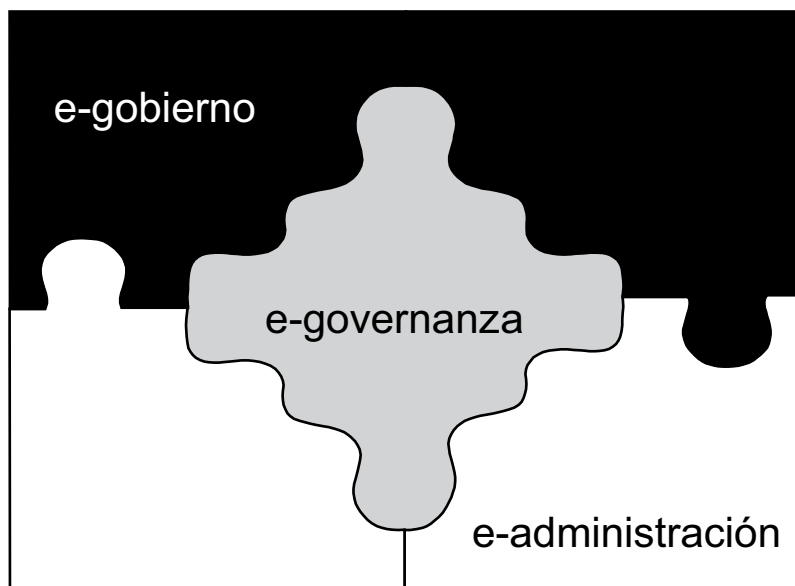
La implementación de este concepto se desarrolla mediante diversas iniciativas que se pueden agrupar, de acuerdo con la

²⁶ En este nivel se encuentran muy pocos proyectos, así que se plantean casos muy particulares como la página de la ciudad de Indianápolis en USA <http://www.indygov.org>, el portal único del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica <http://www.firstgov.gov>, el portal único del Gobierno de Singapur <http://gov.sg>, el portal único del Gobierno de Canadá <http://www.canada.gc.ca> y el caso de la ciudad de Barcelona <http://www.bcn.es>.

²⁷ Existen varios ejemplos sobre aplicaciones de participación democrática, entre los que se pueden contar la experiencia del Gobierno catalán con la Fundación Jaume Bofill <http://www.democraciaweb.org>, los esfuerzos hechos por el Gobierno canadiense <http://www.elections.ca>, los excelentes resultados obtenidos por el Gobierno de Nueva Zelanda <http://www.elections.org.nz>, el pionero del tema en el ámbito privado, Steven Cliff <http://www.e-democracy.org> o una fuente de direcciones interesantes para el tema en http://www.publicwork.org/0_links.html.

afectación de la función del Gobierno²⁸ y de la administración²⁹, como objetos de las TIC en tres niveles:

- Gobernanza electrónica
- Gobierno electrónico
- Administración electrónica



Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 5
Funciones del Gobierno

Esta clasificación también cobra sentido cuando se observa que el Gobierno, a partir de la participación ciudadana expresada por canales democráticos, toma decisiones y las ejecuta a través de la administración.

La gobernanza no corresponde al Gobierno como una entidad física, se entiende como el proceso mediante el cual las insti-

²⁸ Equipo que acompaña a la persona elegida popularmente. Representa una voluntad pública y tiene carácter decisor

²⁹ Órganos que toman decisiones públicas sin haber sido escogidos popularmente

tuciones, las organizaciones y los ciudadanos se guían ellos mismos. La gobernanza electrónica (*e-governance*), por lo tanto, corresponde a todas aquellas iniciativas que ponen énfasis en la interacción entre ciudadanos, ONG, actores de una comunidad, agencias gubernamentales y representantes públicos, para participar en el devenir de las comunidades a través de medios electrónicos.

De estas iniciativas, tal vez una de las más representativas, conjuntamente con los movimientos transnacionales³⁰, es la democracia electrónica (*e-democracy*), que corresponde a todas aquellas experiencias que ponen énfasis en el proceso democrático y en la participación ciudadana, sin restricciones espacio temporales y usando las TIC como complemento, no en reemplazo de los sistemas tradicionales (Hacker & Van Dijk, 2001). El potencial de las TIC se basa en el carácter no jerárquico y cibernético que favorece la interactividad. Son varias las acciones llevadas a cabo en este ámbito, entre las que cabe destacar la votación electrónica³¹, la interacción electrónica con los estamentos legislativos³², la realización en línea de referéndum³³, etc.

El gobierno electrónico (*e-government*) corresponde a todas aquellas iniciativas que implican el uso de las TIC en la gestión inter-organizacional del Gobierno e incluye la definición, coordinación, implementación y desarrollo de las políticas públicas. Estas iniciativas, en el ámbito de las políticas públicas, se ejecutan a través de:

- Desarrollo de programas centrados en el ciudadano.
- Promoción de la participación ciudadana.

³⁰ El caso del perdón de Safiya Huseini por el movimiento internacional generado a través de Internet para evitar su lapidación según la Sahira <http://www.petitiononline.com/fempeace/petition.html>.

³¹ <http://www.e-democracy.org>.

³² <http://www.democraciaweb.org>.

³³ <http://www.elections.org.nz>.

- Mejora en la prestación de los servicios electrónicos mediante su análisis y evaluación, midiendo su eficiencia y comparándolos con otras formas de prestación.
- Comparación y análisis del desempeño del gobierno electrónico.

La administración electrónica (*e-administration*) corresponde a todas aquellas iniciativas que implican el uso de las TIC en la gestión del Gobierno y tiene que ver con las relaciones intra-organizacionales o con los componentes internos. En este ámbito son varias las acciones llevadas a cabo y que se pueden agrupar en dos grandes aspectos, por un lado el acceso de los ciudadanos a la información y por otro, la prestación de servicios públicos y la realización de trámites.

EL CASO LATINOAMERICANO

A continuación se describe la situación del gobierno electrónico en el entorno latinoamericano. Con base en la información existente en el ámbito internacional sobre el estado de las iniciativas en este campo, se encuentra que la situación latinoamericana está en franco mejoramiento y logra posiciones incluso superiores a las de países desarrollados.

Tabla 1
Clasificación *e-government* en Latinoamérica

2008	2007	2006	País
1	1	1	Corea del Sur
2	3	2	Taiwán
3	4	4	Estados Unidos
4	2	3	Singapur
9	14	11	Dominica
10	13	38	Brasil

Continúa...

2008	2007	2006	País
20	50	68	México
23	59	80	Colombia
27	88	34	Chile
38	56	104	Panamá
47	35	175	Costa Rica
48	94	92	Guatemala
52	85	161	Belice
58	48	54	Perú
84	130	94	Haití
86	116	131	Uruguay
87	149	165	República Dominicana
92	152	120	El Salvador
97	137	99	Ecuador
113	55	112	Argentina
114	166	87	Bolivia
121	139	123	Paraguay
125	159	156	Venezuela
136	76	190	Granada
137	65	110	Jamaica
141	93	152	Trinidad y Tobago
142	171	171	Honduras
143	153	115	Nicaragua
148	105	148	Antigua y Barbuda
157	169	157	Cuba
159	69	134	Bahamas
174	78	139	Guyana
178	70	116	San Vicente y las Granadinas

Fuente: Elaboración propia con base en (West, 2009, 2010).

Como se observa en la tabla anterior, para el año 2007 cinco países latinoamericanos se encontraban entre los cincuenta mejores y para 2008 esta cifra se subió a ocho. Adicionalmente, en el informe de las Naciones Unidas sobre el estado del gobierno electrónico en el mundo (Zukang, 2010), Colombia se ubicó como el país más avanzado en Latinoamérica, pasando del séptimo puesto al primero en la región y del 52 al 31 en el mundo, mejorando en 21 posiciones frente a la medición anterior. De acuerdo con el ranking, Chile (34) se ubica en el segundo puesto, seguido por Uruguay (36) y Barbados (40). Otros países que se encontraban en mejor lugar que Colombia y que cayeron algunas posiciones son México (56), Argentina (48) y Brasil (61). Otro ranking que revela este reporte es el de participación electrónica, en el que Colombia también obtiene la primera posición, seguido por México y Chile. En la medición anterior Colombia ocupaba el cuarto lugar después de México, Brasil y Argentina.

Indicadores de la región, tales como el Global Competitiveness Report, muestran que la mayoría de los países de esta zona se encuentran focalizados en la eficiencia, segundo estadio de la competitividad; unos cuantos aún se encuentran focalizados en el primer estadio, cuya prioridad son los factores productivos, y ninguno está en el estadio más avanzado de innovación, tal como se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla 2
Clasificación *Global Competitiveness Report (GRC)*

2009	2008	País
1	1	Estados Unidos
2	2	Suiza
3	3	Dinamarca
4	4	Suecia

Continúa...

2009	2008	País
28	26	Chile
41	36	Puerto Rico
47	50	Barbados
58	59	Panamá
59	63	Costa Rica
60	52	México
64	72	Brasil
74	69	Colombia
75	75	Uruguay
79	67	El Salvador
82	83	Honduras
83	86	Perú
84	87	Guatemala
86	78	Jamaica
88	85	Argentina
92	84	Trinidad y Tobago
98	96	República Dominicana
103	113	Surinam
104	103	Ecuador
105	98	Venezuela
115	126	Guyana
118	105	Bolivia
120	111	Nicaragua
124	121	Paraguay

Fuente: Elaboración propia con base en (Schwab, 2009; Schwab, 2010).

Adicionalmente, según el Human Development Index (HDI), publicado en el 2009 con los datos del 2007, se observa que la

mayoría de los países de la región tienen un índice de desarrollo humano alto o medio, ninguno es muy alto o bajo.

Tabla 3
Clasificación *Human Development Index (HDI)*

2007	País	Indicador
1	Noruega	0,971
2	Australia	0,970
3	Islandia	0,969
4	Canadá	0,966
44	Chile	0,878
47	Antigua y Barbuda	0,868
49	Argentina	0,866
50	Uruguay	0,865
51	Cuba	0,863
52	Bahamas	0,856
53	México	0,854
54	Costa Rica	0,854
58	Venezuela	0,844
60	Panamá	0,840
64	Trinidad y Tobago	0,837
69	Santa Lucía	0,821
73	Dominica	0,814
74	Granada	0,813
75	Brasil	0,813
77	Colombia	0,807
78	Perú	0,806
80	Ecuador	0,806
90	República Dominicana	0,777
91	San Vicente y las Granadinas	0,772

Continúa...

2007	País	Indicador
93	Belice	0,772
97	Surinam	0,769
100	Jamaica	0,766
101	Paraguay	0,761
106	El Salvador	0,747
112	Honduras	0,732
113	Bolivia	0,729
114	Guyana	0,729
122	Guatemala	0,704
124	Nicaragua	0,699
149	Haití	0,532
	Desarrollo humano muy alto	0,955
	Desarrollo humano alto	0,833
	Desarrollo humano medio	0,686
	Desarrollo humano bajo	0,423

Fuente: Elaboración propia con base en (Klugman, 2010).

Si se observa el *Networked Readiness Index (NRI)*, se corrobora la información anterior, los países latinoamericanos se encuentran en un rango medio de las clasificaciones y, con contadas excepciones, con crecimientos sostenidos en casi todos ellos.

Tabla 4
Clasificación *Networked Readiness Index (NRI)*

2010	2009	País
1	2	Suecia
2	4	Singapur
3	1	Dinamarca
4	5	Suiza

Continúa...

2010	2009	País
40	39	Chile
45	42	Puerto Rico
49	56	Costa Rica
57	65	Uruguay
58	66	Panamá
60	64	Colombia
61	59	Brasil
66	53	Jamaica
74	75	República Dominicana
78	67	México
79	81	Trinidad y Tobago
81	78	El Salvador
83	82	Guatemala
91	87	Argentina
92	89	Perú
100	100	Guyana
106	95	Honduras
112	96	Venezuela
114	116	Ecuador
125	125	Nicaragua
126	117	Surinam
127	122	Paraguay
131	128	Bolivia

Fuente: Elaboración propia con base en (Dutta, 2010).

Al observar internamente el indicador anterior, existe un componente específico asociado a la disposición de las estructuras gubernamentales para asumir el reto del gobierno electrónico. Nuevamente se encuentra total coherencia entre todos los índices presentados y se aporta, adicionalmente, un indicador del

comportamiento futuro en la implementación del concepto de gobierno electrónico.

Tabla 5
Clasificación *Government Readiness Index*

2010	País
1	Singapur
2	Emiratos Árabes Unidos
3	Qatar
4	Malta
44	República Dominicana
46	Chile
47	Costa Rica
55	Colombia
58	Uruguay
64	Panamá
69	Brasil
76	Jamaica
79	El Salvador
90	México
98	Trinidad y Tobago
102	Puerto Rico
111	Honduras
113	Guyana
117	Perú
127	Nicaragua
128	Ecuador
129	Venezuela
131	Argentina
133	Surinam
135	Paraguay
136	Bolivia

Fuente: Elaboración propia con base en (West, 2010).

Finalmente, otra fuente de información similar es el estudio realizado por *The Economist Intelligence Unit* (2009), que anualmente ha venido generando un índice de e-readiness entre 70 países, cuyos resultados confirman lo encontrado en los otros indicadores y clasifican a los países latinoamericanos en un rango medio.

Tabla 6
Clasificación *e-readiness Index*

2009	2008	País
1	5	Dinamarca
2	3	Suecia
3	7	Holanda
4	11	Noruega
21	17	Bermuda
30	32	Chile
40	40	México
42	42	Brasil
44	49	Jamaica
45	44	Argentina
46	50	Trinidad y Tobago
52	58	Colombia
53	51	Perú
55	52	Venezuela
60	63	Ecuador

Fuente: Elaboración propia con base en (*The Economist*, 2009).

Acompañando los anteriores indicadores que muestran las capacidades de cada país para enfrentar el reto digital e implantar el concepto de gobierno electrónico, un reciente estudio general sobre los esfuerzos realizados por los países latinoamericanos

(Tesoro & Arrambari, 2002)³⁴ muestra que en ese momento la casi totalidad de los países de la región ya tenía planes oficiales de gobierno electrónico y que Colombia es pionero en estos temas.

Adicionalmente, al revisar la relación que existe entre la capacidad de implementar iniciativas de gobierno electrónico y los indicadores de corrupción (Labelle, 2009), existe una correlación estadísticamente significativa e inversamente proporcional entre el *Government Readiness Index* y el *Corruption Index*, lo que demuestra que unas buenas herramientas para generar transparencia y eficiencia son las iniciativas de gobierno electrónico.

Tabla 7
Clasificación índice de corrupción

Indicador 2010	País
9.3	Dinamarca
9.3	Nueva Zelanda
9.3	Suecia
9.2	Singapur
7.1	Santa Lucía
7.0	Barbados
6.9	Chile
6.9	Uruguay
6.5	San Vicente
6.0	Dominica
5.8	Puerto Rico
5.1	Costa Rica

Continúa...

³⁴ Disponible electrónicamente <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/gobelec/gobelec.html>.

Indicador 2010	País
4.3	Cuba
3.9	El Salvador
3.8	Colombia
3.6	México
3.6	Perú
3.6	Surinam
3.6	Trinidad y Tobago
3.5	Brasil
3.4	Panamá
3.1	Guatemala
3.1	Jamaica
3.0	Bolivia
3.0	República Dominicana
2.9	Argentina
2.9	Belice
2.7	Santo Tomé y Príncipe
2.6	Guyana
2.6	Honduras
2.5	Nicaragua
2.4	Paraguay
2.0	Ecuador
1.9	Venezuela
1.4	Haití

Fuente: Elaboración propia con base en (Labelle, 2009).

Finalmente, cabe mencionar el proyecto impulsado por la OEA “Municipios Eficientes y Transparentes”, MuNET, desarrollado con el apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, ACIDI, cuyo objetivo fue ayudar a los municipios latinoamericanos en la aplicación de las TIC para mejorar la

eficiencia y la transparencia en sus funciones. El proyecto se desarrolló entre el 2005 y el 2006 en veintidós municipios distribuidos en once países, con el soporte de cinco expertos de cinco nacionalidades diferentes. En una primera etapa se realizó un diagnóstico de la situación general del municipio, después, con la colaboración del experto, el grupo de trabajo, definido por el alcalde en cada municipio, desarrolló una propuesta de estrategia para aplicar el concepto de gobierno electrónico, paralelamente los participantes realizaron un curso virtual sobre conceptos fundamentales en estrategias específicas para este tema, obteniendo excelentes resultados que han permitido replicar el proceso en diversos municipios adicionales (Cardona et ál., 2009).

EL FUTURO. CONCLUSIONES

La búsqueda de la eficiencia y de la transparencia en los países latinoamericanos se ha convertido en el centro de las agendas políticas de los Gobiernos, guiados por los lineamientos de las entidades multilaterales como el Banco Mundial, el Foro Económico Mundial, las Naciones Unidas y la OEA. En este orden de ideas, la implementación de herramientas que faciliten la obtención de esas dos prioridades es una necesidad que debe ser apalancada con estrategias que optimicen los escasos recursos con los que normalmente cuenta la región. Así, Las experiencias obtenidas con los proyectos de implementación del concepto de gobierno electrónico demuestran que esta es una alternativa viable y conducente para el futuro de nuestros países.

BIBLIOGRAFÍA

- Al-Kisbi, G., Boer, K. d., Mourshed, M., & Rea, N. (2001). Putting Citizens on-line, Not in line. *Mckinsey Quarterly*, 2, 64-74.
- Baum, C., & Di Mario, A. (2001) *Gartner's four Phases of E-government Model*. Disponible en: <http://gartner11.gartnerweb.com/public/static/hotc/00094235.html> (recuperado en 2010).
- Cardona D., Porrua M., Saenz J., Lasagna M., Rubino S. & Ferrer F. (2009). MuNet, a New Way to Improve Municipalities. In: ICEGOV '09: Proceedings of the 3rd International Conference on Theory and Practice of Elec-

- tronic Governance. ACM. <http://doi.acm.org/10.1145/1693042.1693090> (recuperado en 2010), p. 678.
- Cardona, D. (2003). El govern electrònic. Una revisió des de la perspectiva de la prestació de serveis. Camino, P. (Ed.). *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI*. Barcelona: Associació Catalana de Gestió Pública, pp. 391-423.
- Cardona, D. (2002). Economía o sociedad de la información. *Revista Sotavento*, 1 (3), 23-25. Bogotá: Facultad de Administración de Empresas, Universidad Externado de Colombia.
- Castells, M. (2000). *Lección inaugural del programa de doctorado sobre sociedad de la información y el conocimiento*. Barcelona: Programa de Doctorado sobre Sociedad de la Información y el Conocimiento.
- Castells, M. (1999). *The information age: economy, society and culture, III: The end of millennium*. Blackwell Publishers.
- Chias, J. (1995). *Marketing público. Por un Gobierno y una Administración al servicio del público*. (p. 187). Madrid: Mc Graw Hill.
- Duivenboden, H. V. (2002). Citizen Participation in Public Administration. The Impact of Citizen Oriented Public Services on Government and Citizen. París: Seminar-Vision, Responsiveness and Measurement OECD.
- Dutta, S. (Ed.). (2010). The Global Information Technology Report 2009-2010. Geneve: INSEAD. In: <http://www.networkedreadiness.com/gitr/> (recuperado en 2010).
- Echeberría, K. (2000). La administración pública en la era del management. Longo, F. & Zafra M. (Eds.). *Pensar lo público*. Barcelona: Unión Iberoamericana de Municipalistas, ESADE.
- Gobierno Británico. (1996). Ukonline. En: <http://www.ukonline.gov.uk> (recuperado en 2010).
- Gualtieri, R. (1999). *Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Proces and Democratic Quality*. París: OECD.
- Hacker, K. L., & Van Dijk, J. (Eds.). (2001). *Digital Democracy. Issues of theory & practice*. Londres: Sage.
- Klugman, J. (Ed.). (2010). *Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*. Washington: UNDP. En: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/chapters/espanol/> (recuperado en 2010).
- Labelle, H. (Presidenta de Transparency International). (2009). *Informe global de la corrupción 2009. Corrupción y sector privado*. Nueva York: Transparencia Internacional, Cambridge University Press. In: <http://www.transparency.org/publications/gcr> (recuperado en 2010).
- Mallorga, R. (2001). Intervención en la conferencia *El impacto de las nuevas tecnologías del conocimiento en el desarrollo económico, social, cultural y académico en América Latina*. Barcelona.

- Masllorens, E. (2001). Intervención en la conferencia. El impacto de las nuevas tecnologías del conocimiento en el desarrollo económico, social, cultural y académico en América Latina. Barcelona.
- Negroponte, N. (1999). *El Mundo digital: un futuro que ya ha llegado* (4a. ed.). Barcelona: Ediciones B.
- OECD, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2000). *Understanding the Digital Divide*. In: http://www.oecd.org/dsti/sti/prod/Digital_divide.pdf (recuperado en 2010).
- Peters, T. (Executive Director, Bridges.org). (2001). *Comparison of E-Readiness Assessment Models*. Washington DC: Bridges.org.
- Ronaghan, S. A. (Project Coordinator and author of the final report). (2002). *Benchmarking E-government: A Global Perspective Assessing the UN Member States*. New York: United Nations Online Network in Public Administration and Finance (UNPAN), American Society for Public Administration (ASPA).
- Salvador, M. (2002). Gobierno electrónico y gobiernos locales: transformaciones integrales y nuevos modelos de relación más allá de las modas. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la administración pública*. Lisboa: CLAD.
- Schwab, K. (Ed.). (2010). *The Global Competitiveness Report 2009–2010*. Geneva: World Economic Forum. In: <http://www.networkedreadiness.com/gitr/main/fullreport/index.html> (recuperado en 2010).
- Schwab, K. (Ed.). (2009). *The Global Competitiveness Report 2008-2009*. Geneva: World Economic Forum. In: <http://www.weforum.org/documents/gcr0809/index.html> (recuperado en 2010).
- Seifert, J. W., & Petersen, E. (2001). *The Promise of all Things E? Expectations and Implications of Electronic Government*. Information Science and Technology Policy Congressional Research Service Library of Congress.
- Shapiro, C., & Varian, H. (1999). *El dominio de la información*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Tapscott, D. (1997). *La economía digital: las nuevas oportunidades y peligros en el mundo empresarial y personal interconectado en red*. Bogotá: McGraw Hill.
- Tapscott, D., & Caston, A. (1995). *Cambio de paradigmas empresariales* (1ª ed.). Bogotá: McGraw Hill.
- Tesoro, J. L., & Arrambari, A. J. (2002). Factores endógenos y exógenos asociados al desempeño del gobierno electrónico. Hallazgos emergentes de un análisis exploratorio de experiencias nacionales. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*. Lisboa: CLAD.
- The Economist. (2009). *The Economist Intelligence Unit e-readiness Ranking 2009*. In: <http://graphics.eiu.com/pdf/E-readiness%20rankings.pdf> (recuperado en 2010).

- Toffler, A. (1981). *The Third Wave: The Classic Study of Tomorrow*. Bantam Doubleday Dell Publishing Group.
- Valenti, P., Anta, R., & Bendersky, M. (2003). *Manual.gob. Estrategias de gobierno electrónico en los países de la Región I: la definición de un modelo de análisis y estudio de casos*. Washington: BID.
- West, D. M. (2010). *Global e-Government, 2009*. In: <http://www.networkedreadiness.com/gitr/main/analysis/showindexranking.cfm?vno=y6> (recuperado en 2010).
- West, D. M. (2009). *Global e-Government, 2008*. In: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/0817_egovernment_west/0817_egovernment_west_sp.pdf (recuperado en 2010).
- Zukang, S. (Under-Secretary-General for Economic and Social Affairs). (2010). *E-Government Survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*. Washington, UNDP. In: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan038851.pdf> (recuperado en 2010).

A decorative graphic consisting of ten light gray five-pointed stars arranged in a circular pattern, similar to the European Union flag, surrounding the title.

Marco regulatorio de la administración pública electrónica*

*Erick Rincón Cardenas***

En un contexto de globalización económica, la competencia exige actualmente una gestión más eficaz, integrada y completa de los recursos de un país. Los gobiernos se están enfrentando a las aspiraciones de una mejor calidad de vida y de mayor transparencia, y en ese escenario aparecen, de manera fundamental, las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), que influyen en una nueva concepción del sector público y del sector privado, indistintamente. En tal sentido, se han modificado ostensiblemente los paradigmas que gobernaban las concepciones de vida, la gestión de las empresas y las formas de adquisición de bienes y prestación de servicios de épocas antiguas.

La sociedad ha modificado sus parámetros educacionales y ha incentivado la capacitación para hacer más eficiente al indivi-

* Presentado en el III Simposio “Las sociedades ante el reto digital”. Cátedra Europa, 2010.

** Director de la Especialización en Derecho y Tecnologías de la Información de la Universidad del Rosario y Gerente General de la Sociedad Cameral de Certificación Digital, Certicámara S.A.

duo, toda vez que la necesidad del mercado así lo requiere, sin contar, obviamente, con aspectos culturales como la mutación de los medios de interacción de los miembros del conglomerado social. Nuestra sociedad ya no está sustentada en la vieja concepción de tenencia de bienes, sino que se encuentra soportada en la adquisición y aplicación práctica del conocimiento, a lo cual, en términos generales, se le ha denominado la sociedad de la información.

En este marco se encuentra el uso de las TIC por parte de la administración pública, que genera el denominado gobierno en línea o gobierno electrónico con la prestación de los servicios y la realización de trámites de la administración a través de medios electrónicos para usuarios nacionales o extranjeros.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LA IMPLANTACIÓN DE UN MODELO DE ADMINISTRACIÓN RELACIONAL CON VALORES GERENCIALES

La nueva gestión pública tiene un impacto en dos elementos, teóricamente positivos, que están generando muchos problemas y desajustes en la administración pública de América Latina. Estas dos variables problemáticas (Ramió, 2001) son: a) la flexibilización institucional y b) la gestión indirecta de servicios públicos mediante la participación de redes de organizaciones privadas.

Las estrategias de modernización de la nueva gestión pública tienen como principal logro diseñar unos sistemas administrativos flexibles. Aunque es cierto que la flexibilidad puede contribuir a conseguir los distintos objetivos atendiendo a los principios de economía, la eficacia y la eficiencia, no es menos cierto que la escasa institucionalización de estos sistemas organizativos permite una discrecionalidad que puede favorecer dinámicas poco deseables y perversas.

En los años ochenta y principios de los noventa, la administración pública de América Latina estaba en un proceso de transformación para conseguir instituciones plenamente *weberianas* y en un punto medio de este proceso apareció la nueva gestión pública que nos aconseja relajar y flexibilizar las reglas y los procesos e introducir valores de empresa. El resultado lógico de esta poco afortunada intromisión no es unas instituciones postburocráticas sino unas instituciones pre-burocráticas, en las que predominan el clientelismo y la inseguridad jurídica¹.

Otra de las consecuencias más relevantes de la nueva gestión pública es la configuración de lo que se ha denominado la administración relacional, que supone la ruptura con el modelo de administración pública, uniforme en la dimensión organizativa, que se encarga de gestionar directamente todos los servicios públicos. La administración relacional responde a un modelo en que el aparato administrativo tradicional reduce de forma drástica sus dimensiones, reservándose la capacidad de planificación, decisión, control y evaluación, y difiriendo la gestión directa de los servicios públicos a una red de instituciones públicas y, fundamentalmente, privadas. La externalización de los servicios públicos es la estrategia fundamental que edifica el modelo de administración relacional. En buena parte de los países latinos se externaliza de forma muy deficiente, ya que no se invierte mucho esfuerzo en la planificación, el control y la evaluación de los servicios externalizados.

Hace falta definir, en primer lugar, qué servicios públicos pueden ser objeto de externalización y cuáles no².

¹Si damos por bueno el principio de que la nueva riqueza de las naciones se ve hoy en función principalmente de la calidad de las instituciones y de sus capacidades de acción colectiva, se puede afirmar que la nueva gestión pública no ha contribuido ni está contribuyendo, sino más bien lo contrario, al desarrollo humano en nuestros países.

²Una vez externalizados determinados servicios públicos en organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro, la administración pública debe asegurar y, por lo tanto, invertir recursos en la preservación del control y de la evaluación de estas organizaciones privadas que prestan servicios de titularidad y con financiación pública.

Todos estos requisitos de la externalización brillan por su ausencia en la mayoría de nuestros países, ya que ni se planifica (se externaliza de forma reactiva, en el sentido que no se busca de forma deliberada más eficacia y eficiencia sino que se hace, por ejemplo, para evitar contratar directamente más personal), ni se controla, ni se evalúa. El control y la evaluación de los servicios externalizados son dos actividades complicadas y caras. Evidentemente, si no se controla ni evalúa, la administración no puede garantizar unos mínimos estándares de calidad de los servicios externalizados.

Las organizaciones privadas que prestan estos servicios públicos, siempre deseosas de conseguir plusvalías (este objetivo también es perseguido por buena parte de las ONGs), al no sentirse controladas ni evaluadas, perciben que son las dueñas reales de la agenda pública. Esta situación privilegiada de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos tiene como consecuencia, casi inevitable, el encarecimiento del sistema para la administración y unos niveles de calidad muy bajos en la prestación de los servicios públicos³.

UN NUEVO CONCEPTO: LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Las organizaciones públicas tienen un importante papel en la nueva economía, facilitar el desarrollo económico y la inclusión social, conceptos que van unidos en esta nueva sociedad. De hecho, solo las personas con habilidades digitales podrán aprovechar todos los beneficios que la revolución de la información puede proporcionar.

La administración electrónica se define como una nueva forma de gestión pública, basada en el uso interactivo de las TIC

³Es decir, si no hay planificación ni control y no hay evaluación de las redes privadas que prestan los servicios públicos, no se consigue a medio y largo plazo la mejora de la eficacia y de la eficiencia, que son los dos objetivos fundamentales que deberían perseguir las estrategias de externalización.

(Internet) con el doble objetivo de la prestación de mejores servicios para los ciudadanos y para las empresas, así como la mejora de los procesos internos de las organizaciones públicas. Ello implica la mejora de la gestión interna y de la prestación de los servicios electrónicos⁴.

La administración electrónica implica el uso de Internet para el desarrollo de servicios públicos rápidos e interactivos. Esta acepción incluye dos aspectos complementarios. Por un lado, los ciudadanos están bien informados y bien atendidos (*e-government services*), por otro, los ciudadanos pueden participar activamente en los procesos públicos; este segundo aspecto nos lleva al concepto de democracia electrónica (*e-democracy processes*).⁵

TIPOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

La administración electrónica ha facilitado la transformación de las relaciones entre los ciudadanos, las empresas y la propia administración. Hoy en día los ciudadanos y las empresas esperan que la administración proporcione servicios y soluciones adecuados a sus necesidades. Esta exigencia ha generado la aparición en los sitios web de una segmentación de servicios y contenidos por usuarios⁶.

La administración tradicional ha cambiado la gestión interna para responder a las demandas de las empresas (B2A) y los ciu-

⁴Un estudio profundo sobre la e-administración europea se puede ver en Leitner y Criado (2007, p. 263).

⁵La administración electrónica abarca cualquier tipo de servicio, en cualquier momento, 24 horas al día y 7 días a la semana (24X7), desde cualquier lugar y desde multitud de dispositivos de acceso, tales como el ordenador, el teléfono móvil, la televisión digital, el PDA, etc. La democracia electrónica consiste en un conjunto de aplicaciones de Internet que intentan ofrecer canales para la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de la administración pública.

⁶En el comercio electrónico se identificaron cuatro tipos de interacción: B2B (*business to business*), B2C (*business to consumer*), B2A (*business to administration*) y C2A (*consumer to administration*). De la evolución de los dos últimos surgen las bases de la administración electrónica.

dadanos (C2A), dando lugar a nuevas formas de interacción, tal y como podemos observar en la siguiente tabla:

Tabla 1

• G2C:	de Gobierno a Ciudadano
• G2B:	de Gobierno a Administración-empresa
• G2G:	de Gobierno a Administración-Administración
• G2E:	de Gobierno a Administración-empleados internos

FASES DE DESARROLLO DE SITIOS WEB

En los diferentes estudios se propone una clasificación de los sitios web dependiendo de su nivel de sofisticación, calidad de los contenidos o posibilidades de interacción. Una clasificación integradora propondría cuatro tipologías de sitios web para la oferta de servicios de la administración electrónica. La tabla 2 nos muestra a continuación la tipología aplicable al respecto:

Tabla 2

Sitio web promocional	Información básica sobre la organización sin posibilidad de interacción
Portal	Transacción bidireccional de poca complejidad de una organización con sus usuarios.
Ventanilla única	Integración con la Intranet y posibilidad de gestionar y efectuar pagos on line.
e-administración	Integración de todas las organizaciones públicas y gestión global.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede representar gráficamente cada uno de los niveles de desarrollo de la administración electrónica con relación a los beneficios que aporta y la complejidad en su desarrollo e implementación. Además, se han especificado las características esenciales de cada uno de los posibles niveles de desarrollo:

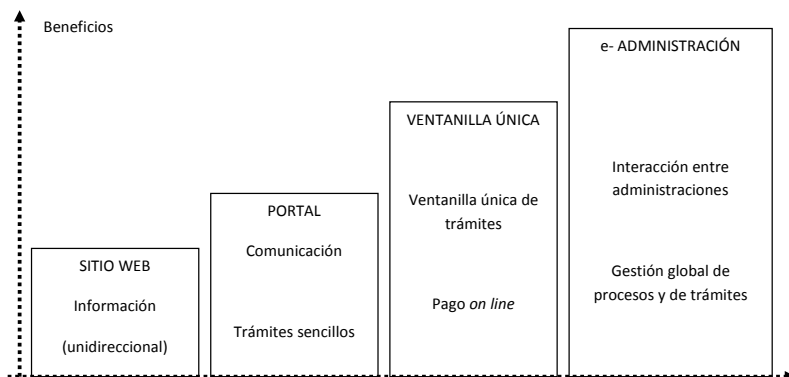


Gráfico 1

En marzo de 2001 el Consejo Europeo aprobó el listado de veinte servicios públicos básicos (doce para ciudadanos y ocho para empresas). La lista aprobada de servicios públicos básicos para prestar electrónicamente, clasificados según su naturaleza, fue la siguiente:

Tabla 3

Recaudatorios	<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso de impuestos • Impuestos de sociedades: declaración, presentación • IVA: declaración, presentación • Declaraciones de aduanas • Contribuciones a la Seguridad Social por empleados
Registrales	<ul style="list-style-type: none"> • Matriculación de coches (nuevos, usados e importados) • Certificados (nacimiento, matrimonio, etc.) • Declaración de cambio de domicilio, Registro de nuevas sociedades • Envío de datos para estadísticas
Facilidades para el ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> • Búsqueda de de trabajo a través de las oficinas de empleo • Bibliotecas públicas (disponibilidad de catálogos) • Denuncias a la Policía • Servicios relacionados con la salud

Continúa...

Ingresos económicos	<ul style="list-style-type: none"> • Ayudas de la Seguridad Social, subsidio de desempleo • Ayuda familiar, gastos médicos (reembolso o pago directo) • Becas de estudio • Compras públicas
Tramitación documental, permisos y licencias	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos: personales (pasaporte y permiso de conducir) • Matriculación en la universidad • Solicitud de licencias de obra • Permisos relativos al medioambiente (incluidos informes)

La administración electrónica se consolida a través de la voluntad política y de la incidencia de tres aspectos fundamentales:

- La presión social y económica que demanda nuevos servicios y prestaciones por parte de la administración.
- El desarrollo tecnológico suficiente para la adquisición de tecnología consolidada que permita el desarrollo de nuevos servicios vía web.
- La tendencia a la incorporación de las TIC en la gestión integral de las organizaciones públicas (por ejemplo, el “Libro blanco para la mejora de los servicios públicos”).

Todo lo anterior ha provocado un cambio en las técnicas de gestión interna de la administración pública. En las organizaciones de ese sector se ha llevado a cabo un proceso de *benchmarking* sobre las técnicas de gestión características de las organizaciones privadas, mucho más orientado a la obtención de resultados y a la gestión del cambio.

La tendencia generalizada pasa por la asimilación, por parte de las organizaciones públicas, de los modelos de comercio electrónico, esto es, de las tecnologías y metodologías de gestión características del comercio electrónico. Las organizaciones públicas están introduciendo estos nuevos modelos de gestión, tanto para la organización interna (*back office*) como para el

desarrollo de servicios electrónicos (*front office*)⁷. Finalmente, los conceptos de seguridad, relación con los usuarios, gestión de contenidos, usabilidad y accesibilidad web deben estar contenidos en el marco de la estrategia organizacional para la oferta de servicios característicos de la administración electrónica.

GRADO DE IMPLANTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Para analizar cuál es la situación actual se debe recurrir a la primera “Encuesta sobre servicios públicos electrónicos”, realizada por Cap Gemini Ernst & Young en octubre de 2001, que mide el grado en el que los diferentes países están implementando la lista de los veinte indicadores. El universo de la encuesta fueron los quince países miembros de la Unión Europea, más Noruega e Islandia. Para la medición del grado de avance en estos indicadores se fijan cuatro etapas o fases, dependiendo del grado de desarrollo electrónico del servicio. Dichas fases fueron las siguientes:

Tabla 4

Fase 1	Información	Información en línea sobre el servicio público
Fase 2	Interacción	Descarga en línea de formularios
Fase 3	Interacción bilateral	Permite la cumplimentación y envío de formularios, el acceso a bases de datos, etc.
Fase 4	Transacción	Permite la formalización y entrega de formularios, con acuse de recibo de la administración, y el pago del servicio

⁷La reorganización y simplificación de la gestión debe actuar como un factor potenciador de nuevos servicios que, de forma funcional, podemos dividir en: servicios públicos electrónicos, democracia electrónica y servicios de información.

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y BENEFICIOS EN LA RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES

Las líneas de actuación fundamentales de cualquier proyecto de administración electrónica se apoyan en tres elementos esenciales:

- El acceso público de los usuarios a los servicios
- La reorganización interna de la propia administración
- El intercambio de información entre administraciones

La administración electrónica va más allá de un simple servicio telemático y se sustenta en dos pilares fundamentales: la seguridad, proporcionada por las infraestructuras técnicas y la validez jurídica, impulsada por un desarrollo normativo paralelo. Sus principales beneficios son los siguientes:

- Recorte de gastos. Con el ahorro de papel derivado de los envíos y de los almacenamientos se reducen drásticamente los costes del proceso.
- Agilidad en la tramitación. Los diferentes pasos de un trámite se pueden realizar en pocos minutos y cómodamente, sin necesidad de desplazamiento alguno.
- Ahorro de espacio. Los documentos generados pueden ser almacenados fácilmente en medios de almacenamiento magnético u óptico.
- Procedimiento seguro. Mediante el empleo de certificados y firmas digitales se garantiza en todo momento la autenticidad, la integridad y el no repudio de los documentos.

MARCO REGULATORIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA EN COLOMBIA

LEY 527 DE 1999

Uno de los principales obstáculos para el desarrollo de los medios electrónicos lo constituye la inseguridad que genera el uso de las nuevas tecnologías frente al marco jurídico existente.

Los partícipes en una operación de comercio electrónico deben tener la confianza suficiente de que todas las operaciones que van a realizar tienen valor jurídico. Buscando otorgar al sector empresarial del país esa seguridad, las cámaras de comercio impulsaron la expedición de la Ley 527 de 1999 llamada Ley de Comercio Electrónico (Rincón, 2004).

El objetivo central de la ley es otorgarle pleno valor probatorio a los mensajes de datos, como denomina la misma a la información digital. Hoy en día no se le pueden negar efectos jurídicos, validez o fuerza obligatoria a información alguna por el solo hecho de estar en forma de mensajes de datos. La información que se encuentra almacenada en un formato digital tiene el mismo valor jurídico que la información que se consigna en hojas de papel o en cualquier otro soporte escrito (Rincón, 2006). Es importante recordar el ámbito de aplicación de la ley:

Artículo 1°. Ámbito de aplicación. La presente ley será aplicable a todo tipo de información en forma de mensaje de datos, salvo en los siguientes casos: a) en las obligaciones contraídas por el Estado colombiano en virtud de convenios o tratados internacionales; b) en las advertencias escritas que por disposición legal deban ir necesariamente impresas en cierto tipo de productos en razón al riesgo que implica su comercialización, uso o consumo.

De la redacción de este artículo se desprende fácilmente que la Ley 527 es de aplicación general.

El criterio para determinar el ámbito de aplicación es que se trate de información que se encuentra en cierta forma (de mensaje de datos), independientemente del tipo de contenido de la misma. La interpretación del artículo 1°. debe respetar este propósito y no restringirse ilegítimamente. Dicha posición fue adoptada expresamente por la Corte Constitucional en la sentencia C-831 de 2001. Una última reflexión confirma estas conclusiones: los artículos 6, 7, 8, y 12 son los que desarrollan el criterio del equivalente funcional.

EL EQUIVALENTE FUNCIONAL DE ESCRITO

El artículo 6 constituye el nivel probatorio más bajo dentro de la escala establecida en la Ley 527:

Artículo 6°. Escrito. Cuando cualquier norma requiera que la información conste por escrito, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos, si la información que éste contiene es accesible para su posterior consulta. Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas prevén consecuencias en el caso de que la información no conste por escrito.

Un escrito puede cumplir con muchas funciones, pero en lo que concierne a la prueba de un hecho, el legislador consideró que su función primordial es permitir el acceso a la información consignada en el mismo en forma posterior a la creación del mensaje. Los mensajes de datos, por tanto, deben cumplir con esa misma función para ser considerados escritos. Esta definición coincide con las que se han dado en el ámbito internacional, como por ejemplo la que se incluye en los principios *Unidroit* para los contratos comerciales internacionales.

El artículo 6, como los demás de la parte primera de la ley, desarrolla el principio de neutralidad tecnológica, de acuerdo con el cual no se requiere el uso de una tecnología particular para que el legislador considere que existe un escrito desde el punto de vista jurídico⁸.

En la expresión *accesible para su posterior consulta* subyace una importante característica de los documentos, cuya relevancia se magnifica cuando se utilizan medios electrónicos. A la información que está almacenada en un medio físico se tiene acceso directo por nuestros sentidos; para leer la información impresa en una hoja de papel basta observarla, no se requiere

⁸ Tampoco se establece como requisito un formato específico; puede usarse, por ejemplo, cualquier tipo de procesador de texto para el cumplimiento de la función.

de ningún elemento adicional. Pero si se desea tener acceso a la información que reposa en un determinado medio electrónico, se debe contar esencialmente con dos cosas: 1. el hardware que permite tener acceso al archivo electrónico y 2. el software que permite traducir la información que está contenida en el mensaje de datos al lenguaje inteligible por el usuario.

Si quiero tener acceso a un archivo que está en el formato de un procesador de texto convencional y que se encuentra almacenado en un disquete, necesitaré, al menos, un computador personal que lo pueda leer y el software procesador de texto que interprete el archivo y lo traduzca al lenguaje que comprendo. Si no tengo alguna de estas dos cosas, la información no será *accesible*.

EL EQUIVALENTE FUNCIONAL DE LA FIRMA

El artículo 7 de la Ley 527 de 1999 consagra el siguiente grado dentro de la escala probatoria, al establecer el equivalente funcional de firma:

Artículo 7°. Firma. Cuando cualquier norma exija la presencia de una firma o establezca ciertas consecuencias en ausencia de la misma, en relación con un mensaje de datos, se entenderá satisfecho dicho requerimiento si: a) se ha utilizado un método que permita identificar al iniciador de un mensaje de datos y para indicar que el contenido cuenta con su aprobación. b) que el método sea tanto confiable como apropiado para el propósito por el cual el mensaje fue generado o comunicado.⁹

Cualquiera de los sistemas de firma (Rincón, 2008) disponibles en el mercado puede ser utilizado para firmar electrónicamente los mensajes de datos. No existe una restricción para usar solo ciertos dispositivos para determinadas operaciones. Este, sin

⁹Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas simplemente prevén consecuencias en el caso de que no exista una firma.

duda, es un desarrollo del principio de neutralidad tecnológica. Pero esto no significa que el tratamiento de todos los sistemas de firma sea el mismo. A diferencia de lo que ocurre en los medios físicos tradicionales, en donde el mecanismo por excelencia para firmar es la firma manuscrita, sin que haya una verdadera preocupación por ahondar en las posibles clasificaciones de este concepto, la ley consideró importante diferenciar los efectos jurídicos del uso de los distintos sistemas o dispositivos de firma.

El literal b) del artículo 7 establece una importante restricción al uso de los dispositivos electrónicos de creación de firmas: «el método que se utiliza para firmar debe ser tanto confiable como apropiado para el propósito por el cual el mensaje fue generado o comunicado. No todos los dispositivos de firma tienen los mismos efectos jurídicos».

De lo anterior se colige una importante consecuencia en materia de carga probatoria. Quien afirme que un mensaje de datos está firmado, no solamente debe probar la existencia del mensaje de datos, sino que debe probar igualmente que el documento se encuentra firmado, es decir, la *existencia* de la firma. Esta es una verdadera carga probatoria adicional para quien pretende darle fuerza probatoria a un mensaje de datos; quien afirme que un mensaje de datos se encuentra firmado, debe allegar las pruebas: 1. del método de firma utilizado, 2. que permitan probar que ese método es confiable para el tipo de transacción y 3. que el método es apropiado para el tipo de transacción.

Ahora bien, se dijo que el método debe cumplir con dos características: ser confiable y apropiado. La Ley 527 utilizó dos conceptos jurídicos indeterminados para condicionar la existencia de una firma electrónica y no estableció expresamente un sistema de valoración de los mismos que pudiera dar una guía sobre su interpretación. Luego, en principio, la definición de cuándo el método de firma es confiable y apropiado para la transacción que se está realizando o para el mensaje de datos

que se está firmando es un asunto que estará sujeto a la sana crítica del juez.

La ley colombiana que regula el comercio electrónico (Ley 527 de 1999), en la parte técnica sobre firma digital y entidades prestadoras de servicios de certificación, establece condiciones adicionales de seguridad técnica jurídica a las transacciones electrónicas, que garantizan confidencialidad, integridad, identificación o autenticación y no rechazo. Estos cuatro pilares son los garantes de que las transacciones electrónicas cuenten con la seguridad necesaria para su ejecución y son estudiados y resueltos por la criptografía¹⁰.

Con la *confidencialidad* se garantiza que los mensajes de datos lleguen, exclusivamente, a las personas autorizadas para ello; con la *integridad*, que el mensaje de datos no sea interceptado y modificado durante el envío; con la *autenticación* y mediante el uso de una firma digital (sistema de clave pública), que se reconozca al titular de la firma y del mensaje, y, con el no rechazo y a través del uso de los servicios de certificación digital, se podrá tener claridad de que el destinatario de un mensaje no desconocerá su recepción y que el autor no negará su autoría.

El modelo de las normas colombianas se pueden ver de tres tipos de equivalencia, a saber: a) firma, b) firma digital y c) firma digital con certificado de entidad de certificación abierta. La firma digital¹¹ es una de las especies de la llamada firma

¹⁰ Ciencia de las Matemáticas que estudia la ocultación; disimulación cifrada de la información de tal manera que cifrar o encriptar es transformar una información en ininteligible, al utilizar un procedimiento matemático conocido y una clave determinada; consiste en que quien conozca y aplique el procedimiento y la clave determinada podrá acceder a la información originalmente.

¹¹ En materia de comercio electrónico, más concretamente acerca de las firmas digitales, las normas aplicables en Colombia son las siguientes:

- Ley 527 de 1999, la cual define y reglamenta el acceso y el uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1747 de 2000, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 527

electrónica y consiste en un conjunto de caracteres que acompaña a un documento o texto y dos claves, una pública y otra privada, por medio de las cuales se encripta el contenido¹². Este procedimiento asegura la autenticidad y la integridad, y determina la autoría y la recepción, así como el contenido de los datos transmitidos. El funcionamiento de la firma digital se podría verificar en los siguientes pasos:

- El autor firma el documento¹³ por medio de la clave privada (sistema de claves asimétrico); con esto no puede negar la autoría, pues, solo él tiene el conocimiento de esa clave, lo que aminora el riesgo por revocación del mensaje transmitido.
- El receptor comprueba la validez de la firma por medio de la utilización de la clave pública vinculada a la clave privada, con lo cual es posible descifrar el mensaje.
- El *software* del firmante aplica un algoritmo *hash* sobre el texto a firmar (algoritmo matemático unidireccional, es decir, lo encriptado no se puede descifrar), y obtiene un extracto de longitud fija y absolutamente específico para ese mensaje. Un mínimo cambio en el mensaje produciría un extracto completamente diferente y, por tanto, no correspondería con el que originalmente firmó el autor¹⁴.

de 1999 en lo relacionado con las entidades de certificación, los certificados y las firmas digitales.

- Circular externa número 10 de 2001, expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio, en el capítulo V, título VIII. Al respecto, ver el concepto 01101080 de 10 de enero de 2002, de la Superintendencia de Industria y Comercio.

¹² Ley 527 de 1999, artículo 2. «Definiciones. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

(...) c) Firma digital. Se entenderá como un valor numérico que se adhiere a un mensaje de datos y que, utilizando un procedimiento matemático conocido, vinculado a la clave del iniciador y al texto del mensaje, permite determinar que este valor se ha obtenido exclusivamente con la clave del iniciador y que el mensaje inicial no ha sido modificado después de efectuada la transformación».

¹³ En el análisis del documento electrónico será importante tener en cuenta a Rincón & Ibáñez (2004, p. 119).

¹⁴ El algoritmo más utilizado en este procedimiento de encriptación asimétrica es el RSA. Hasta este momento se ha obtenido un extracto final cifrado con la clave

EL EQUIVALENTE FUNCIONAL DEL ORIGINAL

A continuación, en el artículo 8, se define en la Ley 527 lo que se conoce como el concepto de original:

Artículo 8°. Original. Cuando cualquier norma requiera que la información sea presentada y conservada en su forma original, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos, si: a) existe alguna garantía confiable de que se ha conservado la integridad de la información, a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva, como mensaje de datos o en alguna otra forma; b) de requerirse que la información sea presentada, si dicha información puede ser mostrada a la persona que se deba presentar.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito establecido en cualquier norma constituye una obligación, como si las normas simplemente prevén consecuencias en el caso de que la información no sea presentada o conservada en su forma original.

El concepto de original es uno de los que mayor modificación sufre en el contexto electrónico. La razón esencial para ello es el hecho de que el simple acceso a la información digital involucra realizar una copia de la misma. Si el concepto original se asocia al soporte en el que por primera vez se incorporó la información, no podría hablarse nunca de un original en los medios electrónicos. Siempre estaremos en presencia de una copia de la información. No puede identificarse un *original* en este sentido, tal como se hace en los medios físicos tradicionales. El legislador, consciente de esta dificultad, estableció nuevos criterios para determinar cuándo se está en presencia de un original en el contexto de los mensajes de datos. El literal b) establece el requisito propio de todo escrito, al que ya se hizo referencia, de que la información pueda ser mostrada cuando se desea

privada del autor, el cual se añadirá al final del texto o mensaje para que se pueda verificar la autoría e integridad del documento por aquella persona interesada que disponga de la clave pública del autor.

consultarla. Pero es el literal a) el que establece una verdadera innovación. De acuerdo con este, se entenderá satisfecho el requisito de original siempre que exista una garantía confiable de que la información se ha conservado íntegra desde el momento en que por primera vez se generó en su forma definitiva. Esto quiere decir que, en principio, cualquiera de las copias realizadas de un documento podría ser considerada un original para efectos probatorios. Resultaría indiferente establecer cuántas copias se han realizado o si el archivo electrónico que se examina es una copia de una copia o una copia del primer archivo que se creó.

Para determinar cuándo se entiende que un mensaje de datos es íntegro, se consagró en el artículo 9 una definición del concepto de integridad:

Artículo 9°. Integridad de un mensaje de datos. Para efectos del artículo anterior, se considerará que la información consignada en un mensaje de datos es íntegra si esta ha permanecido completa e inalterada, salvo la adición de algún endoso o de algún cambio que sea inherente al proceso de comunicación, archivo o presentación. El grado de confiabilidad requerido será determinado a la luz de los fines para los que se generó la información y de todas las circunstancias relevantes del caso.

La integridad de la información deriva del hecho positivo de que esté completa y del hecho negativo de que no haya sido alterada. Esto exige no solamente una prueba estática de que se garantizó la identidad del mensaje de datos al momento de creación, el almacenamiento del mismo tiene tanta o más importancia que la creación; esto quiere decir que debe probarse la forma como se ha garantizado la integridad de la información a lo largo del tiempo. Existen ciertas tecnologías que permiten garantizar los dos aspectos, con lo que esta diferenciación pierde importancia. Tal sería el caso de la firma digital, cuya utilización *garantiza* la integridad de la información independientemente de las condiciones de almacenamiento. La presencia de esta en un documento permite afirmar que la información ha permanecido

íntegra y que permanecerá así, por lo menos, mientras la firma conserve la característica de unicidad.

EL EQUIVALENTE FUNCIONAL DE ARCHIVO Y CONSERVACIÓN

Respecto a la conservación de los mensajes de datos y documentos, la Ley 527, en sus artículos 12 y 13 establece claramente que cuando la ley requiera que ciertos documentos, registros o informaciones sean conservados, ese requisito quedará satisfecho siempre y cuando se cumpla con las siguientes condiciones:

- La información debe ser accesible para su posterior consulta.
- El mensaje de datos o documento conservado, debe estar en el formato en el que se haya generado, enviado o recibido, o en un formato que permita verificar que se reprodujo con exactitud la información conservada.
- Se debe conservar la información que permita determinar el origen, el destino del mensaje, la fecha y la hora en que fue enviado, o recibido el mensaje o reproducido el documento.

Y dice el inciso final expresamente: «los libros y papeles del comerciante podrán ser conservados en cualquier medio técnico que garantice su reproducción exacta».

DECRETO 1747 DE 2000

Con el fin de reglamentar el funcionamiento de las entidades de certificación digital a que se refirió la Ley 527 de 1999, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1747 de 2000. Se destacan los siguientes aspectos:

- Distingue entre entidades de certificación cerradas y entidades de certificación abiertas:¹⁵ Los certificados digitales que expiden las primeras deben ser gratuitos y

¹⁵ Al respecto, revisar www.certicamara.com

solo pueden ser usados para las comunicaciones entre el suscriptor y la entidad de certificación. Por el contrario, los certificados digitales de las entidades de certificación abierta se pueden utilizar para cualquier tipo de comunicación, independientemente de su remitente o destinatario. El Decreto 1747 de 2000 establece que pueden existir dos clases de entidades de certificación: las cerradas y las abiertas. Las primeras fueron definidas como aquellas que prestan servicios propios de entidades de certificación solo para el intercambio de mensajes entre la entidad y el suscriptor, sin exigir remuneración por ello, y las segundas, son aquellas que, *contrario sensu*, ofrecen servicios propios de entidades de certificación, tales que su uso: i) no se limita al intercambio de mensajes entre la entidad y el suscriptor, y ii) reciben remuneración por ello.

Los requisitos de esta última modalidad son más exigentes que los previstos para las entidades cerradas, ya que su actividad puede tener efectos frente a terceros. En general, los certificados digitales son *documentos electrónicos* expedidos por una entidad de certificación, que identifican al suscriptor y le permiten firmar digitalmente mensajes de datos. La ventaja jurídica de las firmas digitales es que permiten presumir que quien las impuso en un mensaje de datos tenía la intención de *acreditar ese mensaje de datos y de ser vinculado con el contenido del mismo*. Este es el efecto jurídico de la propiedad de *o repudio* de mensajes de datos que tiene la certificación digital. Dicha presunción garantiza que quien observe una firma digital en un mensaje de datos puede suponer válidamente y de manera inequívoca que el firmante es quien dice ser y que se vincula con el contenido del mensaje.

- Sin embargo, los certificados digitales emitidos por una entidad de certificación cerrada no pueden, de manera directa, aplicar esta presunción a las firmas digitales que se imponen en los mensajes intercambiados entre la entidad cerrada y el suscriptor del servicio. En caso de

controversia (usualmente causada por repudiación judicial o administrativa del mensaje) se hace necesario que la entidad demuestre adicionalmente, entre otros aspectos, que la firma ha estado bajo el control exclusivo de la persona que la usa de manera permanente.

CIRCULAR ÚNICA N.º 10

Siguiendo lo preceptuado por el decreto reglamentario, la Superintendencia de Industria y Comercio expidió en octubre de 2000 la Resolución 26930, que establecía los estándares que debían seguir las entidades de certificación. Esta circular fue recogida por la Circular única No. 10 de la Superintendencia en el capítulo VIII del título V.

- Fija los estándares internacionales que deben cumplir las entidades de certificación para la prestación del servicio de certificación digital.
- Establece los requisitos para aquellas empresas que deseen convertirse en firmas auditoras de entidades de certificación.
- Detalla los deberes de las entidades de certificación y el contenido de la “Declaración de prácticas de certificación”.
- Regula la presentación de los informes de auditoría por parte de las firmas auditoras.

LEY 962 DE 2005 DE SIMPLIFICACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES

En julio del año 2005 el Congreso de la República expidió la Ley 962, por la cual se dictaron disposiciones sobre la racionalización de trámites y los procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

Se dispuso en el artículo 1º que su objeto sería el de facilitar las relaciones de los particulares con la administración pública, de tal forma que las actuaciones que deban surtirse ante ella para

el ejercicio de actividades, derechos o el cumplimiento de obligaciones se desarrollen de conformidad con los principios establecidos en los artículos 83, 84, 209 y 333 de la Carta Política.

Así mismo, se consagró como principio orientador el fortalecimiento tecnológico, según el cual, con el fin de articular la actuación de la administración pública y de disminuir los tiempos y los costos de realización de los trámites por parte de los administrados, se incentivará el uso de medios tecnológicos integrados, para lo cual el Departamento Administrativo de la Función Pública, en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones, orientará el apoyo técnico requerido por las entidades y por los organismos de la administración pública¹⁶.

En relación con la divulgación y la gratuidad de los formularios oficiales, el parágrafo 2° del artículo 4° de la ley que se analiza dispuso que en todo caso las entidades de la administración pública deberán colocar en medio electrónico, a disposición de los particulares, todos los formularios cuya diligencia se exija por las disposiciones legales.

REGULACIÓN DE ASPECTOS TECNOLÓGICOS, ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS POR MEDIOS ELECTRÓNICOS

El artículo 6° de la Ley 962 de 2005 estableció que para atender los trámites y procedimientos de su competencia, los organismos y entidades de la administración pública deberán ponerlos en conocimiento de los ciudadanos en la forma prevista en las disposiciones vigentes o emplear, adicionalmente, cualquier medio tecnológico o documento electrónico de que dispongan, a fin de hacer efectivos los principios de igualdad, economía,

¹⁶ Lo anterior es un gran avance para el desarrollo e implementación de sistemas que permitan aplicar el concepto de acto administrativo a través de medios electrónicos, pues, por primera vez, se consagra en una ley de la República el fortalecimiento tecnológico como principio orientador de las actuaciones de la administración pública con sus administrados.

celeridad, imparcialidad, publicidad, moralidad y eficacia en la función administrativa. Para el efecto, podrán implementar las condiciones y requisitos de seguridad que para cada caso sean procedentes, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan algunas entidades especializadas.

Así mismo, la norma señaló que la sustanciación de las actuaciones y la expedición de los actos administrativos tendrán lugar en la forma prevista en las disposiciones vigentes. Para el trámite, notificación y publicación de tales actuaciones y actos, podrán adicionalmente utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Igualmente, estableció como derecho de toda persona el de presentar peticiones, quejas, reclamaciones o recursos mediante cualquier medio tecnológico o electrónico del cual dispongan las entidades y organismos de la administración pública.

No obstante lo anterior, la norma aclara que en los casos de peticiones relacionadas con el reconocimiento de una prestación económica, en todo caso, deben allegarse los documentos físicos que soporten el derecho que se reclama. En relación con la utilización de medios electrónicos, la norma hizo una remisión expresa a la Ley 527 de 1999, al consagrar que el uso de aquellos medios se regirá por lo dispuesto en la Ley sobre comercio electrónico, al igual que en las normas que la complementen, adicionen o modifiquen, en concordancia con las disposiciones del capítulo 8 del título XIII, sección tercera, libro segundo, artículos 251 a 293, del Código de Procedimiento Civil, y demás normas aplicables, siempre que sea posible verificar la identidad del remitente, así como la fecha de recibo del documento. La ley consagró, en forma expresa, la obligación de las entidades y de los organismos de la administración pública de dar a conocer los medios tecnológicos o electrónicos de que dispongan para permitir su utilización¹⁷.

¹⁷ Parágrafo 1º, artículo 6.

Igualmente señaló que, en todo caso, el uso de los medios tecnológicos y electrónicos para adelantar trámites y competencias de la administración pública deberá garantizar los principios de autenticidad, disponibilidad e integridad¹⁸. Finalmente, el párrafo 3° estableció que cuando la sustanciación de las actuaciones y actos administrativos se realice por medios electrónicos, las firmas autógrafas que los mismos requieran, podrán ser sustituidas *por un certificado digital que asegure la identidad del suscriptor*, de conformidad con lo que para el efecto establezca el Gobierno Nacional¹⁹.

En lo que hace referencia a la factura electrónica, se dispuso que para todos los efectos legales esta podrá expedirse, aceptarse, archivarse y en general llevarse usando cualquier tipo de tecnología disponible, siempre y cuando se cumplan todos los requisitos legales establecidos y la respectiva tecnología que garantice *la autenticidad e integridad* desde su expedición y durante todo el tiempo de su conservación (ver Decreto 1929 de 2007).

CONTRATACIÓN PÚBLICA POR MEDIOS ELECTRÓNICOS

El Congreso de la República expidió el 16 de julio de 2007 la Ley 1150 (Diario Oficial, 2007), por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos. Dicha ley señaló en su artículo 3° que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas.

¹⁸ Parágrafo 2°, artículo 6.

¹⁹ Parágrafo 3°, artículo 6.

Igualmente se estableció en la ley que los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional, sin perjuicio de las publicaciones previstas en el numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993. Así mismo, consagró que con el fin de materializar los objetivos a que se refiere lo anterior, el Gobierno Nacional desarrollará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, SECOP, que tendrá las siguientes características:

- Dispondrá de las funcionalidades tecnológicas para realizar procesos de contratación electrónicos bajo los métodos de selección señalados en el artículo 2° de la presente ley, según lo defina el reglamento.
- Servirá de punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía.
- Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos.
- Integrará el Registro Único Empresarial de las Cámaras de Comercio, el Diario Único de Contratación Estatal y los demás sistemas que involucren la gestión contractual pública.

Así mismo, se articulará con el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, creado por la Ley 598 de 2000, sin que este pierda su autonomía para el ejercicio del control fiscal de la contratación pública.

En ese orden de ideas, el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, SECOP, es un instrumento de apoyo a la gestión de la contratación estatal que permitirá la interacción entre las entidades contratantes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control. Para tal fin, señala que se dispondrá de herramientas que permitan facilitar la contratación en línea, garantizar la selección objetiva, divulgar los procesos contractuales

y permitir un control posterior con transparencia y eficiencia, así como ofrecer al ciudadano la capacidad de opinar sobre la forma como se prioriza la ejecución de los recursos públicos.

El artículo 6° de la Ley 962 de 2005 estableció que para atender los trámites y procedimientos de su competencia, los organismos y entidades de la administración pública deberán ponerlos en conocimiento de los ciudadanos en la forma prevista en las disposiciones vigentes o emplear, adicionalmente, cualquier medio tecnológico o documento electrónico de que dispongan, a fin de hacer efectivos los principios de igualdad, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, moralidad y eficacia en la función administrativa. Para el efecto, podrán implementar las condiciones y requisitos de seguridad que para cada caso sean procedentes, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan algunas entidades especializadas.

La norma señaló que la sustanciación de las actuaciones y la expedición de los actos administrativos tendrán lugar en la forma prevista en las disposiciones vigentes. Para el trámite, notificación y publicación de tales actuaciones y actos podrán utilizarse, además, soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Igualmente, estableció como derecho de toda persona el de presentar peticiones, quejas, reclamaciones o recursos mediante cualquier medio tecnológico o electrónico del cual dispongan las entidades y organismos de la administración pública.

Posteriormente, mediante el Decreto 2178 de 2006, el Gobierno Nacional creó el Sistema Electrónico para la Contratación Pública como un instrumento de apoyo a la gestión contractual de las entidades estatales, que permitirá la interacción de las entidades contratantes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control a través de la articulación de los servicios electrónicos ofrecidos por el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE) y los sistemas de información relacionados con la contratación pública que se encuentren a cargo del Gobierno Nacional. El objetivo fundamental de dicho

sistema se centra en brindar uniformidad a la información sobre la contratación pública, para lo cual servirá de punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades públicas, los organismos de control, los contratistas, proveedores y la ciudadanía en general.

Lo anterior se expuso en atención a los antecedentes que en materia de contratación pública electrónica se han venido desarrollando en nuestro país, entre ellos, el hecho de que a partir de marzo de 2003 se encuentra funcionando el Portal Único de Contratación, cuya implementación se encuentra a cargo del Programa Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones y que corresponde a una iniciativa inscrita en los propósitos de transparencia, eficiencia y promoción del desarrollo, cuyo objetivo consiste en integrar la información contractual de las entidades para que los proponentes y la ciudadanía en general puedan informarse respecto de los procesos contractuales del Estado.

El Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, fue creado por la Ley 598 de 2000, a cargo de la Contraloría General de la República y del Comité para la Operación del SICE, creado por el Decreto 3512 de 2003. Con base en lo anterior, el Gobierno Nacional consideró necesario implementar un sistema gestor contractual electrónico para el Estado colombiano. Esta última etapa se complementa con la expedición de la Ley 1150 de 2007, en la que se establece de manera puntual:

Artículo 3°. De la contratación pública electrónica. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las

obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional.

Lo anterior sin perjuicio de las publicaciones previstas en el numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

Con el fin de materializar los objetivos a que se refiere el inciso anterior, el Gobierno Nacional desarrollará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, SECOP, el cual:

a) Dispondrá de las funcionalidades tecnológicas para realizar procesos de contratación electrónicos bajo los métodos de selección señalados en el artículo 2°. de la presente ley según lo defina el reglamento.

b) Servirá de punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía.

c) Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos.

d) Integrará el Registro Único Empresarial de las Cámaras de Comercio, el Diario Único de Contratación Estatal y los demás sistemas que involucren la gestión contractual pública. Así mismo, se articulará con el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, creado por la Ley 598 de 2000, sin que este pierda su autonomía para el ejercicio del control fiscal a la contratación pública.

Parágrafo 1°. En ningún caso la administración del SECOP supondrá la creación de una nueva entidad.

El SECOP será administrado por el organismo que designe el Gobierno Nacional, sin perjuicio de la autonomía que respecto del SICE confiere la Ley 598 de 2000 a la Contraloría General de la República.

Parágrafo 2°. En el marco de lo dispuesto en los artículos 59, 60, 61 y 62 de la Ley 190 de 1995 los recursos que se generen por el pago de los derechos de publicación de los contratos se destinarán en un diez por ciento (10%) a la operación del Sistema de que trata el presente artículo.

Una vez sancionada y publicada la Ley 1150 de 2007, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 066 de 2008, por el cual se reglamenta parcialmente dicha ley sobre las modalidades de selección, publicidad y selección objetiva. Allí se estableció en el artículo 8 que la entidad contratante será responsable de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación salvo los asuntos expresamente sometidos a reserva. La información contenida en los actos del proceso se considera oponible en el momento en que aparece publicada por el medio señalado en el presente artículo. Igualmente, señaló que la publicidad a que se refiere el mencionado artículo se hará en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) a través del Portal Único de Contratación, cuyo sitio web será indicado por su administrador. Con base en lo anterior, señaló la norma, se publicarán los siguientes documentos, según corresponda a cada modalidad de selección:

- El aviso de la convocatoria pública
- Los proyectos de pliegos de condiciones
- Las observaciones y sugerencias a los proyectos a que se refiere el numeral anterior y el documento que contenga las apreciaciones de la entidad sobre las observaciones presentadas.
- El acto que dispone la apertura del proceso de selección, para el cual no será necesaria ninguna otra publicación.
- Los pliegos de condiciones definitivos.
- El acta de la audiencia de aclaración de los pliegos de condiciones y, en general, las aclaraciones que se presenten durante el proceso de selección y las respuestas a las mismas.
- Las adendas a los pliegos de condiciones.
- El informe de evaluación a que se refiere el numeral 8 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, así como el de evaluación del concurso de méritos a que se refiere el artículo 68 del presente decreto.

- El acto de adjudicación y el acta de la audiencia pública de adjudicación en los casos de licitación pública.
- El acto de declaratoria de desierto de los procesos de selección.
- El contrato, las adiciones, modificaciones o suspensiones y la información sobre las sanciones ejecutoriadas que se profieran en el curso de la ejecución contractual o con posterioridad a esta.
- El acta de liquidación de mutuo acuerdo o el acto administrativo de liquidación unilateral.

Así mismo el mencionado artículo dispuso que las entidades públicas que no cuenten con los recursos tecnológicos que provean una adecuada conectividad para el uso del SECOP deberán reportar esta situación al Ministerio de Comunicaciones dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia del decreto. Dicho reporte deberá señalar, además de la dificultad o imposibilidad de acceder al sistema, la estrategia y el plan de acción que desarrollarán a efecto de cumplir con la obligación del uso del sistema electrónico. Semestralmente la entidad actualizará este reporte.

INTERVENCIÓN DE LA FIRMA DIGITAL Y DE LOS SERVICIOS DE CERTIFICACIÓN DIGITAL

Sobre los atributos solicitados por la Ley 962 será importante tener en cuenta que la autenticidad implica la correspondencia entre quien firma el documento y el documento en sí, en otras palabras, significa que con la mencionada característica que reviste la firma digital se nos permite constatar que quien nos envía el documento es su titular o, lo que es lo mismo, que el funcionario público que ha elaborado el acto y debe firmarlo es quien realmente lo ha hecho y lo ha remitido. La autenticidad es un valor necesario y sumamente importante, ya que con ella se le garantiza a la parte receptora que el documento que recibe fue firmado efectivamente por quien aparece como remitente en el mencionado instrumento.

La integridad implica garantizar que la información contenida en un documento —léase acto administrativo— amparado por la firma digital es la que desde un inicio se introdujo y que no ha sido alterada o modificada, es decir, el documento que se suscribió sigue manifestando exactamente lo mismo que en un principio y no ha sido alterado.

De conformidad con el régimen aplicable a las firmas y a los certificados digitales de las entidades de certificación, los dos atributos aludidos se pueden desprender de la utilización de dicho tipo de firmas. La ley colombiana que regula el comercio electrónico (Ley 527 de 1999), en la parte técnica sobre firma digital y entidades prestadoras de servicios de certificación, establece condiciones adicionales de seguridad técnica jurídica a las transacciones electrónicas, que garantizan confidencialidad, integridad, identificación o autenticación y no rechazo. Estos cuatro pilares son los garantes de que las transacciones electrónicas cuenten con la seguridad necesaria para su ejecución, los cuales son estudiados y resueltos por la criptografía.

Con la confidencialidad se garantiza que los mensajes de datos lleguen, exclusivamente, a las personas autorizadas para ello; con la integridad, que el mensaje de datos no sea interceptado y modificado durante el envío; con la autenticación y mediante el uso de una firma digital (sistema de clave pública), que se reconozca al titular de la firma y del mensaje y, con el no rechazo y a través del uso de los servicios de certificación digital, se podrá tener seguridad de que el destinatario de un mensaje no desconocerá su recepción y que el autor no negará su autoría.

BIBLIOGRAFÍA

- Código de Procedimiento Civil (2009), Bogotá: Legis.
- Congreso de la República de Colombia. (2007). *Diario Oficial*, 46691 del 16 de julio. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Constitución Nacional de la República de Colombia. 2001, Editorial Legis, Bogotá.
- Decreto 066 de 2008.
- Decreto 1747 de 2000.
- Decreto 1929 de 2007.
- Decreto 2178 de 2006.
- Decreto 3512 de 2003.
- Leitner, C. & Criado, I. (2007). “El desarrollo de la e administración europea. Hacia un enfoque basado en el Benchlearning. En: *Libertades, democracia y gobierno electrónicos. Derecho de la sociedad de la información*. Granada: Editorial Comares, p. 263.
- Ley 80 de 1993.
- Ley 1150 de 2007.
- Ley 527 de 1999.
- Ley 598 de 2000.
- Ley 962 de 2005.
- Liikanen. (2001). Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo CLAD Caracas.
- Ramió. (2001). Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo CLAD, Caracas.
- Real Academia Española de la Lengua. (1984). *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima edición. Madrid: RAE.
- Rincón Cárdenas, E. (2008). *Aproximación jurídica a la firma digital en la Comunidad Andina de Naciones*. Bogotá: Editorial Cámara de Comercio de Bogotá.
- Rincón Cárdenas, E. (2006). *Manual de derecho del comercio electrónico y de Internet*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Rincón Cárdenas, Erick. (2004, noviembre). Últimos retos para el derecho privado: las nuevas tecnologías de la información. En: *Revista Estudios Socio-Jurídicos*. Bogotá: Facultad de Jurisprudencia-Grupo de Investigaciones Socio-Jurídicas Carlos Holguin Holguin.
- Rincón Cárdenas, E. & Ibáñez Parra, O. (2004, diciembre). El acto administrativo electrónico y las nuevas tecnologías de la información. En: *Revista Civilizar*, 7, 119. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Sentencia C-831 de 2001. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda, Bogotá.
- Superintendencia de Industria y Comercio. Circular única N.º 10. Bogotá.



El uso de las TIC en la educación del siglo XXI*

*Evaristo González Prieto***

“**L**as sociedades ante el reto digital” no solo es el título del simposio organizado por el Dr. Elías Said, desde la Universidad del Norte en Colombia, es una realidad que demuestra que en muchos países el reto digital forma parte de la vida diaria, está presente en la proyección de futuro en aquellas sociedades preocupadas por una evolución que no tiene retorno. El doctor Elías Said ha abierto un marco muy amplio en el que confluyen muchas realidades. La sociedad de la información es el manto protector bajo el cual conviven la ciencia, el periodismo, la comunicación, las políticas progresistas, las herramientas digitales de forma global y, sobre todo, el ciudadano como principal objetivo de los avances digitales.

No cabe duda de que los retos están ahí para que cada sociedad sea capaz de afrontarlos y trasladarlos a la vida diaria. Un proyecto de esta envergadura necesita de compromisos, presu-

* Presentado en el III Simposio “Las sociedades ante el reto digital”. Cátedra Europa, 2010.

** Institución Educativa Torre del Palau. Barcelona (España).

puesto para las infraestructuras técnicas y, ante todo, eficacia, lo que implica un trabajo continuo para conseguir resultados que mejoren la vida de los habitantes de cada país. Las palabras altisonantes y huecas, los proyectos teóricos para afrontar el presente pensando en el futuro, todo esto no sirve de nada si los resultados no se comprueban desde la realidad. Desde el día a día.

La sociedad tiene retos pero también dispone de medios para conseguirlos. Este simposio es un ejemplo del poder de la información en una sociedad cambiante. El nivel de desarrollo de cada país es un factor clave, un punto de partida para ilusionarse con proyectos que deben servir para diseñar objetivos a corto, medio y largo plazo.

Entre esas herramientas de las sociedades para conseguir los objetivos, la educación es fundamental. No hay recurso más útil, más imprescindible para luchar a favor de los cambios sociales, para introducir mejoras, para preparar a los pueblos a adaptarse y a adelantarse al futuro. Los retos digitales se han de consolidar desde el momento en que los niños y las niñas entran en las aulas. Es la forma más segura de que los resultados sean efectivos, perduren y ayuden al progreso.

Hoy el desarrollo de los pueblos pasa por la educación y se apoya en aquellas herramientas que la sociedad ha creado y en las que esta misma sociedad se basa cada vez más. Los retos educativos cuentan con el uso continuado de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC). No son ni una moda pasajera ni una experiencia ocasional, ni tampoco parte de un programa político oportunista para ganar votos. Las TIC son una de las herramientas ya imprescindibles en todos los sectores y en la educación en particular. En una sociedad global, las fronteras no existen con las TIC, así como las barreras informativas. Abrirse a las redes ayuda a tener una mente más abierta, a aprender a tratar la información, a no dejarse engañar, a que cada persona influya en la mejora del mundo, a ser más

libres y responsables, incluso a saber afrontar los problemas que también puede ocasionar Internet. En suma, influir en el mundo de manera activa. Porque estos objetivos también forman parte de la educación.

LAS TIC Y LA EDUCACIÓN EN LA SOCIEDAD EN RED

Las aulas de los centros escolares necesitan inversiones en tecnología. Los actuales cambios exigen grandes presupuestos para dotarlas con computadoras, proyectores, pizarras digitales interactivas, máquinas de fotos y de vídeo digital, y conexiones a Internet de alta velocidad. No cabe duda de que las necesidades de los países en desarrollo son muy grandes y priorizar un sector o un proyecto implica dejar otro en un rango inferior. Las necesidades básicas de las personas son las primeras a tener en cuenta, pero hoy, en la educación para la sociedad digital, la tecnología en las aulas pasa a ser cada vez una necesidad más básica si queremos educar para el siglo XXI. La introducción de los equipos informáticos ha de ir acorde con las posibilidades económicas, pero no puede olvidar el valor de la formación en las TIC de cara al futuro. Perder las oportunidades en el mundo digital contribuye a ahondar aún más en el subdesarrollo.

El aprendizaje, basado en el informe Delors (1996)¹, tiene como grandes objetivos cuatro líneas básicas para conseguir con los alumnos los propósitos para una mejora social:

- Aprender a ser y actuar de forma autónoma.
- Aprender a saber, pensar, conocer y comunicar.
- Aprender a hacer, descubrir y tener iniciativa.
- Aprender a convivir y a habitar el mundo.

Los cuatro objetivos hoy son asumidos por la sociedad digital y su consecución se ve reafirmada con herramientas como las TIC.

¹El documento original establece una nueva definición de educación basada en cuatro ejes básicos: Aprender a ser; Aprender a conocer; Aprender a hacer; Aprender a convivir.

A partir de aquí, el alumnado podrá enfrentarse a la sociedad con una preparación que tenga en cuenta la adaptación a los cambios, una mentalidad progresista, un espíritu colaborativo, un trabajo en equipo y saber que cada acto individual forma parte del diseño de la sociedad presente y futura. La tecnología por sí sola de nada sirve si no hay un marco general con unos objetivos claros. La tecnología en educación es una gran herramienta, pero no un fin.

LAS TIC, LA SOCIEDAD EN RED Y LA EDUCACIÓN

De forma breve, podríamos enumerar las cuatro características más importantes de la sociedad en red que influyen directamente en la educación del siglo XXI:

La primera sería el flujo de la información continua, sin barreras ni censuras. Hoy en día las TIC cambian el modelo de las clases tradicionales y el papel del alumnado y del profesorado. Los profesionales de la educación ya no son las personas que lo saben todo. Su misión es ayudar, facilitar, orientar, establecer criterios, fomentar el trabajo colaborativo, incentivar que cada alumno desarrolle sus potencialidades, que descubra sus intereses, que tenga una mente abierta a los cambios. El alumno, por otra parte, descubrirá el poder de Internet, el papel activo en su educación, las posibilidades que le ofrece la computadora. Es significativa la frase que hace unos días dijo una alumna de trece años de nuestro instituto cuando era entrevistada para un reportaje sobre los libros digitales. Dijo: «con un ordenador tienes el mundo en tus manos».

En segundo lugar, destacaríamos la comunicación activa y bidireccional: el alumno no solo se informa, también comunica, establece relaciones, conoce otras personas, es un sujeto activo. Basta con ver hoy a un niño o adolescente con un celular en sus manos o con una computadora. Las redes sociales como Facebook, Twitter o Tuenti; los mensajes SMS, las conversaciones, los blogs, las wikis, Youtube o Flickr son poderosas herramientas

que marcan tendencias y que deben ser aprovechadas con finalidades educativas. La comunicación es continua pero necesita de normas, consejos, orientaciones. En suma, hay que educar en comunicación digital y el profesorado es básico.

La tercera característica de la educación con las TIC es la gestión del conocimiento: una vez que la sociedad digital penetra en las aulas, el modelo de enseñanza se adapta a las nuevas herramientas. Y uno de sus resultados es que se genera conocimiento. La información y la comunicación, junto con la labor del profesorado, producen nuevos trabajos, nuevos saberes que redundan en la ampliación de conocimiento. Si, a su vez, este se pone en Internet, se logra que todavía sea más significativo y útil a los demás, con lo que se alimenta un proceso sin retorno. O sea, el centro y los alumnos ayudan a que otras personas sean capaces de aprovecharse de las producciones hechas en el aula y así sucesivamente.

Y, en cuarto lugar, el desarrollo y la consecución de las competencias: los alumnos, al final, deben adquirir unas competencias básicas, entre las que figuran la comunicativa lingüística y audiovisual por un lado y, por otro, la competencia en el tratamiento de la información y la digital.

El resumen de este largo proceso se fundamenta en una idea clara: hoy el aprendizaje no se acaba nunca, aprender ocupa toda la vida. Las TIC facilitan este proceso y todos debemos estar comprometidos en aprender para mejorar el mundo en que vivimos. En esta labor educativa, las TIC juegan un gran papel.

EL USO DE LAS TIC COMO PROYECTO DE UN CENTRO EDUCATIVO DEL SIGLO XXI

Todos sabemos que las teorías deben ser verificadas con la práctica. La utilización de las TIC en los centros educativos de algunos países es una realidad y no solo de los llamados desarrollados, palabra, por cierto, que no pretende herir la sus-

ceptibilidad de nadie. Hay proyectos, ejemplos y experiencias significativas que demuestran el uso intensivo y diario de las TIC en clase. Ejemplos que también llegan a la educación pública y a los hijos de las clases sociales medias y bajas. Forman parte de proyectos muy ligados a la innovación en educación que, de una manera u otra, pertenecen ya a la tradición del centro a lo largo de los años.

En este apartado nos centraremos en un ejemplo del uso de las TIC en el instituto público de educación secundaria Torre del Palau, de la ciudad de Terrassa, una población industrial de más de 200 000 habitantes que se sitúa a 30 kilómetros de la ciudad de Barcelona, en Cataluña, España. En el instituto conviven 620 alumnos, 56 profesores y 500 ordenadores, todas las aulas están equipadas con proyectores, tienen acceso a Internet de gran velocidad por ADSL y por wi-fi. El instituto acoge a hijos de trabajadores de clase media y baja, está situado en un barrio alejado del centro es sostenido con dinero público del Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña y en él se usan dos lenguas: el catalán y el castellano.

Desde hace siete años, el instituto se propuso usar las TIC de forma intensiva en todas las asignaturas. De los 40 ordenadores iniciales se pasó a los cerca de 500, gracias a los proyectos innovadores impulsados por la Generalitat, pero gracias también al trabajo del profesorado y a investigaciones con empresas de tecnología, premios y ayudas varias.

EL PROYECTO DEL INSTITUTO TORRE DEL PALAU

El instituto Torre del Palau de Terrassa cuenta con un profesorado comprometido con las TIC y con la educación, con un técnico informático residente y con el esfuerzo conjunto para conseguir objetivos comunes. La formación de todo el personal se ha hecho con cursos específicos y gracias a la ayuda de unos a otros. La colaboración mutua es básica.

Las TIC en el instituto se aplican en las siguientes líneas de trabajo:

Primero, en la gestión académica del centro, como por ejemplo las notas, las actividades del alumnado, la agenda digital, la mensajería interna y en el contacto entre familias, profesorado y alumnado.

En segundo lugar, en la gestión de la información: el instituto se preocupa por vehicular la información interna y externa del centro a través de las TIC. La información interna va por la intranet del centro, la externa, a través del correo electrónico, de la intranet, de *blogs* y de mensajería SMS dirigida a las familias, y por medio de una revista digital de información continua sobre la actualidad del centro.

En tercer lugar, las TIC se aplican en la impartición de las asignaturas. El profesorado las usa en las clases de diferentes formas: con la utilización de los ordenadores fijos, uno para cada alumno; con los ordenadores portátiles, también uno por alumno; con el uso de los proyectores instalados en todas las aulas, con los laboratorios de edición de vídeo y foto digital, y con otros materiales multimedia para el trabajo de idiomas.

En cuarto lugar, se ha puesto en marcha un nuevo proyecto TIC, un paso más en lo que se ha hecho hasta ahora y que consolida el trabajo de todos estos años. Se trata de la elaboración de libros digitales con el auspicio del Departamento de Educación de la Generalitat de Catalunya, un proyecto innovador que se inició en septiembre de 2009 de forma experimental en algunos centros de Cataluña y que posteriormente se extenderá a otros centros de forma progresiva.

Cada alumno de los que entran por primera vez al instituto, que tienen de doce a trece años y que están en el primer curso de la enseñanza secundaria obligatoria, trabaja y estudia sólo con computadoras portátiles de su propiedad. Por lo tanto, en

este curso los 94 alumnos trabajan con ordenadores en las siete asignaturas más importantes y la mayor parte del trabajo en clase se hace con materiales digitales.

El libro de texto es *on-line*, pertenece a una editorial a la que se conectan con una contraseña. Pero en clases también se usan materiales propios del profesorado, recursos externos, blogs, wikis, webs, etc, se hacen actividades en la computadora y en papel, se leen libros en papel y en Internet.

Una quinta línea de trabajo con las TIC es el uso del ciberperiodismo. Desde hace siete años el instituto Torre del Palau es el único con una asignatura propia dedicada a educar en cibercomunicación, a trabajar la actualidad mundial con la prensa digital. Los alumnos usan las computadoras y aprenden con la actualidad que se produce cada día. Los medios de comunicación consultados son variados, sobre todo los publicados en español en América Latina y en España. Evidentemente, también se trabaja con los medios en lengua catalana. Uno de los resultados es la revista digital del instituto, el mantenimiento de un blog individual de cada alumno, la edición de noticias en formato multimedia y la realización de trabajos sobre temas de actualidad.

En el fondo se busca que cada alumno se interese por lo que pasa en el mundo, entienda los procesos comunicativos de la actualidad, observe la globalidad informativa, aprenda a valorar que lo que le pasa a los demás también le pasa a él y que luche por un mundo mejor.

Para conseguir los objetivos enumerados antes, el instituto cuenta con tres herramientas digitales propias y con otras externas. La principal es la página web, que es la puerta de entrada virtual al centro. Desde su creación en el año 2004 ya tiene más de un millón y medio de visitas. La intranet es una herramienta imprescindible para la gestión de la información interna, tiene una agenda electrónica donde se apuntan las actividades, sirve

para la gestión de notas y de la disciplina, así como para la comunicación vertical, horizontal y transversal. La revista digital es una tercera herramienta que informa sobre la actualidad del centro al exterior. Se trata de una revista llamada “Qué pasa”, una publicación digital que se actualiza periódicamente y que cuenta con varios millones de páginas leídas. Además, el instituto Torre del Palau utiliza blogs externos, las wikis, las redes sociales y la mensajería SMS por celulares.

Y, para terminar, quisiera insistir en la importancia de las TIC en la educación del siglo XXI, un auténtico reto digital para la sociedad. El proyecto del instituto en que trabajo demuestra que el camino emprendido es una vía sin retorno dentro de un proyecto más amplio, como es el desarrollo de la sociedad digital que llevan a cabo el Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña en esta comunidad autónoma y el Gobierno de España dentro de todo el Estado español.

BIBLIOGRAFÍA

Delors, J. (1996), “La Educación encierra un tesoro”, un resumen del documento puede consultarse en: http://www.unesco.org/education/pdf/DELORS_S.PDF



WebQuest: controlando la navegación del estudiante*

*Eulises Domínguez Merlano***

Al abordar el tema del uso de las *WebQuest* como una alternativa para la asignación de tareas escolares más retadoras y exigentes para los estudiantes, mediante el uso de recursos en Internet, es importante resaltar que la intención no es controlar la navegación sino ayudar a que el estudiante desarrolle las competencias necesarias para que aprenda a autorregularse en el uso de los recursos de la web.

MEDIACIONES EDUCATIVAS CON LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN EL AULA

Para todos ya es habitual escuchar que hemos pasado progresivamente del esquema de clases en el que el profesor con un texto guía en la mano realizaba explicaciones detalladas a sus alumnos y estos diligentemente oían lo que él contaba y explicaba con el apoyo de un tablero verde y una tiza blanca,

* Presentado en el III Simposio “Las sociedades ante el reto digital”. Cátedra Europa, 2010.

** Profesor de la Universidad del Norte.

hasta el esquema de clases de los últimos tiempos, en el que las tecnologías han irrumpido en el salón o han movilizado a los estudiantes hacia las salas de informática. Estos cambios están planteando nuevos retos para el profesor en términos de cómo hacer un uso adecuado de esas tecnologías para favorecer los procesos de enseñanza-aprendizaje, porque antes podía controlar el acceso al tablero y a la tiza, pero hoy en día es mucho más complejo controlar el acceso a los recursos digitales que facilita el computador. Las investigaciones en torno a la tecnología educativa han planteado algunos aspectos que son preocupantes, por ejemplo:

- «La tecnología no ha logrado provocar verdaderamente una innovación curricular, ni un cambio en los sistemas tradicionales de enseñanza» (Soloway *et al.*, 2001; en Savill-Smith & Kent, 2003; Conlon & Simpson, 2003).
- «La gran mayoría de los profesores emplea la tecnología para sustentar patrones existentes más que para innovar» (Conlon & Simpson, 2003).
- El potencial de la tecnología educativa para revolucionar la educación ha sido descrito en varias ocasiones, pero la promesa no se ha cumplido (Conlon & Simpson, 2003; Cuban, 2001; Cuban, Kirkpatrick & Peck, 2001; Sandholtz, 2001).
- Las investigaciones sobre las mediaciones con el uso de tecnología no han aportado pruebas de que estas marquen una diferencia en el proceso de enseñanza-aprendizaje (Lagrange, *et al.* 2001; Pollard, 2004; Roblyer & Knezek, 2003; Strudler, 2003; U.S. Department of Education, 2004).

Vemos, entonces, que uno de los grandes problemas es que los docentes siguen utilizando los recursos que proveen las TIC para perpetuar estrategias que no son las más apropiadas. A pesar de recibir capacitación en TIC, los docentes no la incorporan a su cotidianidad, a su trabajo y a sus situaciones personales, lo cual dificulta su posterior uso en el aula. Cuando el docente implementa el computador en el aula es porque ya ha preparado con

antelación una estrategia que involucre su uso, bien sea para el trabajo individual o el colaborativo.

APORTES DE LAS *WEBQUEST* A LOS PROCESOS DE ENSEÑANZA-APRENDIZAJE

En el tema de las mediaciones con TIC existen diversas estrategias, en este artículo se abordará el uso de las *WebQuest* por su aporte a la construcción activa de conocimiento por parte de los estudiantes con el apoyo de recursos digitales en Internet.

Una *WebQuest* «es una actividad de indagación/investigación enfocada a que los estudiantes obtengan toda o la mayor parte de la información que van a utilizar de recursos existentes en Internet» (Dodge, 2001). El modelo *WebQuest* se originó en el Departamento de Tecnología Educativa de San Diego State University, hoy en día es un movimiento mundial relacionado con el uso apropiado de los recursos de la web para que el estudiante pueda desarrollar tareas. Este aspecto deja en evidencia la gran responsabilidad del docente al diseñar actividades bajo dicho enfoque.

Las *WebQuest* tienen valor porque ayudan a que el estudiante se focalice durante el desarrollo de una tarea y utilice para su resolución recursos digitales que están en la Web y que el profesor ha seleccionado previamente por la pertinencia, la calidad y el aporte que pueden darle al desarrollo de ese trabajo. Las características del ejercicio que se asigné deben estimular las destrezas de pensamiento, fundamentalmente la capacidad de análisis, síntesis y evaluación. Una *WebQuest* puede ser planificada para desarrollarse en un día, una semana o en un semestre, puede ser a mediano o largo plazo, dependiendo de la naturaleza misma de las tareas. Estos son los elementos centrales que se deben tener presentes durante su elaboración:

- En primer lugar, se debe estructurar una *introducción* a la tarea, en la que el profesor plantea los interrogantes que

debe responder el estudiante. Es un espacio para plasmar los aspectos cruciales del tema de estudio empleando una redacción que resulte comprensible para el estudiante y que tenga significatividad lógica y psicológica, para que pueda generar un mayor nivel de compromiso en el desarrollo del ejercicio. Uno de los primeros aspectos a cuidar en la introducción de una *WebQuest* es que pueda motivar al estudiante para que la dinámica realmente lo involucre.

- En segundo lugar se debe plantear la *tarea* a realizar. La especificación de esta debe dejar claro qué es lo que el estudiante debe hacer. Por ejemplo: construir un mapa conceptual, diseñar un prototipo, recoger información para dar cuenta de un fenómeno ambiental o de una situación dentro del barrio, etc. Al establecer una tarea se debe tener claro qué implicaciones tiene en términos de los procesos cognitivos que debe llevar a cabo el estudiante. Debe estar contextualizada con el entorno del alumno y con la temática que está manejando el profesor en ese momento en la clase. Por ejemplo, se debe dejar claro si es una tarea con subtareas y si la realizará el estudiante en forma individual o en grupo.
- Durante la especificación de la tarea es fundamental establecer el *proceso* mediante el cual será posible realizarla. El profesor debe indicar cuáles son los pasos o el procedimiento que se debe seguir. Se debe plantear el proceso de tal manera que lleve al estudiante de forma gradual al desarrollo de la tarea y a la consecución del objetivo de aprendizaje.
- En tercer lugar, se deben especificar los *recursos* digitales. Es decir, se deben relacionar todos los recursos que el profesor localizó en la Web y que considera pertinentes para el desarrollo de la tarea. Estos son los enlaces que el estudiante debe consultar. Por supuesto, la *WebQuest* está orientada a la Web, pero hay actividades que pueden implicar recoger datos en un laboratorio, aplicar encuestas o realizar actividades por fuera de los recursos de Internet, que también son válidas dentro de este contexto.

- En cuarto lugar, se deben establecer los criterios de *valoración de la tarea* o del producto final. En el caso de las *WebQuest*, se acostumbra utilizar rúbricas o matrices de valoración analíticas, en las cuales el docente determina con detalle los diferentes criterios que evaluará, estableciendo grados de cumplimiento para cada uno. La publicación de los criterios le brinda a los estudiantes un parámetro claro de cómo será valorado su trabajo y le proporciona elementos para mejorar la calidad de estos. Además, favorece los procesos de coevaluación y heteroevaluación, puesto que estas valoraciones previas permitirán corregir errores y recibir retroalimentación antes de entregarle la tarea al docente.
- En quinto lugar, se deben plantear las *conclusiones*, que tienen que ver con lo que los estudiantes han aprendido y con el espectro general que el profesor quería abarcar con el desarrollo de esa actividad. Se busca que los estudiantes puedan dar respuesta a planteamientos como ¿qué hemos aprendido? y ¿cómo podemos mejorarlo?

Normalmente los sitios que han sido diseñados para crear una *WebQuest* tienen un apartado dedicado al docente. Es decir, el profesor que ha diseñado la *WebQuest* elabora un conjunto de indicaciones para que otros docentes puedan utilizarla apropiadamente. Por ejemplo se aclara el grado escolar, si el trabajo es individual o grupal, el tiempo promedio que se debe invertir en desarrollar la tarea y toda una serie de instrucciones, de tal forma que se pueda replicar sin ningún problema.

Antes de utilizar una *WebQuest* propia o elaborada por otro docente es importante revisarla de manera cuidadosa. Se aconseja apoyarse en rúbricas o en parámetros que permitan valorar si es de calidad. El Ministerio de Educación de Colombia, a través del portal Colombia Aprende, ha creado un banco de proyectos en el que es posible encontrar un número significativo de *WebQuest* que han sido realizadas para las diferentes áreas del conocimiento. La intención es que los docentes las

puedan consultar, probar o modificar de acuerdo al contexto de la clase. Así mismo, existen diversos bancos o repositorios a nivel mundial, disponibles en varios idiomas. Es de anotar que se pueden diseñar *WebQuest* utilizando solo un procesador de texto (Word, Kword, Google Docs, Zoho Writer, etc.), pero con el cuidado de involucrar todos los componentes básicos de un recurso como este.

CONSIDERACIONES FINALES

Indudablemente, más allá de la *WebQuest* existen otras estrategias que emplean recursos disponibles en Internet y que pueden ser de utilidad al momento de realizar mediaciones con las TIC en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Lo que resulta importante es que los docentes puedan implementar estrategias didácticas que fomenten el trabajo autónomo, el trabajo en grupo, el trabajo colaborativo y principalmente que el estudiante, en la medida que desarrolla estas tareas, pueda pensar y no solo memorizar o repetir. El diseño de una *WebQuest* implica de parte del profesor una dedicación mayor de tiempo y esfuerzo.


BIBLIOGRAFÍA

- Conlon, T. & Simpson, M. (2003). Silicon Valley Versus Silicon Glen: The Impact of Computers Upon Teaching and Learning: A Comparative Study. *British Journal of Educational Technology*, 34 (2), 137-150.
- Cuban, L. (2001). *Oversold and Underused: Reforming Schools Through Technology 1980-2000*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cuban, L.; Kirkpatrick, H. & Peck, C. (2001). High Access and Low Use of Technologies in High School Classrooms: Explaining an Apparent Paradox. *American Educational Research Journal*, 38 (4), 813-834.
- Dodge, B. (2001). FOCUS: Five Rules for Writing a Great 'WebQuest'. *Learning & Leading with Technology*, 28 (8), 6-9, 58.
- http://www.futuro.usp.br/artigos/textos_outros-bernie1.html
- Savill-Smith, C. & Kent, P. (2003). *The use of palmtop computers for learning. A review of the literature*. London: LSDA. Disponible en: <http://www.lsnlearning.org.uk/search/results.aspx?SearchString=The+use+of+palmtop+computers+for+learning.+A+review+of+the+literature>
- Lagrange, J. B., Artigue, M., Laborde, C., & Trouche, L. (2001). *A meta-study on IC technologies in education: Towards a multidimensional framework*

- to tackle their integration*. Paper presented at the Proceedings of the 25th Conference of the International Group for the Psychology of Mathematics Education. ERIC Document Reproduction Service No. ED 466 950.
- Pollard, C., & Pollard, R. (2004). Research priorities in educational technology: A Delphi study. *Journal of Research on Technology in Education*, 37(2), 145-160.
- Roblyer, M. D., & Knezek, G. A. (2003). New millennium research for educational technology: A call for a national research agenda. *Journal of Research on Technology in Education*, 36(1), 60-71.
- Sandholtz, J. H. (2001). Learning to Teach with Technology: A Comparison of Teacher Development Programs. *Journal of Technology and Teacher Education*, 9 (3), 349-374.
- Schrum, L.; Thompson, A.; Sprague, D.; Maddux, C.; McAnear, A.; Bell, L. & Bull, G. (2005). Advancing the Field: Considering Acceptable Evidence in Educational
- Soloway, Elliot, Cathleen Norris, Phyllis Blumenfeld, and Michael Curtis. "Making Palm-Sized Computers the PC of Choice for K-12." *Leading and Learning with Technology* 28 (2001).
- Strudler, N. (2003). Answering the call: A response to Roblyer and Knezek. *Journal of Research on Technology in Education*, 36(1), 72-76.
- Technology Research. *Contemporary Issues in Technology and Teacher Education*. [Online serial], 5 (3/4). <http://www.citejournal.org/vol5/iss3/editorial/article1.cfm>
- U. S. Department of Education. (2004). *Toward a New Golden Age in American Education: How the Internet, the Law and Today's Students are Revolutionizing Expectations*. Washington DC: Author.

Sitios Web relacionados con la temática

Portal Colombia Aprende: <http://atlas.eafit.edu.co/proyectos/>
 "WebQuest".org: <http://WebQuest.org/>
 Eduteka.org: <http://www.eduteka.org/WebQuestLineamientos.php>
 Galería de rúbricas:
<http://www.rcampus.com/rubricshellc.cfm?mode=gallery&sms=publicrub>
 Sitio web para diseñar "WebQuest": <http://www.zunal.com/>

A decorative arrangement of seven grey stars of varying sizes, scattered across the upper and middle portions of the page. One star is at the top left, another at the top center, and a third at the top right. Below them, there are three more stars, and one at the bottom left.

Experiencias significativas desde la educación para la salud mediante el uso de las TIC Caso de aplicación de Web 2.0-Blogs*

*María Isabel Ariza**
Eduardo Carrillo Zambrano****

Las Tecnologías de Información y la Comunicación (TIC) han evolucionado ampliamente en los últimos años y han generado una gran cantidad de oportunidades y de riesgos para el desarrollo de la sociedad. Los países en vía de desarrollo tienen una importante oportunidad de acercarse a los más desarrollados haciendo un uso efectivo de las TIC en diferentes procesos como el educativo. Dentro de esta evolución el estado Colombiano ha trazado un “Plan Nacional de Tecnologías de la Información y la Comunicación” (2008), que describe la forma en que se espera que los ciudadanos asuman e implementen las TIC como una alternativa para un mejor desarrollo social. En ese desarrollo el eje de educación constituye un pilar fundamental y las instituciones educativas apoyadas en otras entidades tienen un norte a seguir, que propende por el buen uso de estas herramientas para el desarrollo armónico social.

* Presentado en el III Simposio “Las sociedades ante el reto digital”. Cátedra Europa, 2010.

** Colegio Distrital Sarid Arteta de Vásquez, CODISAV.

*** Universidad Autónoma de Bucaramanga, UNAB.

Dentro de las posibilidades que brindan las TIC, el desarrollo y la cobertura de Internet y de la *World Wide Web*; se han generado importantes espacios de intercambio de información y de interacción, que posibilitan procesos de construcción colectiva del conocimiento, de documentación de experiencias y casos de éxito, y un aumento de la apropiación de los aspectos antes referidos por un número cada vez mayor de los estudiantes, profesores, padres de familia y del núcleo familiar.

En los países en vía de desarrollo como Colombia, la educación y la salud constituyen dos áreas en las que se requiere hacer un importante esfuerzo para llegar a disminuir los niveles de pobreza que se viven en las diferentes regiones y la intersección educación-salud es un subconjunto de alta prioridad que, si se acompaña con programas a largo plazo y con acciones concretas, puede llegar a prevenir problemas como la desnutrición o el excesivo índice de natalidad, aspectos que son especialmente sensibles en las poblaciones menos favorecidas y que forman parte del pilar del desarrollo humano y social.

Este artículo, por lo tanto, plantea un aporte a la organización de la información y a la documentación de procesos educativos que han sido desarrollados con el apoyo de diferentes entidades y que hoy están disponibles por medio de la web y concretamente de los *blog*. El trabajo está organizado de la siguiente forma: En la primera parte se presentan los conceptos básicos: experiencias significativas, Web 2.0 y *blogs*. Posteriormente se describen la intencionalidad y las características principales del *blog* que se ha desarrollado, así como los elementos fundamentales de la interacción que se genera en torno a la educación para la salud, cuyos resultados son sistematizados y registrados en el *blog*.

CONCEPTOS BÁSICOS

Según Colombia Aprende (<http://www.colombiaprende.edu.co/html/directivos/1598/article-99899.html>), las Naciones Unidas entienden las experiencias significativas como «las contribuciones que tengan un

impacto demostrable y tangible en la calidad de vida de las personas, sean el resultado de un trabajo efectivo en conjunto entre los diferentes sectores de la sociedad: pública, privada y civil y se consideren social, cultural, económica y ambientalmente sustentables.

Así, en concordancia con la anterior definición y con lo formulado por el módulo “Colombia Innova”, del Ministerio de Educación Nacional, se define una experiencia significativa en educación superior como

una práctica concreta y sistemática de enseñanza y aprendizaje, de gestión o de relaciones con la comunidad, con Instituciones de Educación Superior y con actores concernientes al proceso educativo, que ha mejorado procesos y que por su madurez, fundamentación, grado de sistematización y resultados sostenidos en el tiempo, han logrado reconocimiento e influencia en otros ámbitos distintos al de su origen (pp. 7, 14).

Por otra parte, el término Web 2.0 fue presentado por Tim O’Reilly en la conferencia sobre la Web 2.0 de O’Reilly Media en 2006. Este hace referencia a la evolución de la *World Wide Web* hacia una web más interactiva, que le permite a los usuarios de los sitios web no solo leer, sino expresar sus comentarios libremente y generar comunidad. Dentro de las tecnologías que la conforman se destacan los *blogs*, las wikis, las redes sociales, los RSS y los podcasts, entre otras.

En el marco de las tecnologías asociadas a la Web 2.0, este trabajo hace uso de los *blogs* y de la red social Twitter. Los *blogs* se conciben como un espacio por medio del cual un autor puede compartir texto libre, fotos y videos, mientras que los usuarios del mismo pueden expresar sus opiniones o complementar los contenidos presentados por los autores, generándose así una relación uno a muchos. Por medio de las redes sociales un grupo de personas puede intercambiar noticias, fotos y dar sus opiniones acerca de lo que alguno de los miembros de una comunidad plantea, basándose en una relación muchos a muchos.

HACIA UN *BLOG* EN EDUCACIÓN PARA LA SALUD

El *blog* que se ha desarrollado se encuentra disponible en la siguiente dirección: www.codisavunaescuelasaludable.blogspot.com. Se ha concebido como un espacio de reflexión, información, dinamismo e intercambio de experiencias significativas sobre la integración de las TIC en la escuela, pilar fundamental en el proyecto de vida de los estudiantes y docentes que trabajan en el aula; así como de todas aquellas personas que estén interesadas en el mundo de la educación interactiva en general.

Este *blog* educativo e interactivo les permite a los estudiantes y usuarios tener información que les posibilite formarse para llegar a tener una mejor calidad de vida. Publicar imágenes y grabar archivos de sonido motiva a los estudiantes a una participación activa y dinámica en la Red. Ver publicada su información y observarse como actores directos, les genera una sensación inmediata de logros y de estar en contacto directo y frecuente con los actores del proceso educativo (personas e instituciones), tanto en el ámbito local y regional como nacional e internacional. El *blog* abre la posibilidad de mejorar la gestión de las instituciones y la práctica docente, a través del contacto con otras experiencias y propuestas metodológicas.

Las Tecnologías de la Información elevan la calidad del proceso educativo al permitir la superación de las barreras de espacio y tiempo, así como una mayor comunicación e interacción entre sus actores, la construcción distribuida de crecientes fuentes de información, la participación activa en el proceso de construcción colectiva del conocimiento y la potenciación de los individuos gracias al desarrollo de las habilidades que esto implica.

Transmitir ideas, conceptos, proyectos, visiones y reforzar la conciencia de los mismos en todos los actores del proceso educativo a partir de la educación para la salud y las TIC no solo promueve la sistematización y la difusión de la información de la tecnología sobre salud, sino que estimula, además, una me-

jora en la calidad de vida y en la *promoción y prevención* del bienestar físico, social y mental de los individuos. Esto implica no solo impartir conocimientos sobre lo que es beneficioso y perjudicial para la salud, sino, sobre todo, el desarrollo de habilidades que le ayuden al individuo a aplicar sus conocimientos con efectividad y veracidad.

La educación para la salud también tiene relación con el hecho de llevar una vida más saludable en el mundo moderno, en cierta medida es saber hacer elecciones correctas. Los alumnos necesitan la oportunidad de desarrollar actitudes y valores que les permitan tomar decisiones necesarias tanto para el presente como para el futuro. Uno de los objetivos generales de la educación para la salud es el de preparar al alumnado para que participe plena, activa y eficazmente, con seguridad, como futuros adultos responsables en su sociedad ante el reto tecnológico e innovador.

La funcionalidad del *blog* incluye el resumen gráfico y audiovisual de diversas experiencias que se han desarrollado en educación para la salud en un colegio público de la ciudad de Barranquilla, Colombia, donde a pesar de contar con dificultades de orden económico, se ha logrado el desarrollo de actividades encaminadas al cuidado de la salud, que han sido apoyadas por empresas privadas que hacen donaciones, por profesionales que aportan sus conocimientos en enfermería, medicina y música, así como por entes públicos como la Policía Nacional. El *blog*, por lo tanto, les permite a sus visitantes tener acceso al resumen de las experiencias desarrolladas, las cuales pueden ser replicadas en diversas instituciones educativas de Colombia y de diferentes partes del mundo.

UN CASO DE APLICACIÓN: LA PREVENCIÓN DEL SIDA

Dentro del proceso de cooperación que se ha establecido en torno al desarrollo del *blog* y de la creación de nuevos objetos de aprendizaje sobre educación para la salud, se destaca el diseño

y desarrollo de un material educativo multimedial relacionado con la importancia del uso de preservativos como mecanismo de prevención de enfermedades como el SIDA.

El Grupo de Investigación, Preservación e Intercambio Digital de Información y Conocimiento (Prisma) de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), a partir del desarrollo de la línea de investigación innovación educativa, dentro de la cual se destaca el avance en multimedia para el aprendizaje, ha desarrollado junto con la empresa Below The Game una animación multimedia sobre el problema del SIDA, que se encuentra disponible en la siguiente dirección de Internet: <http://www.btg.com.co/EducacionSexual/aids.swf>

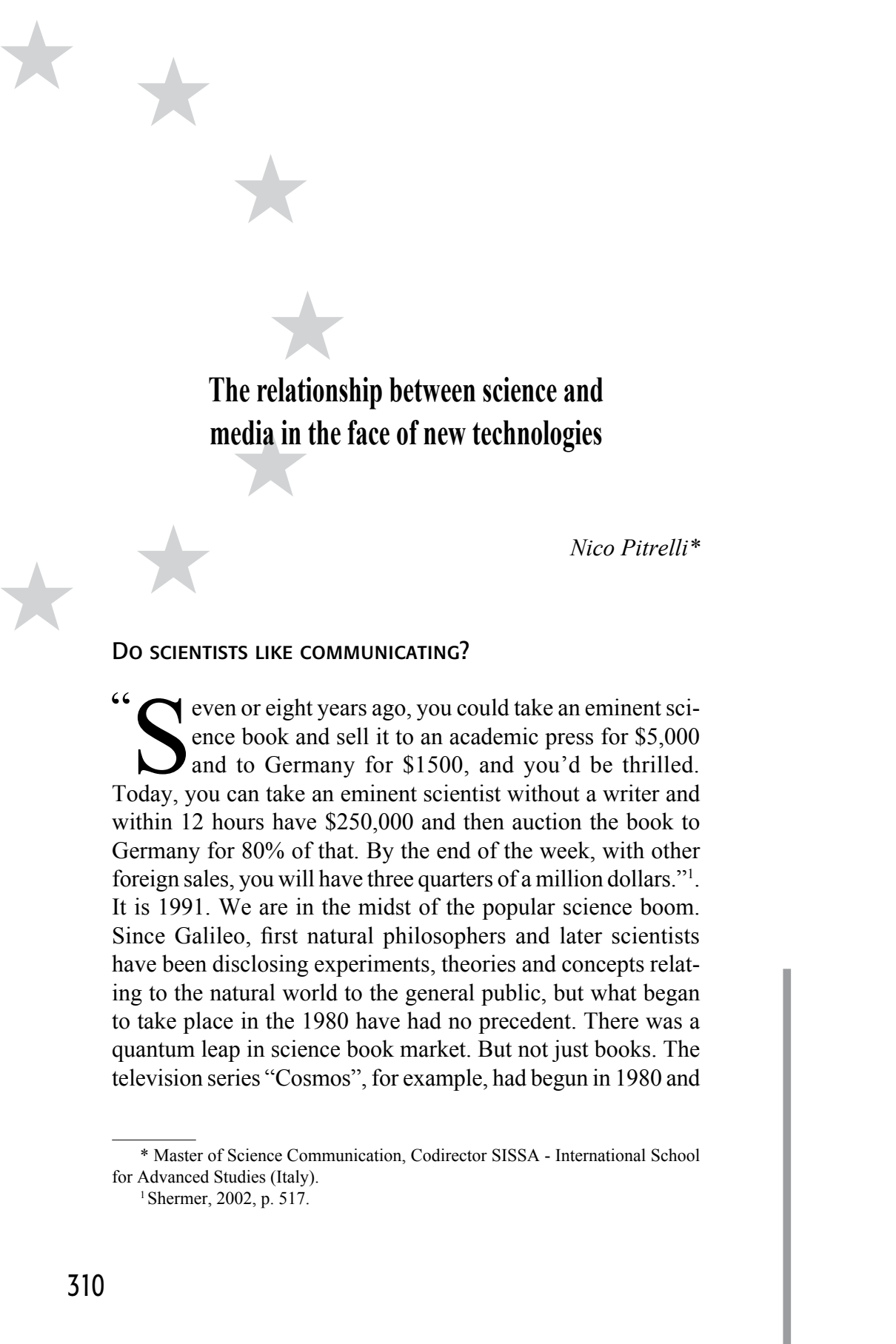
Para el desarrollo de esta material se hizo un trabajo multidisciplinar que tomó como punto de partida el análisis del problema de las enfermedades de transmisión sexual, los métodos anti-conceptivos y el SIDA.

Este material busca generar conciencia, especialmente en los adolescentes, sobre las implicaciones que puede tener la realización de actos sexuales sin protección (preservativos), que van desde un embarazo no deseado, hasta la muerte de una o más personas.

BIBLIOGRAFÍA

- Ausubel, D.P.; Novak, J.D. & Hanesian, H. (1983). *Psicología educativa. Un punto de vista cognoscitivo*. México: Trillas).
- Barnat, J. (2000). *Mi primera enciclopedia de educación sexual*. Ediciones Nauta.
- Brezinka, W. (1990). *La educación en una sociedad en crisis*. Madrid: Narcea.
- Bruner, J. (1963). *El proceso de la educación*. México: Uthea.
- Calabuig, F.; Gavidia, V. & Guillén, E. (1987). *La salud en la escuela*. España: Consellería de Educació i Ciencia. Serie P, Generalitat Valenciana.
- Carta de Ottawa. (1986). Carta de Ottawa para la promoción de la salud. *Health Promotion, 1* (4). III-V. Conferencia internacional sobre promoción de la salud.

- Ariza, M. (2010). Blog Codisav, una escuela saludable. Disponible en: <http://www.codisavunaescuelasaludable.blogspot.com> (recuperado el 1 de marzo de 2010).
- Colombia Aprende. ¿Qué es una experiencia significativa? Disponible en: <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/directivos/1598/article-99899.html> (recuperado el 16 de noviembre de 2009).
- Educación sexual. Disponible en: <http://www.galeon.com/educacion-sexual/> (recuperado el 1 de marzo de 2010).
- Ferrari, A. (1986). Finalidad y métodos de la educación para la salud en la escuela. Zaragoza: Centro Sperimentale per l'Educazione Sanitaria, Universidad de Peugia, Italia (conferencia policopiada).
- Gavidia, V. (2002). La escuela promotora de salud. *Didáctica de las Ciencias Experimentales y Sociales*, 16, 83-97.
- Gavidia, V. (1994). La educación para la salud y las líneas transversales del currículo. *Didáctica de las Ciencias Experimentales y Sociales*, 8, 135-149.
- Gavidia, V. (1993). Consideraciones sobre la formación del profesorado en educación para la salud. *Didáctica de las Ciencias Experimentales y Sociales*, 7, 59-70.
- Gimeno, J. & Pérez, A. (1994). *Comprender y transformar la enseñanza*. Madrid: Morata.
- Grupo de Investigación reservación e Intercambio Digital de Información y Conocimiento (Prisma). Material educativo multimedia sobre el SIDA. Disponible en: <http://www.btg.com.co/EducacionSexual/aids.swf> (recuperado el 3 de marzo de 2010).
- Ministerio de Educación Nacional. Módulo "Colombia Innova". Disponible en: <http://www.colombianova.net> (recuperado el 4 de marzo de 2010).
- Moreno, S.; Torres, D. & Carrillo, E. (2010). *Estado actual en Colombia de experiencias significativas en el uso de la Web 2.0 en la educación*. Artículo presentado en el congreso EATIS2010. Panamá, 2010.
- Novak, J. (1988). *Aprendiendo a aprender*. Barcelona: Martínez Roca.
- Novak, J. (1982). *Teoría y práctica de la educación*. Madrid: Alianza Universidad.
- O'neil, P.D. (1983). *La salud en peligro en el año 2000*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo.
- O'Reilly, T. (2006). *¿Qué es web 2.0? Patrones del diseño y modelos del negocio para la siguiente generación d software*. Disponible en: <http://sociedadinformación.fundación.telefónica.com> (recuperado el 3 de marzo de 2010).
- Plan Nacional de Tecnologías de la Información y la Comunicación. Disponible en: http://www.colombiaplantic.org/medios/doscs/PLANT_TIC_COLOMBIA.pdf (recuperado el 3 de marzo de 2010).



The relationship between science and media in the face of new technologies

*Nico Pitrelli**

DO SCIENTISTS LIKE COMMUNICATING?

“**S**even or eight years ago, you could take an eminent science book and sell it to an academic press for \$5,000 and to Germany for \$1500, and you’d be thrilled. Today, you can take an eminent scientist without a writer and within 12 hours have \$250,000 and then auction the book to Germany for 80% of that. By the end of the week, with other foreign sales, you will have three quarters of a million dollars.”¹. It is 1991. We are in the midst of the popular science boom. Since Galileo, first natural philosophers and later scientists have been disclosing experiments, theories and concepts relating to the natural world to the general public, but what began to take place in the 1980 have had no precedent. There was a quantum leap in science book market. But not just books. The television series “Cosmos”, for example, had begun in 1980 and

* Master of Science Communication, Codirector SISSA - International School for Advanced Studies (Italy).

¹ Shermer, 2002, p. 517.

was hosted by the American astronomer Carl Sagan, one of the founders of the SETI project for research and extra-terrestrial intelligence, and attracted an estimated audience of 140 million viewers in three years: “Three per cent of the human population of the Planet Earth”, Sagan proudly reports ².

There are still scientists whose scientific careers are integrated with the media system. One of these is Craig Venter, famous for his role in challenging the Human Genome Project in the rush for sequencing the genetic code, but also for his unscrupulous methods of communication to promote his image and his vision of biology in the 21st Century. His most recent endeavours include the research ship *Sorcerer II* which circumnavigated the globe between 2003 and 2005, looking for previously unknown marine bacterial genomes. The venture, presented as a voyage of discovery comparable to Charles Darwin’s travels on the *Beagle*, was widely covered by the *New York Times*, *Wired* and *The Economist*. The Discovery Channel produced a documentary covering the undertaking by the title *Cracking the Ocean Code*³.

The list is long but the message is clear: when they communicate with the general public, scientists get people talking about them, have a high selling potential, and may even become media stars.

Was this really drawn by some who, especially from the mid 1980’s with the advent of the Public Understanding of Science (PUS) movement, hoped for a massive mobilization of researchers towards public communication particularly through the media, critical to the survival of science in a modern democratic society?⁴ Are scientists happy to interact with journalists de-

²Broks, 2006, p. 89.

³Delfanti *et al.*, 2009.

⁴For more on the objectives of the PUS movement, on its creation in England and its development, see Gregory and Miller, 1998, pp. 1-18 and Pitrelli, 2003, available on line at <http://jcom.sissa.it/archive/02/01/F020101/>

spite their profound cultural differences? Have the barriers the scientific community traditionally erected to limit the greater involvement in the work of communication been removed? The behaviour and responses to this question are however very diverse and it is not therefore clear how many scientists believe journalism to be desirable or combinable with quality scientific production and the academic position, a high expenditure of energy for communication. The research available offers a picture that does not lend itself for a clear reading key.

There are signs that individual relationships between scientists and journalists are much more frequent and positive than commonly thought ⁵ (although the general consensus on scientific coverage by the media is still lacking in enthusiasm). They are open to interpretation. Perhaps the quality of scientific journalism has improved or more likely, in some areas such as the biomedical field, there tends to be more of a willingness to indulge the media in return for greater visibility.

The fact remains that today not all scientists are convinced about the need for public communication. Research carried out by the Royal Society in 2006 provided a fairly depressing picture in this regard⁶.

In this contradictory context, it is no surprise that interaction between scientists and journalists may often be frustrating and fraught with tension.

WORLDS APART? NO, DIFFERENT WORLDS

However, there are other ways of considering the question. For example, some insist that true incomprehension does not exist. The two groups, scientists and journalists, simply pursue

⁵Peters *et al.*, 2008.

⁶Royal Society, 2006. Available on the website <http://royalsociety.org/downloaddoc.asp?id=3074>.

different interests. Scientists recognise that appearing in the media is something positive because it boosts their chances of financial reward. Journalists, deep down, want to find stories that are interesting for their readers. Tensions fall in the scope of the type of interaction studied by the game theory⁷.

Others push the boundaries further. From the so-called constructivist perspective, the media do not function as a link between science and society, they are no filters or mirrors on reality, but instead the players involved in the process of construction and dissemination of knowledge. It makes no sense to consider the problem of improving the relationship between science and media because the two sub-systems are socially different and operate according to their own specific workings and therefore they cannot intrinsically communicate one another. Science and journalism create knowledge about the world according to different principles.

If the media are not to be considered as a “mirror” reflecting scientific reality to a more or less faithful degree, the question of accuracy has no place. Television, newspapers, radio and the Internet are arenas for discussion and negotiation equally implicated in the construction of science as a part of culture⁸.

Academic research about mass communication means in a constructivist context has produced what have become solid results enabling the stereotype relationships between science and media to be overcome. Fifty years of studies into news, media organisation, journalism practices and sources have broadly demonstrated that news is selectively produced, created and reported. News is an essentially partial construction of what mass means of communication are able and wish to capture from reality.

⁷ Peters, 2007.

⁸ van Dijk, 2003.

Scientific information is no exception. What we see, listen to or read about science and technology on television, radio and the newspapers is the result of a complex process of interaction that characterises the mass communication circuit generally, where the specific characteristics of individual media in particular play a fundamental role.

The way in which an item of news is selected and handled depends on who is paying, editors' priorities, the customs and the values of the publication, the media culture, professional routine, the structure of the media organisations, the so-perceived values of the readers, the influence of the individual, political institutions and the broader social influences.

THE DIVIDE WIDENS

The influence of social research on the media and the constructivist perspective has the merit of shifting the viewpoint to the relationship between science and media in different directions.

Firstly: Mass means of communication used to report science cannot be seen as a single homogenous entity. A distinction must be made between means and different types in order to obtain an in—depth comprehension of the public image science carries through the mass media. Differentiating also means widening our perspective beyond areas specifically dedicated to information. If we reserve our attention to scientific news, we lose the social role science plays in terms of image conveyed by cinema, advertising and fiction. Box office hits include *Artificial Intelligence*, *Minority Report* or *A Beautiful Mind*, television series such as *ER*, *CSI* or *House* and cartoons like *The Simpsons*, and represent the most powerful exposure that gives science meaning in the public sphere. We have an inkling that these media areas may be even more important for understanding what “science in media” truly is and what influence they may have on public's comprehension and behaviour.

Secondly: Scientists and research institutions cannot be considered to be as a single source of information, nor can the work of scientific journalists be taken in isolation. Pressure groups, social movements, pharmaceutical companies and other social players are similarly influential on what science appears in newspapers, on the radio, TV and Internet.

The rare studies investigating these aspects are seldom able to breach the heart of the scientists. They prompt a number of questions of scarce relevance in those who instinctively view them as models of shortfalls in science communication in which scientists consider the public to be ignorant and the media do nothing more than translating from the complex to the simple the best they can. This model of public communication of science, also known as top-town or dissemination model, is heavily criticized in a number of sources⁹. It has obliterated assumptions as well as expectations. However, politicians, decision-makers and scientists, despite the rhetorical arguments on the need for dialogue between science and society, continue to enjoy excellent health. How so? Stephen Hilgartner, an American professor at the Cornell University, provided an answer some years ago that still today reflects certain profound implications behind discussions on the meaning of public communication of science, its role in the history of scientific thought and in relationships between science and society. In an article that strongly challenged the “dominant” version of diffusion, Hilgartner wrote that despite its weaknesses, the model persists because “scientists need it (as do others who draw their authority from science) as a political resource in public dialogue”¹⁰. Because it provides the vocabulary for distinguishing “true” knowledge from “divulged” knowledge, it gives researchers ample authority for determining which simplifications are “appropriate” and which are “distortions”. Authentic knowledge is the exclusive

⁹For example Myers, 2003 or Wynne, 1995.

¹⁰Hilgartner, 1990, p. 520.

prerogative of researchers: the rest of society can access it only through simplified versions.

The real question is therefore the authority of the expert which, from the scientists' point of view, is today constantly questioned and attacked by a number of fronts with the help of the media. The feeling we have unjustly lost a social prestige accompanies our approach to communication based on a divide, that would and should, instead, make sure the hierarchy is maintained.

We need to be very careful about suddenly portraying scientists no longer as disinterested lovers of truth, the neuralgic spine of human knowledge, but as skilled political manipulators caught up in power struggles. Just as we need to be hesitant about celebrating them as noble savages reincarnated armed with popular knowledge as opposed to scientific knowledge.

Nevertheless, a current review of the relationship between science and the public may convince us that the poles at which the tensions play out need to be marked by what today is presented as an inevitable and substantially impassable distance. It is not true, and if we look at the deeper reasons for the divide we discover, with a certain surprise, that scientific journalism has played a crucial role in widening the divisions as opposed to reducing them.

According to the celebrated Bensaude-Vincent, this function of scientific journalism is associated with the consequences of the Manhattan Project, in other words the method of using the power of the scientific community during the Second World War for good and bad on a large scale¹¹.

After the explosion of the atomic bomb, scientific spread did not continue along the linear path of development it had in previous centuries. In the eighteenth Century the diversity be-

¹¹ Bensaude-Vincent, 2001.

tween scientists and the rest of the society may have followed the style of reasoning, but in the nineteenth Century it became language – an accidental but not essential difference – and in the twentieth Century researchers and the public belonged to different worlds. Until the nineteenth Century, epic and pragmatic as the public image of science may have been, the arguments in favour of promoting it “agreed on a basic philosophical assumption: continuity between science and the common sense”¹². Wave-particle duality, deformity of space and time, release of enormous energies on atomic and other levels and anything else given by quantum mechanics, Einstein’s theory of relativity and nuclear physics, cause bewilderment in public opinion, a mixture of fear and admiration.

The public does not have access to discoveries, it has nothing more to teach scientists, it is not equipped to make decisions regarding scientific and technological development. There is no room for alternative science: there is one science and it coincides with physics.

Enlightened by amateurs, the public becomes a mass of irrational, anonymous, amorphous and ignorant people. Science rises to the ranks of semi-divinity also because of the close collaboration of a community that can publically administrate the cult: scientific journalists.

The new professionals adhere to a very selective vision of research in the natural world, what they see in the more distant theories of physics from the common sense of a model for all scientific thought¹³.

For the purpose of professional legitimization, scientific journalists reinforce the image of a growing and inevitable divide between experts and non-experts. Officially they pretend to

¹² Bensaude-Vincent, cit., 104.

¹³ *Ibidem*, p. 108.

close it, but maintaining it is the reason for their existence. The battle to exist in the world of information presents itself as essential for overcoming public ignorance, but it coincides in fact with strengthening scientific authority.

Readings similar to Bernaudette-Vincent do not find unanimous approval. These texts probably require additional confirmation and have however been received with scarce enthusiasm by those who still consider the development of scientific thought relevant to social factors, such could be the role played by the public of non-experts and communication with them.

The picture outlined by Bernaudette-Vincent confirms in any case that scientific journalism was developed as something special as part of mass communication that cannot be explained simply as the consequence of growing specialisation in research. And that in its splendid isolation it cannot last much longer, at least in the same form and using the same methods as its founders.

AN UNCERTAIN FATE

Jon Franklin is an American journalist with more than forty years of experience. He is a pioneer of ‘new journalism’, a style developed in the 1960’s and 1970’s, whereby literary techniques are used to present the news. Truman Capote, Norman Mailer and Tom Wolfe are some of the biggest exponents of the most significant evolution of journalistic style in recent decades.

Franklin was awarded the first Pulitzer Prize in 1979 and is considered one of the deans of American scientific journalism.

Because of this, publication of one of his articles a few years ago aroused a certain degree of awe among his colleagues. It was titled: *The end of science writing*¹⁴.

¹⁴ Franklin, 1997. The text is available on the website http://www.physics.utah.edu/~detar/phys4910/readings/fundamentals/franklin_endsci.htm/.

In recounting his professional history, the Pulitzer Prize winner crafted the rise and fall of an entire generation. He described the eagerness surrounding its beginnings, the infantile joy with which it was received after being the subject of sarcasm, mutterings and scepticism, and the editor's decision to call him a science writer for the very first time.

Franklin found the science in every story. These were stories that American citizens in the 1950's and 1960's read with both awe and admiration, with coyness but trusting that everything science and technology would bring to American society in the post-war era would be good, beautiful and useful. They were stories of men who travelled in space, of portable radios and antibiotics, not to mention guided missiles. Science, and physics in particular, were over and above everything and their sacred atmosphere "was the air the scientific journalist breathed."

Something profound changed during the 1970's. The second generation of science writers was increasingly dealing with biology. Environmentalists, pacifists and animal-rights campaigners began to circulate a different image of science. Stories of fraud began to appear. The legendary halo faded.

Franklin noted a turning point in his career when the nuclear incident at Three Mile Island in Pennsylvania happened on 28 March 1979 and the newspaper decided to send an anti-nuclear reporter to investigate the incident instead of him. Hostility to science became synonymous with editorial success. Science did not disappear from newspapers, but specialist journalists were no longer necessarily the ones covering it.

Franklin was a passionate professional in his craft. He was really excited by the advances of research and the opportunity of reporting it. But he admits his generation took a wrong turn. It created a golden cage for science. This helped isolate scientists from the rest of society, averting a collision that would sooner or later have occurred.

Science may once have been an entity in its own right, a special world to live in and from which the world could be viewed, but that period is over. With it the era of enthusiastic translators is also over, according to Franklin: the comfortable niche we lived in no longer exists.

But are we really at the end of the line for scientific journalism?

The crisis in the industry was the key issue at the sixth world conference held in London in 2009¹⁵ at which the magazine “Nature” presented a special edition¹⁶, from which we drew some data that seemed significant.

In the United States, of the 2,000 members of the National Association of Science Writers in 2009 only 79 had permanent jobs in writing.

The number of pages dedicated to science and technology in American newspapers has shifted from 95 in 1989 to 34 in 2005. The sections of health and science in English and American newspapers are increasingly consolidated into or moved to sections dedicated to news on current affairs, wellness and technological happenings. The Arab world, Africa and Latin America appear to be heading in an opposite trend to the US, with the number of scientific journalists, permanent members of editing staff, exceeding the number of freelancers. Not for much longer some say, because in reality the greater presence of scientific journalists in these countries would appear to be a symptom of trends that lag behind the USA. Cuts are inevitable, mirroring structural changes and broader transformations.

Discussions on the fate of scientific journalism should not however lead us to believe that this sector’s need to produce information is over. We need to understand each other on

¹⁵ <http://www.wcsj2009.org/>

¹⁶ <http://www.nature.com/news/specials/sciencejournalism/index.html#editorials>

the crisis. Substantially we are talking about the future of the press. A question that, obviously, extends beyond science and technology.

The horizon for old school scientific journalism must not however be confused with a crisis in science communication. On the contrary, diversity of territories and methods by which science today interacts with the public is extraordinary. There is an occupational crisis of the figure of the scientific journalist in mass communication means editing. This does not diminish the extent of the problem. Though it may be true that reducing the number of full-time workplaces for scientific journalists in publishing coincides with a rise in other areas of scientific communication, new actors join the arena but do not play any of the key roles of journalists.

In part, journalists were for example aided by scientists, often young ones who used their passion, activism or second work (paid little but rewarded by visibility) to dedicate themselves to producing information, especially using the instruments available on the web 2.0. In parallel, professional scientific journalists, whose editors were requesting in-depth reporting ever less frequently, wrote pieces whose content was often drawn from international press releases and the public relations offices of major institutes. As a consequence, scientists and scientific institutions exercise a rather marked influence on the public communication of science. But scientists may not, except in certain situations, criticize and investigate themselves. In some cases, scientists or major institutions are vehicles for information that is well-packaged, but they omit to label it for what it is: public relations.

The demand for science and technology in the media, especially in order to understand its mechanisms and social implications, is therefore stronger than ever and the expertise required of the new scientific journalist is, where possible, still greater than in the past. It is no longer enough to be at ease with neurons, how

wavelengths and proteins work and being able to produce tidy, simplified accounts of science brimming with metaphor and analogy. If we want to continue to tell interesting and useful stories we must understand the changes in the relationship between science and society and be able to take up the challenge of the evolution of media. The most problematic relationship is with the Internet.

The web has deeply changed the concept of timely news. Traditionally it was the newspaper's job to pinpoint new information and broadcast it to readers as quickly as possible. As far as this goes however Internet is unbeatable.

In some ways, the relationship between written journalism and the Internet revisits what had already occurred, for example, at the advent of television journalism. When printed paper and moving pictures on the small screen are compared in the quest to inform readers and viewers on what is happening in the world, features are developed to broaden the concepts of newsworthiness, steering the way of thinking and working for journalists away from the printed page¹⁷. There have been a series of innovations, which today enable the system of information based on newspapers, magazines, radio and television to effectively be integrated. Scientific journalism must participate in the new process of redefinition that is affecting the world of information and its whole with the advent of the Internet. It must be compared with multi-media and cross-media, with alternative narration to the science produced on blogs, chats, websites, social networks, consumers and interest groups. Its work will increasingly come under scrutiny. Some of the mechanisms that have traditionally characterized scientific communication will change, as the symbiotic relationship with scientists and the popularity of publications with a high impact factor or research institutions blazoned in the choice of news.

¹⁷ Papuzzi, 2003, pp. 87-104.

We do not believe in the prediction-provocation of Franklin. Scientific journalism is not coming to an end. The change professionals of scientific communication are witnessing is a sign of the persuasiveness of science in society and the profound significance of communication.

Instead we applaud Franklin when he said that you cannot reduce scientific journalism to a mere translation. We need to consider it one of the emerging vocations of communication, although with an identity that has yet to be defined.

REFERENCES

- Bensaude-Vincent, B. (2001) A genealogy of the increasing gap between science and the public. In: *Public Understanding of Science*, 10, pp. 99-113.
- Broks, P. (2006) *Understanding Popular Science*, Open University Press, Maidenhead, Berkshire.
- Delfanti, A., Pitrelli, N. & Castelfranchi, Y. (2009, Dec.) What Dr. Venter Did on his Holidays. Exploration, hacking, entrepreneurship in the narratives of the Sorcerer II expedition. In: *New Genetics and Society*, 28 (4), 415-430;
- Franklin, J. (1997) *The end of Science Writing*.
- Gregory, J. e S. Miller (1998) *Science in Public: Communication, Culture and Credibility*, New York: Plenum Trade.
- Hilgartner, S. (1990) The Dominant View of Popularization: Conceptual problems, political uses. In: *Social Studies of Science*, 20(3), 519-539.
- Myers, G. (2003) Discourse Studies of Scientific Popularization: Questioning the Boundaries. In: *Discourse Studies*, 5(2), 265-279.
- Papuzzi, A. (2003) *Professione giornalista. Tecniche e regole di un mestiere*. Roma: Donzelli.
- Peters, H.P. (2007) The science media-interface: interactions of scientists and journalists, in M. Claessens (a cura di), *Communicating European Research 2005, Proceedings of the Conference, Brussels, 14-15 November 2005*, Springer, pp. 51-56.
- Peters, H. P., Brossard, D., de Cheveigné, S., Dunwoody, S., Kalfass, M., Miller, S. & Tsuchida, S. (2008) Science-Media Interface. It's Time to Reconsider. In: *Science Communication*, 30(2) 266-276.
- Pitrelli, N. (2003) The crisis of the "Public Understanding of Science" in Great Britain. In: *Jcom - Journal of Science Communication*, 2(1).
- Shermer, B. M. (2002) This view of science: Stephen Jay Gould as Historian of Science and Scientific Historian, Popular Scientist and Scientific Popularizer. In: *Social Studies of Science*, 32(4), 489-524.

- Van Dijck (2003) After the “Two Cultures” Toward a “(Multi)cultural” Practice of Science Communication. In: *Science Communication*, 25(2), 177-190.
- Wynne, B. (1995) Public Understanding of Science, in S. Jasanoff, G.E. Markel, J.C. Petersen e T. Pinch (a cura di), *Handbook of Science and Technology Studies*. London: SAGE, pp. 361-88.



La difusión digital de la investigación y las resistencias del mundo científico*

*Carlos Arcila C.***

Es una idea comúnmente aceptada el hecho de que el trabajo de los científicos se ha visto beneficiado por el advenimiento de plataformas digitales de comunicación, difusión y divulgación. También lo es el hecho de que los mismos científicos están depositando en dichas plataformas sus esperanzas para la mejora y el crecimiento de la labor investigativa. En líneas generales, pareciéramos estar de acuerdo conque a mayor difusión de la información científica, mayores beneficios y desarrollo para nuestras sociedades; cuestión que no es nada nueva si comparamos esta postura con la sostenida por Simon Nora & Alain Minc¹ (1983) a finales de los años 70.

Pareciera que la representación consciente que tenemos los científicos sobre el uso de las tecnologías digitales es bastante positiva, pues si hacemos una consulta y le preguntamos a algunos investigadores «¿usted está de acuerdo con el uso de los

* Presentado en el III Simposio “Las sociedades ante el reto digital”. Cátedra Europa, 2010.

** Investigador de la Universidad del Norte

¹ Este texto es conocido también como “El informe Nora Minc”.

medios digitales para la difusión de los contenidos científicos?»), la mayoría de ellos nos respondería afirmativamente. Sin embargo, otras *disonancias* entran en juego cuando los científicos efectivamente nos encontramos frente a las plataformas digitales y, sobre todo, cuando debemos decidir que nuestro trabajo entre o no *en línea* con el mundo a través de las redes informáticas. Estos elementos que obstaculizan la puesta en práctica de nuestra *representación consciente* es lo que llamamos *resistencias*, sobre ellas trata este texto.

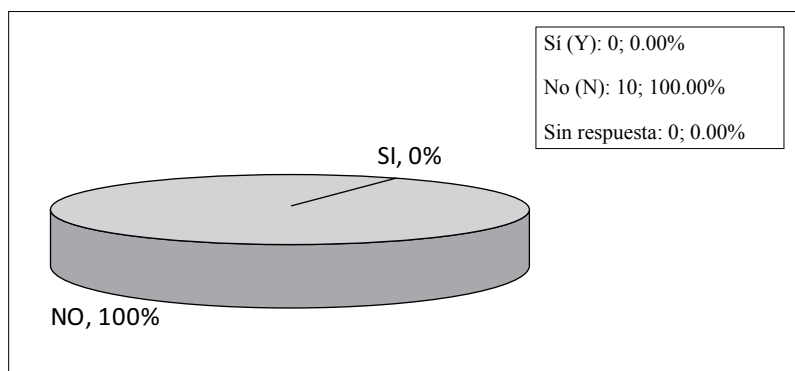
En muchas ocasiones los miembros de una comunidad científica optan por publicar sus trabajos (como *papers* y libros) en formato impreso, en detrimento del formato digital. Lo hacen motivados por alguna de las siguientes razones:

- Consideran que las revistas y libros en papel tienen más prestigio que los medios digitales.
- Estiman que recibirán menores beneficios económicos (en calidad de derechos de autor, por ejemplo) si publican sus trabajos en una plataforma digital.
- No saben usar las tecnologías digitales y se les hace engorroso subir su texto a través de una plataforma virtual (por ejemplo una de revisión de manuscritos), por lo que es más fácil imprimirlo y dárselo personalmente a un editor.
- Consideran que los resultados de sus investigaciones son demasiado profundos y que el medio digital puede banalizar estos contenidos, ya que a estos medios pueden acceder muchas más personas.
- Tienen miedo de que su material pueda ser plagiado fácilmente con solo hacer *copy* y *paste*.
- Consideran que algunas herramientas virtuales son meras plataformas *de moda* y que no tiene ningún sentido que un usuario cualquiera pueda comentar su producción científica o la pueda compartir con sus contactos.

Las anteriores consideraciones pueden servirnos para reflexionar a propósito de los límites y problemas con los que nos encontramos quienes apostamos por las tecnologías digitales para

mejorar el mundo científico. Estas razones de *resistencia* que hemos enumerado son producto más del análisis de la producción científica que de las reflexiones de los mismos científicos, pues como ya dijimos, la postura extendida es apoyar el uso de las plataformas digitales.

Durante el mes de marzo de 2010 le aplicamos una corta encuesta a diez miembros de la comunidad científica², escogidos aleatoriamente entre los contactos del investigador que presenta este texto, para que nos comentaran sobre su experiencia en la difusión de sus aportes en medios digitales. La mayoría de ellos señaló que su experiencia había sido *satisfactoria*. El 100% de ellos aseguró jamás haber rechazado la posibilidad de publicar en un medio digital y preferir mandar su trabajo a un medio impreso (ver gráfico 1). Esto confirma nuestra hipótesis sobre la valoración positiva que los científicos tienen acerca de las plataformas digitales para la difusión.



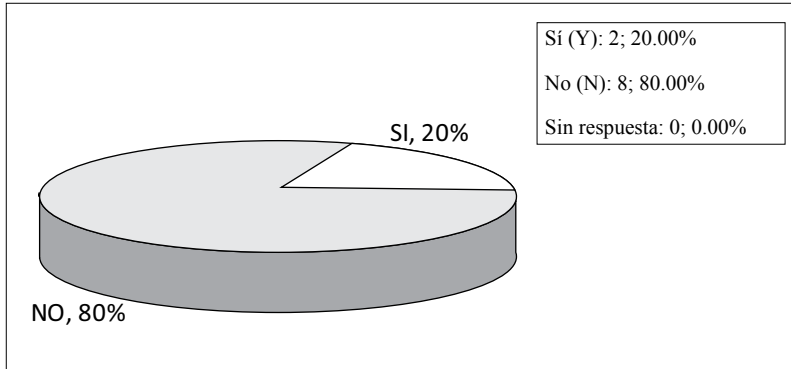
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 1

¿Usted ha rechazado alguna vez la posibilidad de publicar los resultados de sus trabajos académicos en una revista digital o en un libro digital, y ha preferido dejarlos para una publicación impresa?

² Aunque esta no es una muestra representativa de los científicos (pues no goza de los criterios científicos para ello), sí que sirve como *muestra exploratoria* para un estudio inicial.

Sin embargo, el 20% de estos mismos científicos encuestados asegura haber sentido temor de que sus trabajos fueran *plagiados* en Internet tras su publicación (ver gráfico 2).



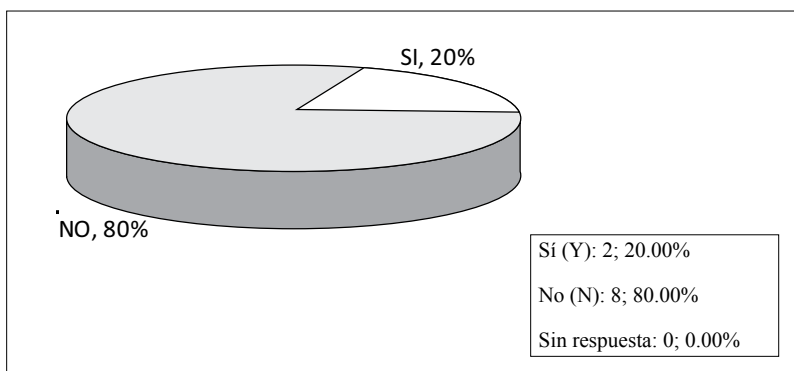
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2

¿Ha sentido temor de que los trabajos que usted ha publicado en Internet sean plagiados fácilmente?

Como explicábamos anteriormente, esta es una de las razones que hacen que persistan las resistencias entre los científicos, pues la posibilidad de que nuestros productos sean copiados por otros para ser usados como propios es un riesgo que no queremos correr.

La tendencia de esta respuesta se repite al preguntarles sobre la banalización de los contenidos en Internet. El 20% de los científicos aseguró que la multiplicación de canales digitales para la difusión/divulgación de la ciencia ha traído como resultado espacios *poco serios*, en donde se especula y se banaliza la calidad de los contenidos (ver gráfico 3).

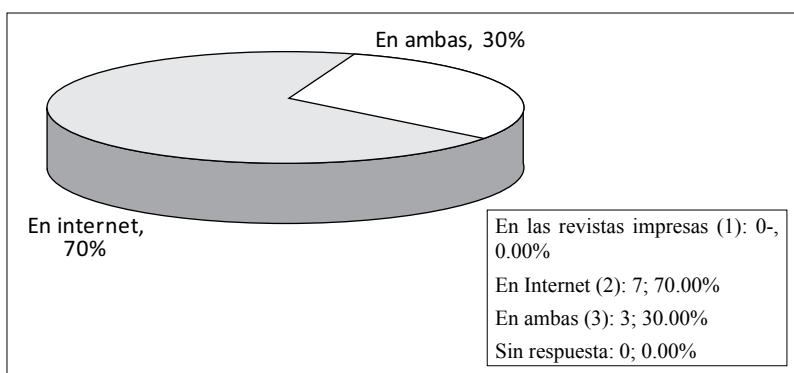


Fuente: elaboración propia.

Gráfico 3

¿Considera usted que la multiplicación de canales digitales para la difusión/divulgación de la ciencia y la tecnología ha dado como resultado que se creen espacios poco serios, en donde se especula y se banaliza la calidad de los contenidos?

La mayoría de los investigadores que contestaron a la encuesta (70%) reconocieron que existen mayores posibilidades de publicación científica en los medios digitales, mientras que solo una parte de ellos (30%) considera que las oportunidades son las mismas en medios digitales que en medios impresos (ver gráfico 4).



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 4

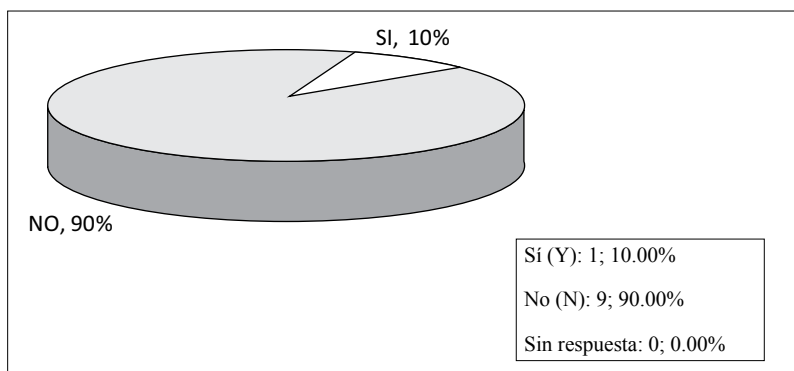
¿Dónde considera que hay más oportunidades de publicación científica (tanto a nivel de difusión como a nivel de divulgación)?

Esta última percepción, que orienta las actitudes de este 30% de científicos, conduce a pensar que dichos investigadores no valoran o reconocen suficientemente las posibilidades que se están abriendo en los espacios digitales —como Internet— para la difusión de la ciencia y de la tecnología. Dicho desconocimiento supone no solo equiparar dos medios distintos, sino la existencia de una representación muy limitada sobre el impacto que están teniendo los productos científicos en las redes informáticas al poder ser compartidos y comentados por millones de usuarios.

El punto anterior nos lleva a preguntarnos las razones por las cuales algunos científicos huyen de la *discusión horizontal* de sus aportes. Podemos resumir estos planteamientos en dos preguntas:

- ¿Existe miedo de pasar de una estructura *muy vertical* de producción de conocimientos a una estructura *reticular*, donde las formas de ostentación del poder mantienen unos códigos distintos a los tradicionales?
- ¿Existe miedo a la interacción con los usuarios porque *ellos no son pares académicos, no van a entender lo que decimos, van a banalizar los contenidos científicos?*

Los anteriores temores se pueden incrementar si notamos que el 10% de nuestros entrevistados ha experimentado problemas técnicos al momento de enviar sus aportes a una plataforma digital (ver gráfico 5). Y es que no podemos olvidar que los investigadores que hacemos vida actualmente en el mundo científico somos aún *inmigrantes digitales*, siguiendo la categoría de Mark Prensky (2001). Lo que sucederá en los próximos años es que los ahora *nativos digitales* se convertirán en científicos y el analfabetismo digital en los centros dedicados a la ciencia tenderá a disminuir.



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 5

¿Ha experimentado problemas técnicos al momento de enviar sus aportes a plataformas digitales?

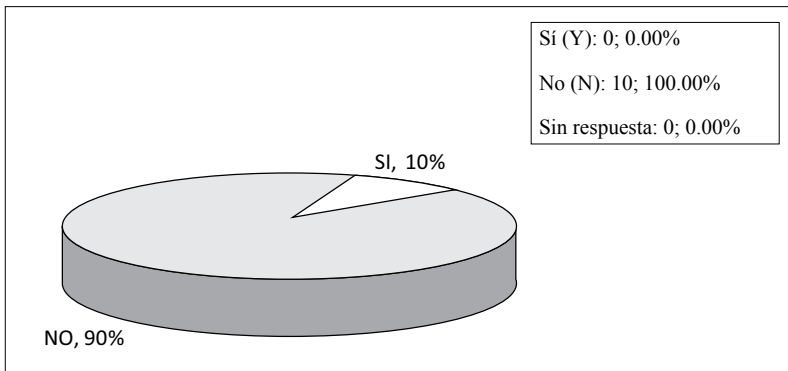
Ahora, ese analfabetismo tecnológico es precisamente el que ha llevado a autores como Armando Barrañón (2002) a preguntarse por las desigualdades y brechas que produce la tecnología en el campo de la difusión científica. ¿Estamos ante la presencia de una Brecha Digital o GAP digital? ¿Cómo las desigualdades de acceso pueden provocar la exclusión de millones de personas de los resultados científicos y consolidar así el distanciamiento cultural y educativo de los seres humanos? Barrañón (2002) explica lo siguiente al respecto:

La falta de acceso a la educación puede provocar fácilmente un aumento en la brecha económica entre las personas que no pueden tener acceso a esta disminución en los costos de las transacciones. Baste mencionar en este sentido la incapacidad de algunos académicos y estudiantes para adquirir un nivel sólido de inglés, que es la lengua franca para tener acceso al Internet (p. 18).

La brecha, provocada por las desigualdades en el conocimiento y el acceso, genera *mecanismos naturales* de exclusión que dejan fuera a aquellos que no usan las tecnologías digitales y permiten entrar más fácilmente a aquellos que se escudan bajo la producción de rimbombantes tecnicidades. En este sentido, Barrañón agrega:

Este libre acceso electrónico a las fuentes desplaza también la estructura nacional de liderazgo científico, suplantándola por redes de investigación internacionales y establece una profunda barrera cultural que relega a los investigadores que aún no han accedido al Internet como herramienta para recabar fuentes especializadas (Barrañón, 2002, p. 22).

Por otra parte, está el tema de las regalías, pues pareciera que las ventas de libros digitales o el pago por derechos de autor en revistas especializadas es menor en las plataformas digitales. De hecho, el 100% de nuestros científicos encuestados aseguró jamás haber recibido pago alguno por concepto de dichos derechos al publicar en Internet (ver gráfico 6). Con esto, pareciera que es un medio que no reporta un beneficio económico inmediato; incluso uno de los encuestados aseguró que una de las razones por las que considera que un científico decide no publicar su trabajo en una plataforma digital es porque algunas de ellas *requieren de pago*. Es decir, que en vez de recibir dinero hay que darlo.



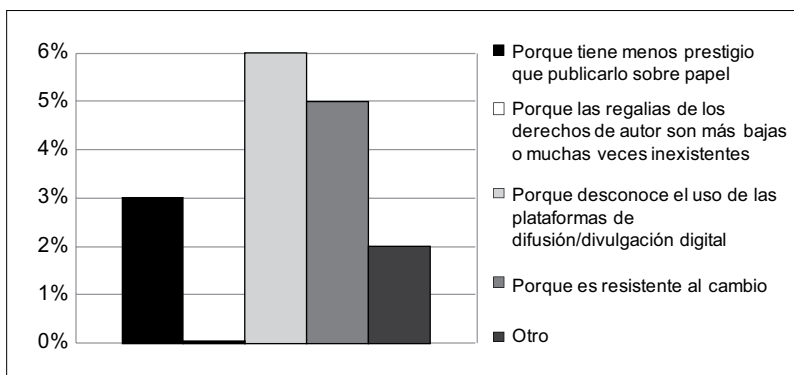
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 6

En caso de que haya publicado sus avances científicos en Internet o en algún soporte digital (como CD-ROM), ¿ha recibido usted alguna regalía o pago por derechos de autor?

Las resistencias, sin embargo, parecieran ser más culturales que económicas. Más de la mitad de nuestros encuestados asegura-

ron que los científicos no difunden digitalmente porque desconocen estas plataformas (60%), e, incluso, porque son resistentes al cambio (50%). Una parte de ellos (30%) reconoció también que otra razón por la cual los investigadores dejarían de editar sus trabajos digitalmente es porque dicho procedimiento aún tiene menos prestigio que publicar sobre papel (ver gráfico 7).



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 7

¿Cuáles considera usted que son las razones por las cuales un científico decide no publicar los resultados de su trabajo (difusión/divulgación) en una plataforma digital como un *journal* electrónico, un libro digital o un *e-bulletin*?

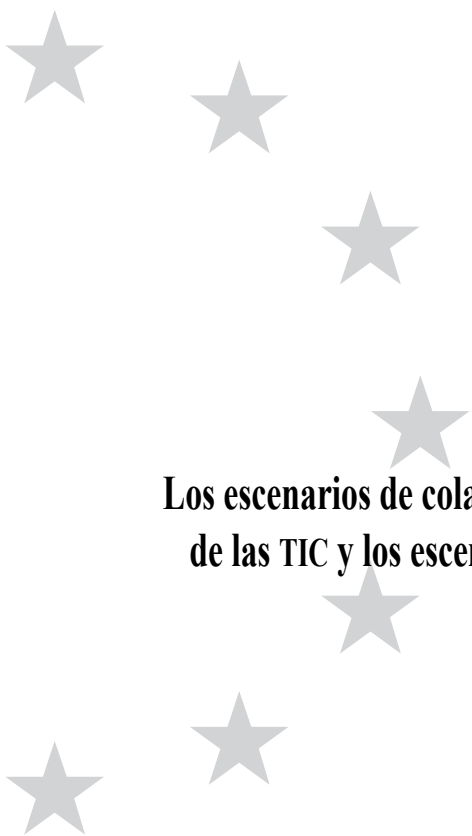
Los anteriores datos y consideraciones son solo una aproximación a una de las *problemáticas* que emergen de las transformaciones que estamos viviendo en el mundo científico desde el surgimiento de las redes digitales de comunicación. Unas transformaciones que siguen generando más incertidumbre que orden. El negocio editorial científico se ha visto impactado fuertemente por estos cambios y algunas casas no han sabido reaccionar, como las que se niegan a poner sus productos en línea porque no saben cómo comercializarlos en Internet o porque creen que por este medio les van a *robar* sus ideas. Sin embargo, en el mundo anglosajón el negocio editorial no ha sido opacado por los medios digitales: los artículos están todos en línea, pero se debe pagar por descargar los contenidos.

El punto anterior tiene su correlato en la discusión entre el *open access* y el tradicional *establishment* científico, pues muchas de las resistencias que experimentamos tienen que ver justamente con el resquebrajamiento de las estructuras tradicionales y con el miedo al cambio, pues, contradictoriamente, los seres humanos somos a la vez curiosos de lo nuevo y conservadores de la tradición. Las plataformas de acceso abierto, *el copy-left*, el software libre, etc., tienen que ver más con una filosofía de vida que con una discusión mercantil.

Con los puntos expuestos en este texto lo que hemos intentado es realizar un esbozo de las razones por las cuales un científico no publicaría en una plataforma digital. Todas estas requieren de un profundo análisis, no solo para desmontarlas, sino para reflexionar sobre las problemáticas subyacentes que están detrás de ellas y que muchas veces condicionan el buen desenvolvimiento de la actividad científica.


BIBLIOGRAFÍA

- Arcila, C. (2006). El ciudadano digital. En: *Revista Chasqui*, 93.
- Barrañón, A. (2002). Segregación digital y globalización de la información científica. En: *Razón y Palabra*, 29.
- Nora, S. & Minc, A. (1983). *Informatización de la sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Prensky, M. (2001). Digital Natives, Digital Immigrants. En: *On the Horizon*, 9 (5).



Los escenarios de colaboración académica desde el uso de las TIC y los escenarios virtuales. Caso Cevale2*

*Elias Said Hung***



Alrededor de los escenarios de enseñanza formales y superiores se han adelantado un conjunto de acciones a favor de la mejora del sistema educativo, de la administración, la investigación y el desarrollo de contenidos para la promoción del acceso y la difusión del conocimiento vinculado a dichos contextos.

El aumento de la cobertura tecnológica dispuesta en los Escenarios de Enseñanza Superior (EES), por ejemplo, ha contribuido al fomento de escenarios virtuales relacionadas con el apoyo de la labor docente, investigativa, administrativa y estudiantil.

Como lo manifiesta Piscitelli (2002), nos ubicamos en un contexto en el que el aumento de la complejidad alrededor de la experiencia humana es objeto de una nueva diversidad de

* Presentado en el III Simposio “Las sociedades ante el reto digital”. Cátedra Europa, 2010.

** Investigador de la Universidad del Norte.

mediaciones provenientes de los diferentes canales de acceso al conocimiento y a la comunicación que tenemos, al menos potencialmente, a disposición en la actualidad. Ello trae consigo la necesidad de poner en perspectiva los nuevos marcos de auto-referencialidad al interior de los EES, en los que los docentes y los estudiantes se ubican ante nuevos mecanismos de constitución de los saberes y de la labor científica (Landow, 2008).

Las nuevas capacidades que hoy posee, de forma cada vez más acentuada, una nueva generación de individuos —referenciados en torno al concepto de Generación Next (Sempere, 2007)— dejan ante ellos nuevas posibilidades de apertura de rutas de apropiación cognitivas, provenientes de la alternancia de roles asumidos por quienes llevan a cabo sus labores profesionales o académicas al interior de los EES, como resultado de los avances tecnológicos.

El máximo aprovechamiento de las TIC desde los escenarios investigativos y académicos es producto de la operacionalización de la base tecnológica dispuesta en ellos, así como también, de la puesta en marcha de las diferentes lógicas vinculadas a su uso en materia pedagógica e investigativa. Lo antes mencionado trae como resultado que se deban considerar, además de los aspectos relacionados con la dotación física (infraestructura) al interior de los EES, el fortalecimiento de las habilidades y la apropiación simbólica al interior de la comunidad que hace parte de dicho espacio. Lo anterior con el fin de hacer un uso efectivo de las TIC y de los procesos alrededor de la sociedad de la información y del conocimiento (Castells, 2002), en actual evolución y complejidad.

LA COMUNICACIÓN CIENTÍFICA DESDE LA NUEVA GENERACIÓN WEB

Desde la perspectiva expuesta por Waldrop (2008), el creciente desarrollo de la Web 2.0 ha contribuido no solo a la rápida expansión de habilidades personales y al consumo de información

en línea, sino también a la constitución de escenarios de colaboración, los cuales pueden ser empleados en el ámbito científico para la producción transversal y en redes del conocimiento en las que periodistas, sociólogos, antropólogos, físicos y químicos, entre otros profesionales, se prestan a interactuar desde la ejecución de experimentos, así como desde la discusión de estos en escenarios virtuales.

Es en este nuevo contexto de desarrollo social, mediado por las TIC, así como por la consolidación y el aumento exponencial del uso de los escenarios virtuales, donde la comunicación no solo hay que entenderla desde el punto de vista del lenguaje y de las redes de significados alrededor de la ciencia, también hay que visualizarla desde el rol que tiene para el desarrollo práctico del conocimiento científico en el ámbito social, ya que por medio de esta se podrá crear, distribuir, usar y conservar apropiadamente dicho conocimiento para su aprovechamiento social, así como también constituir nuevos escenarios de intercambio y de encuentro para el enriquecimiento de la labor científica.

Ello enmarcado en un nuevo sistema de comunicación científica, el cual está en la actualidad asumiendo una profunda transformación ante el creciente avance de las TIC y la inclusión de estas a favor de la difusión y la necesidad de compartir resultados científicos y académicos, para darle validez a los mismos.

Como señala Russell (2001), tanto las comunicaciones formales como las informales están experimentando alteraciones radicales, de tal modo que la distinción entre ambas se vuelve cada vez más borrosa. El desdibujo de las divisiones establecidas es un elemento clave en el cambio de los medios impresos a los electrónicos, lo cual incide también en la construcción y la difusión de las ideas científicas, que se apoyan en una cada vez más densa red de telecomunicaciones, donde los emails, conferencias, *pre-prints*, acceso libre a documentos, entre otros recursos, se integran al interior de las diversas actividades vinculadas a estas áreas del conocimiento.

Este nuevo escenario de comunicación científica, mediado por la búsqueda del máximo aprovechamiento de las TIC, ha posibilitado, al menos potencialmente, las siguientes dinámicas: un nuevo campo de comunicación competitiva y de alta calidad editorial y científica desde revistas de libre acceso, así como la creación de un contexto en el que los editores y los miembros de los comités editoriales juegan un rol más activo en los aspectos económicos a nivel editorial; el estímulo de la promoción de nuevas capacidades de publicación de entidades académicas; el impulso de nuevos actores en el escenario editorial científico/académico; y el traslado de metodologías y de experiencias generadas desde depositarios internacionales que han venido asumiendo este nuevo modelo de comunicación como base para su actividad editorial y principio de difusión del conocimiento.

Tal es el caso, por ejemplo, del *Journal of Science Communication*, liderado por el grupo de *Studio Innovations in the Communication of Science*, del *Science and Society Sector at the International School for Advanced Studies (SISSA)* en Trieste, Italia¹, que ha venido aprovechando los mecanismos provenientes de las TIC para visibilizar sus labores investigativas y académicas, hasta convertirse en uno de los principales referentes en las ciencias como generador de mecanismos de difusión de contenidos e intercambio de conocimiento en los ámbitos europeo y mundial.

Pero el escenario actual no solo se caracteriza por la irrupción y el asentamiento de la Web 2.0, caracterizada por el cambio de la actitud colaborativa generada a partir de la evolución de las TIC y en la que surgen nuevos marcos de construcción del conocimiento entre actores activos productores de contenidos; sino que también entra en escena una nueva generación de la Web 3.0, término que aparece por primera vez en una publicación de Phil Wainwright² en ZDNet en noviembre de 2005..

¹ <http://ics.sissa.it/index.php?pg=1>.

² <http://blogs.zdnet.com/SAAS/?p=68>

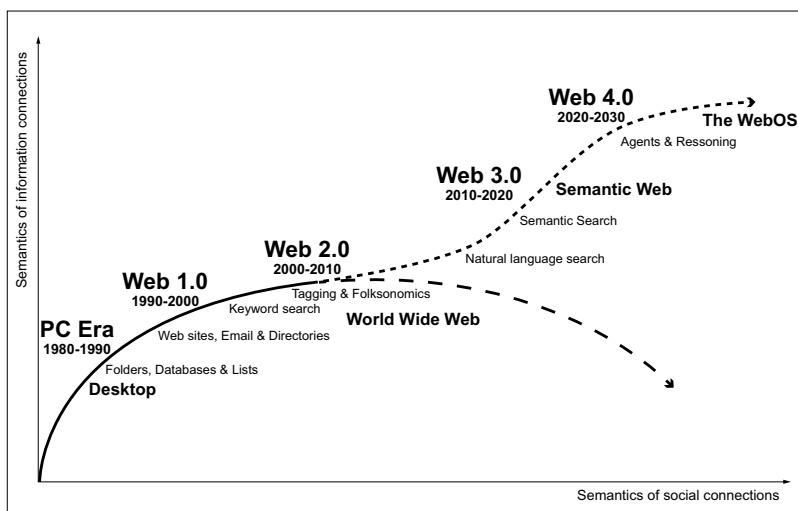
Esta nueva generación parece ser el paso a seguir después de la Web 2.0 y se caracteriza, según Codina (2009), por la vinculación entre datos, aplicaciones y ubicuidad de la web; así como por la aplicación de tecnologías (API) para facilitar la combinación de datos de fuentes diversas, en las que las aplicaciones web se conectan entre sí, con el fin de enriquecer la experiencia y el conocimiento individual, por medio de la construcción colectiva de esta. Así mismo, hace a la web cada vez más modular, pues los lenguajes de programación se puedan entender entre sí.

Es decir, se constituiría una web en la que los contenidos publicados en las páginas puedan ser comprensibles entre sí, que permitan, por ejemplo, recopilar un paquete de información detallada de solicitudes de búsqueda de una temática determinada sin que el usuario deba pasar horas navegando en Internet. Tal es el caso de *Kosmix*³ o de *Radar Networks*⁴, los cuales exploran e integran otras fuentes de información, o bien los contenidos suministrados por los usuarios de las redes sociales virtuales, respectivamente.

Esta nueva forma de trascender el conocimiento y el desarrollo del mismo está dada por el camino evolutivo de Internet, de las redes y de los servicios en su interior (gráfico 1), los cuales son determinados por los diferentes servicios colaborativos en actual evolución al interior de las redes sociales virtuales actuales, como por ejemplo Flickr y Digg, entre otros, que marcan nuevas tendencias y mecanismos de mediación en lo que se refiere a la forma en que estas existen y cómo las personas interactúan en ellas.

³<http://www.kosmix.com/>.

⁴<http://www.twine.com/>.



Fuente: Radar Networks & Nova Spivack, 2007. www.radarnetworks.com.

Gráfico 1
Evolución de la Web

Es en el contexto actual en el que la comunicación científica debe recuperar el terreno avanzado por escenarios individuales lúdicos o no científicos, donde se han constituido nuevos referentes o paradigmas de socialización digital en los que, según Zuckerberg (citado por Cabezas-Clavijo et ál., 2009) los elementos de conexión ya no son las páginas, sino las personas que las crean. Esto hace que la comunidad científica deba promover nuevos modelos de comunicación en su interior, en los que se aprovechen las potencialidades de las web 2.0/3.0 para el descubrimiento y para las aportaciones entre pares académicos.

Durante este proceso se suprimirían los mecanismos de control de contenidos, provenientes de modelos tradicionales de construcción del conocimiento científico, aún existentes en diversos espacios académicos en el mundo, los cuales han traído consigo la inhibición de muchos investigadores al momento de adentrarse en este nuevo contexto de oportunidades de contacto e intercambio científico (Mann et ál., 2008).

En los últimos años, la pérdida de los referentes inhibidores al interior de la comunidad científica ha sido progresiva, como resultado de la creación de aplicaciones y de plataformas que buscan ayudar en la ejecución de su trabajo diario a quienes hacen parte de ella. Las herramientas contribuyen desde la formación de sus estudiantes, hasta la ejecución de sus labores investigativas. Ello, desde un modelo de comunicación científica donde, el progreso científico estaría soportado por la aportación mínima de una multitud de científicos que puedan interactuar y colaborar entre sí, alrededor de una misma temática (Bailón-Moreno et ál., 2007).

Tal expresión de trabajo colaborativo empieza a ser aplicada a partir del surgimiento y auge de blogs científicos en los que se actualizan periódicamente textos y materiales multimedia de uno o de varios miembros de un colectivo científico alrededor de una temática determinada. Así mismo, podemos apreciarla desde el surgimiento de un cada vez mayor número de revistas 2.0, en las que se emplean herramientas 2.0 con el fin de fomentar la participación e interacción entre actores relacionados con ellas. Otro espacio de interesante ejemplificación de empleo de los espacios generados por los avances TIC a nivel de la comunicación científica es la *Public Library of Science (PLOS)*, en la que se exponen revistas de acceso abierto a los integrantes de este colectivo; permitiéndoles, a su vez, añadir comentarios y anotaciones, así como valorar los artículos publicados en dicho espacio⁵.

Los gestores de referencias bibliográficas⁶ constituyen un espacio de aplicación de la Web 2.0 en la comunicación científica en el que se almacenan, clasifican y comparten enlaces de Internet. El movimiento de *Open Access*⁷, en el que se promueve

⁵ Un ejemplo es el sitio *Postgenomic*, que rastrea el debate que se produce sobre las novedades publicadas en revistas científicas y blogs.

⁶ Algunos ejemplos de estos gestores son *Scopus*, *del.ici.ous*, *CiteULike* y *Zotero*.

⁷ Como ejemplos prácticos de este movimiento podemos citar a *myExperiment*,

la publicación de datos brutos extraídos de investigaciones de financiamiento público, es otro ejemplo de aplicabilidad de los nuevos escenarios digitales de colaboración para la construcción de redes que permitan nuevas colaboraciones con otros grupos de investigación, aumentándose así la generación de nuevas publicaciones y citaciones (Piwowar et ál., 2007). Otras aplicaciones empleadas para el fomento de la comunicación científica son las redes sociales virtuales y el uso de clips de audio (*podcasts*), en los que los usuarios interactúan entre sí, difundiendo resultados de investigación con el fin de generar discusiones que contribuyan a la visibilidad de su trabajo e intercambio con otros pares.

En todos los casos antes citados, los principales rasgos que caracterizan estas aplicaciones, productos o servicios destinados a la comunicación científico-académica son: la interoperabilidad con las diferentes bases de datos, la posibilidad de usarlos de forma remota, así como su carácter eminentemente colaborativo.

EL CENTRO VIRTUAL DE ALTOS ESTUDIOS EN ALTAS ENERGÍAS (CEVALE2)

Las Tecnologías de la Información y del Conocimiento (TIC) se constituyen en el eje central de la e-investigación al permitir la generación, el registro, la acumulación y el acceso a datos experimentales, facilitar el modelaje y la simulación de escenarios posibles pero, sobre todo, al promover dentro de la comunidad académica una nueva manera de relacionarse para la producción y diseminación del conocimiento científico. Surgen, entonces, los términos ciber-infraestructura, e-ciencia y, más recientemente, uno más amplio: e-investigación, para describir estas nuevas formas de producción y de diseminación del conocimiento.

Medline, Labmeeting y OpenWetWare. En cada caso, la aplicación funciona como un cuaderno de notas de laboratorio, así como medio de intercambio de métodos y de procesos para el desarrollo de experimentos.

La promoción de este tipo de interacción científica a través de las TIC tiene la ventaja adicional de generar una memoria documental de procedimientos, protocolos, datos y productos de investigación, a los cuales tendrán acceso inmediato otros grupos de investigación y la sociedad en su conjunto, facilitando la reproducción de las experiencias y la apropiación del conocimiento por parte del entorno social.

La apertura en el acceso a la información y a las comunicaciones en las ciencias representa un cambio de especial relevancia al interior de esta área del conocimiento, además, establece un escenario idóneo para la promoción de contextos investigativos y profesionales cada vez más interdisciplinarios. Estos contribuyen al desarrollo social a partir de la formación de una nueva generación de profesionales y de la disseminación de resultados investigativos entre los diferentes grupos que hacen parte de las sociedades en la actualidad, como resultado del incremento del ciclo de generación de nuevos conocimientos ante el aumento y la flexibilidad del acceso en línea a los datos y a la literatura científica. Actualmente dicha literatura no está determinada por los patrones editoriales tradicionales, en los que los elevados costes limitan la promoción de escenarios comunicativos científicos/académicos.

Es en este contexto de transformación científica de la investigación y de la comunicación aplicada en ella que, a mediados de 2009, la Red Nacional Académica de Tecnología Avanzada de Colombia (Renata) aprobó la creación del Centro Virtual de Altas Energías (Cevale2), cuyo objetivo es: *desarrollar e-investigación/acción en física de altas energías y sus disciplinas asociadas, con la utilización intensiva de redes avanzadas*. La iniciativa se ha adelantado en alianza con instituciones provenientes de países como Venezuela, Ecuador y Perú, a partir de la articulación de acciones que estarán vinculadas a tres dimensiones de actuación: la difusión, el seguimiento y la investigación, alrededor de proyectos como BABAR, ATLAS y LAGO, así como

el abordaje de perspectivas provenientes de las ciencias sociales para desarrollo interdisciplinar de dicha propuesta.

HACIA UN NUEVO MODELO TECNO-SOCIAL Y ACADÉMICO DESDE LA E-CIENCIA. CONCLUSIONES

La importancia de saber lo que otros piensan, la necesidad de conocer la información de una gran cantidad de fuentes, la búsqueda de controles alrededor de la forma como se lee la información accedida, la presencia del principio del *código compartido*, la cultura de la velocidad y la necesidad de reconocimiento, entre otros aspectos, han ocasionado que se trascienda actualmente la denominación 2.0, acuñada alrededor de la nueva generación de portales web, para hacerla extensiva a otros ámbitos de la sociedad, incluyendo la ciencia y los escenarios de enseñanza superior. Ello como consecuencia de:

- La adquisición y réplica de modelos de colaboración propios de ciencias o de áreas de estudio en las que se hace imprescindible el trabajo con otros para el procesamiento de una alta cantidad de datos.
- La ruptura de la parcelación de los campos de actuación de investigadores pertenecientes a áreas del conocimiento tradicionalmente discriminadas.
- El desdoblamiento de lo institucional, que se ve impactado ante el avance de los escenarios colaborativos, donde los investigadores hacen parte de un todo alrededor de un proyecto común. Los académicos están alejados del modelo organizacional tradicional, pero son cada vez más cercanos entre sí alrededor de una nueva dinámica organizacional proveniente de los escenarios virtuales.

Con los avances TIC, hoy nos encontramos en presencia de la Web 2.0 y también estamos siendo parte de una profunda transformación de la manera como se investiga y como se llevan a cabo las funciones del servicio público de las universidades en las sociedades contemporáneas. Ello, ante el aumento de la complejidad alrededor de la experiencia humana, la cual está

cada vez más mediada por una mayor diversidad de entramados de recorridos múltiples, ha traído consigo que nos encontremos, actualmente, sin caminos previamente establecidos, para el acceso al conocimiento y el contacto con otros pares al interior de las sociedades (Piscitelli, 2002).

Esto hace que nos ubiquemos en un contexto en el que hay un cambio de referentes alrededor de las relaciones constituidas entre los profesores y los alumnos, así como una transformación del modo en que el saber es adquirido, clasificado, facilitado y explotado (Landow, 2008).

Las repercusiones en la circulación de los saberes, como consecuencia del auge de las TIC (Lyotard, 1989), se están topando con un nuevo contexto en el que el movimiento denominado e-ciencia —marcado por los principios de que la ciencia es comunicación y colaboración— ha venido ganando adeptos paulatinamente. Lo ha hecho como resultado, entre otros, de los siguientes aspectos:

- El auge del rol usuario-creador de contenidos, gracias a las aplicaciones y servicios provenientes de la Web 2.0.
- El surgimiento de una nueva generación de individuos multimedia e hipertextuales, capaces de establecer sus propias trayectorias individuales de acceso a la información y de construcción del conocimiento.
- Las nuevas habilidades y recursos de conversación e interacción entre usuarios, que contribuyen a la descentralización de la información.
- La generación de nuevas formas de conocimientos y la reducción de respuestas en los escenarios colaborativos de trabajo académico, debido a que cada persona puede responder casi instantáneamente lo preguntado por otros.

Este escenario pudiese traer consigo implicaciones directas para la labor investigativa en la ciencia (entendida desde el punto de vista más amplio posible), ya que la transferencia informativa y

la puesta a consideración de los resultados generados por dicha labor son materias primordiales.

El nuevo escenario académico, captado en el gráfico anterior, se podría centrar al menos en cinco actividades o dimensiones concretas de ejecución de este nuevo horizonte en el que no se innova sobre la base inexistente de modelos, sino que se trata de hacer uso de las TIC para el perfeccionamiento de los procedimientos de producción científica existentes hasta ahora:

- Una dimensión encargada del desarrollo y de la gestión del conocimiento generado en los escenarios académicos.
- Una dimensión recopiladora, encargada de la recolección y de la articulación de todo el conocimiento desarrollado en dichos espacios.
- Una dimensión evaluadora, encargada de la legitimación de los saberes entre los miembros de la comunidad académica especializada alrededor de una determinada temática.
- Una dimensión divulgativa, encargada de la función de promoción social del conocimiento adquirido a nivel científico.
- Una dimensión de red, encargada de la labor de conformación de redes inter e intra-académicas alrededor de una determinada temática o disciplina.

Cada una de estas dimensiones se articula alrededor de la Web 2.0 a favor del fortalecimiento de nuevas oportunidades de desarrollo académico de la ciencia en las universidades e institutos de investigación, desde aplicaciones como *Science Gateway*, *e-revista*, *Publindex*, *Jstor*, *Science Common*, *Youtube*, *iCyte*, *ResearchGate*, *scribd*, *slideshare*, *SINC* y *Universia*, por citar solo algunos portales con recursos dispuestos para la difusión del conocimiento científico.

Por lo tanto, si abordamos el contexto actual desde lo mencionado hasta ahora y desde las bases de fundación del proyecto Cevale2, nos ubicamos en un entorno tecno-social en el que

los contextos de enseñanza e investigativos se desplazan hacia contextos de aprendizaje. En estos últimos, los investigadores, docentes y estudiantes adoptan un rol mayor de responsabilidad correspondida, al estar mentalmente más activos al momento de manejar la información desde la nueva gama de recursos dispuestos para su formación y acceso al conocimiento: las redes sociales virtuales, los chats, las bases de datos *on line*, los foros, los simuladores, entre otros.

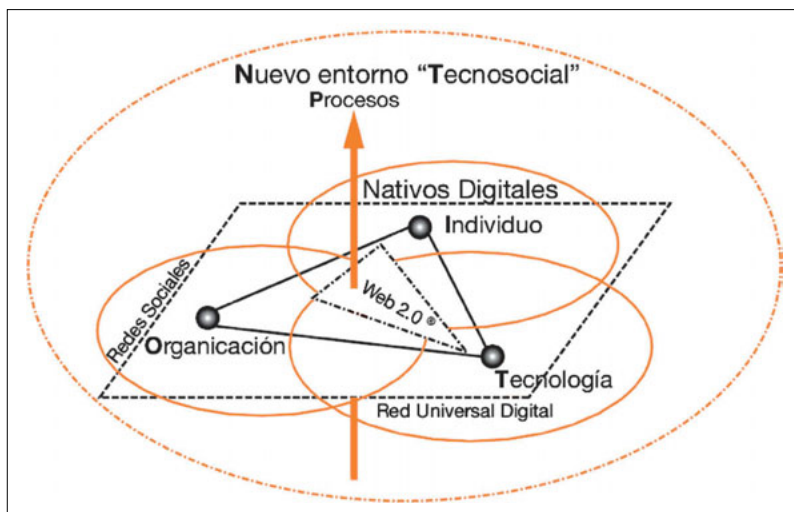
El peligro de hacer un esfuerzo desigual en la generación de los campus virtuales, sin el requerido proceso de inversión en torno a la transformación de los modelos de organización, pedagógicos e investigativos, es uno de los aspectos clave al momento de analizar la innovación tecnológica de la enseñanza y la investigación desde los EES.

El uso eficiente de las TIC al interior de las universidades viene dado por el desarrollo de dos procesos de igual importancia: 1. la instrumentalización de las bases tecnológicas existentes en los espacios de enseñanza y 2. la implementación de estrategias que permitan la adopción e interiorización de las lógicas de funcionamiento⁸ alrededor de estas.

Por lo tanto, el escenario actual no solo depende de la dotación de mecanismos de enseñanza e investigación alrededor de la tecnología, sino de habilitar y lograr la apropiación simbólica de los mismos por parte de todos los actores vinculados con la academia en pos de la innovación tecnológica de la enseñanza y de la investigación. De esta forma podrán explorar el complejo horizonte digital, que trasciende desde vías diversas, estructuradas no únicamente bajo patrones lineales, provenientes de los modelos de acceso al conocimiento tradicional (libros o clases magistrales), sino bajo aquellos generados por la creciente consolidación de los espacios virtuales y de interacción.

⁸Patrones y reglas de procedimientos mentales requeridos para discurrir con acierto al momento de acceder a información útil por medio de recursos TIC.

Nos debemos ubicar en un nuevo entorno tecnosocial (ver gráfico 2), en el que las estructuras de poder y los circuitos de decisión, así como los individuos, los objetos tecnológicos y los procesos vinculados con las actividades de producción, en nuestro caso la académica, se complejizan cada vez más como resultado de la Web 2.0 y de la nueva generación de servicios y de oportunidades sustentadas por la red universal de la que la Internet —entendido como el soporte tecnológico—, y la Web —entendido como el espacio por el que los usuarios acceden, a través de la tecnología—, son las partes más visibles del nuevo marco de referencia contemporáneo.



Fuente: Fumero & Roca (2007). Web 2.0.

Gráfico 2

Nuevo entorno tecnosocial ante la Web 2.0

Ello hasta el punto de ejercer presión a favor de, tal como lo menciona Sáez Vacas (2004), la adquisición de un conjunto de transformaciones en la representación, la captación y el manejo de la información (digitalidad, potencialidad, entre otros); en el cambio de la corporalidad y la sensorialidad en los individuos (multisensorialidad, interactividad y virtualidad, etc.); en la infraestructura infotecnológica (generación de una inteligencia

colectiva y neutralidad de la información); y en la transformación espaciotemporal (sentido inmediato de la información y acceso al conocimiento, el carácter móvil alrededor del acceso a la información y al conocimiento desde la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC).

El escenario que se ha estado delineando ante nosotros en los últimos años trae consigo el auge de un nuevo horizonte de desarrollo académico, en el que la sinergia de saberes y de procedimientos provenientes de áreas del conocimiento hasta ahora no relacionadas directamente comienza a darse, de tal forma que las disciplinas se imbrican y aprenden mutuamente desde las perspectivas propias de abordaje de las TIC y del aprovechamiento de los recursos web 2.0 para el desarrollo investigativo y la formación de nuevos diálogos más enriquecidos y críticos.

Otra tendencia presente es el desarrollo de estudios en los que se analiza el impacto de las TIC y de las comunicaciones aplicadas en ellas, a favor del cambio cultural al interior de los grupos de investigación no familiarizados aún con dichos avances. De igual forma, se investiga sobre la difusión de los saberes al resto de actores de la sociedad para lograr una visibilidad y comprensión más rápida de la utilidad y de los beneficios generados por medio de la investigación desde disciplinas provenientes de las ciencias naturales y de las ciencias sociales. Ambas tendencias están unidas por un mismo hilo conductor: el deseo del reconocimiento de los avances tecnológicos como herramientas para hacer más y mejor investigación, desde el nuevo contexto de colaboración y libre flujo de la información, para el desarrollo social en nuestros países.

A pesar del horizonte plasmado arriba y de que muchos puedan compartir lo expuesto por los fundadores de *ResearchGate*,

the vision of science 2.0 is promising: communication between scientists will accelerate the distribution of new knowledge. [...] Science is collaboration, so scientific social networks will facilitate

and improve the way scientists collaborate. Cooperation on scientific publications can be facilitated through wiki-like concepts (Codina, Abidal & Rovina, 2010, p. 77).

Aún hoy es palpable la amplia reticencia de muchos investigadores a participar y a hacer uso de las potencialidades brindadas desde la Web 2.0. La alta competitividad científica, el temor al plagio, el sistema de recompensas y reconocimientos provenientes de las entidades reguladoras del conocimiento científico en cada país, entre otros factores, acentúan un contexto en el que las aportaciones generadas en estos ambientes colaborativos no obtienen la certificación demandada al interior de la comunidad científica en la actualidad.

En este sentido, la asignación del crédito termina siendo una de las grandes barreras para la adopción de la e-ciencia (Waldrop, 2008). Ello sin dejar de lado la falta de métodos de evaluación de la actividad científica desde la Web 2.0, en los que se incluyan, por ejemplo, las peta-colaboraciones —equivalente a la medición de la capacidad de almacenamiento (peta-bytes)— como un indicador de medición científica (Shneiderman, 2008). Finalmente, vale la pena enunciar que también existe una clara diferencia generacional entre quienes conforman la comunidad científica y quienes hacen parte de la generación *Bit* (Sartori, 2002) o Generación *Next* (Sempere, 2007)⁹.

BIBLIOGRAFÍA

- Bailon-Moreno, R.; Jurado-Alameda, E.; Ruiz-Banos, R.; Courtial, J.P. & Jimenez-Contreras, E. (2007). The Pulsing Structure of Science: Ortega y Gasset, Saint Matthew, Fractality and Transfractality. In: *Scientometrics*, 71 (1), 3-24.
- Borgman, C. L. (2007). *Scholarship in the Digital Age: Information, Infrastructure, and the Internet*. Cambridge, Mass: MIT Press.

⁹La edad media de los investigadores principales de los proyectos concedidos en 2007 se situaba en 51 años (NIH, 2008), mientras que, según RapLeaf (2008), quienes hacen uso de la Web 2.0 se sitúan entre los 14 y los 24 años.

- Bos, N., Zimmerman, A., et ál. (2007). Shared Databases to Communities of Practice: A Taxonomy of Collaboratories. In: *Journal of Computer-Mediated Communication*, 12 (2): 318-338. In: <http://jcmc.indiana.edu/vol12/issue2/bos.html> (recuperado el 25 de febrero de 2010).
- Cabezas-Clavijo, A.; Torres-Salinas, D. & Delgado-López-Cózar, E. (2009). Ciencia 2.0: catálogo de herramientas e implicaciones para la actividad investigadora. En: *El Profesional de la Información*, 18 (1): 72-80.
- Cardoso, G. (2008). *Los medios de comunicación en la sociedad en red*. Barcelona: OUC Ediciones.
- Castells, M. (2002). *La sociedad en red. La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura, 1*. Madrid: Alianza.
- Codina, Abadal & Rovira (2010). *Búsqueda federada en el ecosistema de la e-ciencia: el caso Science Research*. In: <http://www.lluiscodina.com/scienceResearch.pdf> (recuperado el 25 de febrero de 2010).
- Codina, Ll. (2009). ¿Web 2.0, Web 3.0 o Web Semántica?: el impacto en los sistemas de información de la Web. In: http://www.lluiscodina.com/Web20_WebSemantica2009_Nov2009.pdf (recuperado el 15 de febrero de 2010).
- Codina, Ll. (2010). *Ciencia 2.0/3.0*. In: <http://www.mindomo.com/view.htm?m=d4d1f77be0d04af0804c719038144de8>
- David, P. (2004). *Towards a Cyberinfrastructure for Enhanced Scientific Collaboration: Providing its 'Soft' Foundations may be the Hardest Part*. Stanford University & The Oxford Internet Institute. In: <http://129.3.20.41/econ-wp/le/papers/0502/0502004.pdf> (recuperado el 25 de febrero de 2010).
- Fumero, A. & Roca G. (2007). *Web 2.0*. Fundación Orange. In: http://www.fundacionorange.es/areas/00_mapa/contacto.asp (recuperado el 5 de junio de 2008).
- ICS-Innovations in Communication of Science. In: <http://ics.sissa.it/index.php?pg=1> [01/11/09]
- Landow, G. (2008). *Hipertexto 3.0* (1a ed.). Barcelona: Paidós.
- Lytard, J.F. (1989). *The Postmodern Condition: a Report on Knowledge*. Minneapolis, Indianápolis: University of Minnesota Press.
- Mann, F., et ál. (2008). *Open Access Publishing in Science: Why It Is Highly Appreciated But Rarely Used*. In: http://openaccessstudy.com/Mann_et_al_2008_Open_Access_Publishing_in_Science.pdf (recuperado el 25 de febrero de 2010).
- Martínez, F.; Peñalver, A. & Salamanca, J. (S.F.). Gestión estratégica del conocimiento. In: www.auiip.org/archivos/gestionconocimiento.pdf (recuperado el 20 de noviembre de 2009).
- NIH. (2008). Office of Extramural Research. Average age of principal investigators. In: http://report.nih.gov/NIH_Investment/PDF_sectionwise/NIH_Extramural_DataBook_PDF/NEDB_SPECIAL_TOPIC-AVERAGE_AGE.pdf (recuperado el 25 de febrero de 2010).

- Olso, G. (2008). *The Challenges of Remote Scientific Collaboration*. National e-Science Centre Website. In: <http://www.nesc.ac.uk/talks/745/GaryOlson.pdf> (recuperado el 25 de febrero de 2010).
- Piscitelli, A. (2002). *Cibercultura 2.0* (1a ed.). Buenos Aires: Paidós.
- Piwowar, H.A. et ál. (2007). Sharing Detailed Research Data Is Associated with Increased Citation Rate. In: *PLoS ONE*, 2 (3).
- Radar Networks & Nova Spivack. (2007). www.radarnetworks.com.
- RapLeaf. (2008). *Rapleaf Study of Social Network Users vs. Age*. In: http://business.rapleaf.com/company_press_2008_06_18.html (recuperado el 25 de febrero de 2010).
- Russell J. (2001). La comunicación científica a comienzos del siglo XXI. In: <http://www.oei.es/salactsi/rusell.pdf> (recuperado el 23 de mayo de 2009).]
- Sáez Vacas, F. (2004). *Más allá de Internet: la Red Universal Digital* (1a ed.). Madrid: Ed. Ramón Areces.
- Said, E. (2010). *E-science Collaboration Challenges*. In: <http://www.mindomo.com/view.htm?m=b5f654cad0bc46f1bfdb8ca0525971f8> (recuperado el 25 de febrero de 2010).
- Said, E. *Cevale2's Project Structure and Impact*. In: <http://www.mindomo.com/view.htm?m=7bf00d98f5624e048f29b9e885a3c098> (recuperado el 25 de febrero de 2010).
- Sartori, G. (2002). *Homo Videns: La sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.
- Sempere, E. (2007). *McLuhan en la era Google*. Madrid: Editorial Popular.
- Shneiderman, B. (2008). Science 2.0. In: *Science*, 319 (5868), 1349-1350.
- Waldrop, M. (2008). Science 2.0. Is Open Access Science the Future? Is Posting Raw Results Online, for all to See, a Great Tool or a Great Risk? In: http://www.sciamdigital.com/index.cfm?fa=products.viewissuepreview&articleid_char=3e5a5fd7-3048-8a5e-106a58838caf9bf7 (recuperado el 11 de enero de 2009).
- Westera, T. (2004). On Strategies of Educational Innovation: Between Substitution and Transformation. In: *Higher Education*, 47 (4), 501-517.



El experimento ATLAS: ciencia y TIC*

Marta Losada**

En el 2009 se puso en funcionamiento el LHC (*Large Hadron Collider*), un acelerador de protones de 27 km de circunferencia, con el objetivo fundamental de avanzar en la determinación del entendimiento del origen de la masa de los constituyentes básicos de la materia, la existencia de interacciones fundamentales adicionales entre las partículas elementales, y la existencia de nuevas partículas elementales y las formas novedosas de los estados de la materia.

Este ambicioso proyecto se ha logrado gracias a la participación de cientos de institutos de diversos países del mundo. El LHC tiene cuatro experimentos principales: ATLAS, Alice, CMS y LHCb, cuyos diseño, desarrollo y comisión han llevado casi dos décadas.. El grupo de investigación *Experimental High Energy Physics* de la Universidad Antonio Nariño es miembro pleno de la colaboración ATLAS y se mantiene en un rol activo,

* Presentado en el III Simposio “Las sociedades ante el reto digital”. Cátedra Europa, 2010

** Rectora Universidad Antonio Nariño (Colombia).

ejerciendo varias responsabilidades y tareas específicas para el buen funcionamiento del experimento.

ATLAS y CMS son detectores de propósito general, cuyos objetivos en cuanto a física incluyen:

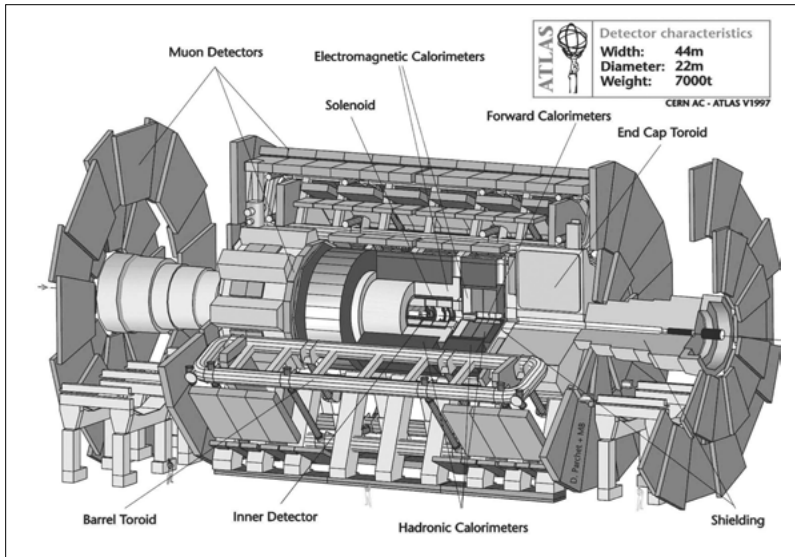
- Física del mesón
- Tests de precisión de la interacción electrodébil
- Mecanismo de la ruptura de la simetría electrodébil
- Física más allá del modelo estándar de interacción fundamental

El mecanismo de ruptura de la simetría electrodébil podría ocurrir a través de una transición de fase asociada a un campo escalar. Este tendría una excitación cuántica que correspondería a una partícula elemental llamada el Boson de Higgs. Dentro de las implicaciones más importantes de este mecanismo está la generación de la masa de las partículas elementales que conforman la materia del Universo, así como de las partículas intermediarias de la fuerza electrodébil.

La colaboración ATLAS consta hoy en día de la participación de 174 institutos provenientes de 37 países. El personal científico y técnico suma un total de 2700 personas, de las cuales 1800 tiene Ph.D., hay aproximadamente 700 estudiantes y una participación significativa de mujeres (15.6%) en todos los niveles de la colaboración.

El detector ATLAS está ubicado 100 metros bajo tierra tiene una dimensión de 45 m x 25 m y pesa aproximadamente 7000 toneladas. Está compuesto de distintos elementos que permiten rastrear las características de las partículas producidas en la colisión. En la parte más interna del detector se ubican los componentes que permiten identificar las trayectorias de las partículas cargadas a medida que cruzan los materiales, dejando las trazas con las cuales se puede determinar el *momentum* de dichas partículas. A continuación se encuentran las capas de calorímetros, cuyo objetivo es frenar las partículas, bien sean

electrones, fotones o hadrones, y determinar su energía. Finalmente, debido al enorme campo magnético de los toroides, se pueden curvar los muones energéticos para detectarlos en las cámaras especialmente diseñadas para rastrearlos.



Fuente: <http://atlas.ch/>

Figura 1
El detector ATLAS

Cada uno de estos elementos del detector tiene un sofisticado sistema de lectura de señales eléctricas, en total son alrededor de 100 millones de canales que transmiten los datos a través de 3000 km de cables de manera continua. Si se pretendiera almacenar toda esta información, se necesitarían unos 40 millones de discos compactos por segundo. Para reducir el flujo de datos a un tamaño manejable es imprescindible tomar decisiones en unas escalas de tiempo muy pequeñas. Ya que ATLAS busca partículas extremadamente raras, se espera que estas aparezcan tan solo una vez en cada 10^{12} colisiones.

Así que otra tarea fundamental es seleccionar apropiadamente cuáles son las colisiones relevantes que se deben almacenar.

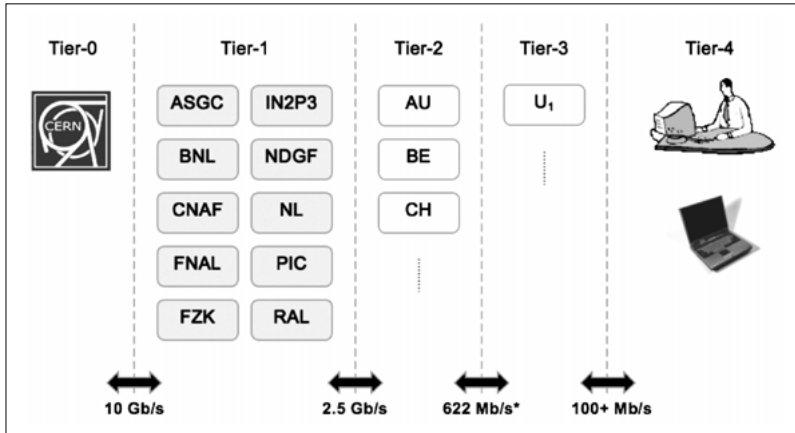
Este trabajo lo realiza el *trigger*, un componente electrónico con una alta velocidad de reacción; una combinación de hardware y software. Los tres niveles del trigger que tiene ATLAS reducen el flujo de 10^9 colisiones/segundo a solo 100 colisiones/segundo.

El resultado final de esta cuidadosa selección es que la rata de datos que se produce disminuye de 40MHz a 200Hz. Esto es un bytestream 200Hz de 1.6MB de datos *RAW*, los cuales luego deben ser re-procesados. De cualquier forma, la producción diaria acumulada es de aproximadamente 30TB por día, lo cual conlleva a que anualmente se deban almacenar entre 10 y 15 Petabytes de datos por año. Esto equivaldría a más de un kilómetro de discos compactos pegados uno a otro. En comparación, toda la web pública del mundo equivale a 8TB.

Adicionalmente, se requiere que estos datos estén a disposición de miles de científicos distribuidos alrededor del mundo. Por lo tanto, para resolver este reto se requirió desarrollar una nueva idea: el *GRID*. Los datos de ATLAS se replican en una red de 200 centros de computación en el mundo, que suman más de 20 000 CPUs y proveen varias decenas de Petabytes de capacidad de almacenamiento. Así, se distribuyen no solo los datos sino los costos energéticos y monetarios asociados. De igual manera, se desarrollaron una serie de aplicativos que los miles de usuarios alrededor del mundo usan para realizar sus análisis físicos. Este es un nuevo ejemplo de la llamada *gran ciencia*, que jalona los desarrollos tecnológicos que luego brindarán múltiples beneficios para los ciudadanos del mundo.

El modelo computacional de ATLAS se basa en un esquema estratificado de capacidad computacional denominado *Tiers*; desde Tier0 hasta Tier3. Cada nivel tiene el objetivo de realizar una reducción sucesiva del tamaño de los datos, desde 1.6MB hasta aproximadamente 0.1MB, con lo cual puede realizarse un análisis adecuado. El Tier0 está ubicado en el CERN y existen diez Tier1 distribuidos en Estados Unidos, Canadá, Corea, Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, España, Escandinavia

y Holanda. Con los Tier1 se comunican un conjunto de clusters Tier 2 y Tier3, como se puede observar en la figura 2.



Fuente: <http://atlas.ch/>

Figura 2
Clusters computacionales

El siguiente punto que se debe resolver es que, dado el tamaño de los datos que se deben transmitir entre cada estrato computacional, es fundamental garantizar unas velocidades de transmisión apropiadas entre los diversos niveles. A manera de ejemplo, transferir 100TB (que sería el acumulado de un año, el nivel más reducido del tamaño de datos) utilizando un canal óptico dedicado de 1Gbps se tardaría dos semanas. Aun así, se necesitaría un *cluster* de 100 nodos dedicados durante todo un día para tan solo leer el archivo de datos. Por lo tanto, es necesario realizar un proceso adicional que se denomina *streaming*.

Es muy importante considerar no solo los requerimientos en cuanto a almacenamiento, procesamiento y análisis con los datos reales, sino también la necesidad de la producción de datos simulados con MonteCarlos que describen las interacciones durante las colisiones y el desempeño del detector en todos sus componentes. La producción de MonteCarlos tiene varios niveles de complejidad y sofisticación. Una simulación

completa incluye las siguientes etapas: generación, simulación, digitalización y reconstrucción.

Para garantizar una comunicación efectiva y segura se han tenido que desarrollar redes avanzadas de comunicación para cumplir con especificaciones así:

- Entre el Tier0 y los Tier1 la transmisión de datos debe ocurrir al menos a 10Gbps.
- Entre los Tier1 y los Tier2 a 2.5 Gbps.
- Entre los Tier2 y Tier3 a 622 Mbps.
- Finalmente, entre los Tier3 y los equipos personales a 100Mbps.


Otros aspectos que requirieron un desarrollo tecnológico importante fueron el mecanismo y la interfase entre el sistema operativo del hardware personal de un usuario y los aplicativos específicos desarrollados para el manejo de los datos distribuidos. Esta capa intermedia se denominó el *middleware*, del cual existen algunas opciones como el OSG y el gLite.

Es importante anotar que todo este avance tecnológico promovido por las necesidades técnicas de los experimentos de física de altas energías de partículas elementales ya está siendo utilizado en muchas otras áreas de la ciencia. Adicionalmente, dentro de las TIC uno de los avances más impulsados por Grid computing ha sido el desarrollo de ciber infraestructura a escalas nacionales e internacionales con enfoques en la computación distribuida, la de seguridad informática y accesos, los *grid data management*, la interoperabilidad entre distintos *grids*, la creación de VO (*Virtual Organizations*), entre otros.

Para concluir, se debe recalcar que la expectativa científica es enorme ante la posibilidad de hacer descubrimientos propios que amplíen nuestro conocimiento fundamental del Universo. Igual de asombrosos son los desarrollos tecnológicos necesarios que se hicieron para dar soluciones eficaces a las características exigentes del experimento.

BIBLIOGRAFÍA

- ATLAS. (2005). Computing Technical Design Report. *CERN-LHCC 2005-022*.
- ATLAS. (2003). High Level Trigger, Data Acquisition and Controls. *CERN-LHCC 2003-022*.
- ATLAS. (1999). Technical Design Report. *CERN -LHCC-99-014*,
CERN-LHCC-99-015.



Los imperativos de la profesionalidad periodística en la sociedad de la información. ¿Hay periodismo en la Red?*

*Javier Fernández del Moral***

INTRODUCCIÓN

Vamos a intentar plantear, en el contexto de estas reflexiones que nos permite hacer la Cátedra Europa, la cuestión fundamental con la que nos encontramos dentro de la comunicación social en estos momentos, la de la evolución del fenómeno que hemos venido llamando *periodismo*, en relación no solo con los avances en el uso de las TIC, sino también con los avances conceptuales producidos por la investigación en las ciencias específicas de la información y la comunicación.

En primer lugar, sería más que oportuno hacerse una pregunta en relación con el título de nuestro discurso, por qué ¿podemos llamar cabalmente a nuestra sociedad *sociedad de la información*? Lo cierto es que ya llevamos décadas haciéndolo y para muchos no tendría sentido poner en duda ahora tal denominación, pero

* Presentado en el III Simposio “Las sociedades ante el reto digital”. Cátedra Europa, 2010.

** Ex decano de la Facultad de Ciencias de la Información y profesor de la Universidad Complutense de Madrid (España).

veamos algunas reflexiones que nos pueden plantear notables aporías en la aceptación indiscutible del término.

La sociedad de la información es sin duda una sociedad en red y vendría muy bien recordar aquí el contenido de una de las últimas conferencias de Abraham Moles (1991), pronunciada en Madrid, en El Escorial, dentro de la celebración de las primeras convocatorias de los Cursos de Verano de la Universidad Complutense. El académico fue invitado por la Facultad de Ciencias de la Información a comienzos de los años noventa e insistió en esa ocasión en describir la sociedad en red como una sociedad contradictoria, en la que junto a lugares de gran concentración informativa, la producida en los nódulos o los nudos de la red, coexistían ámbitos de extraordinaria inanidad, de gran vacío informativo, coincidiendo con los huecos o los agujeros de la red.

Así, las redes, compuestas por nudos y por huecos, cubrían la totalidad de la sociedad actual, pero lo hacían de forma completamente desigual, tratando con la misma denominación o los mismos criterios conceptuales realidades no solo diferentes, sino en muchas ocasiones diametralmente opuestas. Y esa diferencia se podía producir en lugares geográficos muy distantes o en un mismo espacio físico en el que podían coexistir realidades socioculturales muy diferentes. De manera que una sociedad en red puede encubrir sociedades muy diferentes, impidiendo que se pueda considerar universalmente aceptada la denominación *sociedad de la información*, ya que en esa expresión se quiere dar a entender precisamente su carácter global.

Por su parte, el conocido semiólogo italiano Umberto Eco (1993) se ha referido últimamente en varias ocasiones al fenómeno de la sociedad de la información y a su generalizada expresión, haciendo notar precisamente la precariedad de sus tecnologías, justamente lo que algunos consideran la indiscutible seña de identidad de esa sociedad. No duda el profesor Eco de la universalización y la habitualidad en el uso de esos instrumentos,

como no lo hace en la actualidad del uso de los aviones como medio de transporte, pero alerta sobre la necesidad de considerar en estos momentos a la información, comparada con la aviación, como si estuviéramos todavía en la etapa de los zepelines.

Por último, es de justicia reconocer la clarividencia y la sensibilidad social de la persona que encabeza en estos momentos la Iglesia Católica, el Papa Benedicto XVI (2008), que en varias ocasiones, con motivo de encuentros de científicos o de profesionales de la información, se ha referido a la sociedad de la información con un sentido muy crítico, haciendo notar las diferencias profundas que se producen en el derecho al acceso a la información, no solo desde perspectivas geográficas distantes, sino —y siguiendo las tesis de Moles— en situaciones socioeconómicas diversas aun dentro del llamado primer mundo.

Desde esa perspectiva, el Papa ha acuñado un término de gran interés, al que habrá que dedicar próximamente algunas reflexiones científicas y profesionales, el de Infopobreza (Pontificio Consejo de las Comunicaciones Sociales, 2000). Pero además de esta preocupación, Benedicto XVI ha mostrado su inquietud por las dificultades para que los que acceden a la información lo hagan con las suficientes garantías de honestidad, respeto a la verdad e independencia, como para tener preservado su derecho a recibir información veraz. En este sentido, viene proponiendo la necesidad de una Infoética (Benedicto, 2008) que trate de orientar la diferencia en el uso de los instrumentos informativos y comunicativos, desde una perspectiva deontológica clarificadora que defina las actuaciones profesionales.

Vemos, por lo tanto, que el uso indiscriminado y acrítico del término *sociedad de la información* puede resultar muy injusto y desde luego inexacto. Y si eso es así, ¿se puede considerar aceptable la utilización del término *sociedad del conocimiento* como expresión de alguna realidad social? Mucho menos, diría yo. La *sociedad del conocimiento* implicaría ya un paso posterior mucho más sofisticado, en el que se da por supuesto el

logro anunciado por la *sociedad de la información*. El acceso universal, preciso y pertinente de todos a la información llegará a definir un estado de participación en el conocimiento especializado o experto tal, que defina incluso una nueva sociedad.

Ahora bien, si no se puede hablar todavía de *sociedad de la información* de forma rigurosa, mucho menos se puede decir que estemos en una *sociedad del conocimiento*. De la información al conocimiento se llega a través de una comunicación eficaz, y la sociedad previa, definida como *sociedad de la comunicación*, ni siquiera ha sido objeto de discusión científica y, por lo tanto, ni siquiera ha sido acuñada. ¿Por qué se habla mucho de la sociedad de la información y de la sociedad del conocimiento y no se habla nada de su necesario paso intermedio en la sociedad de la comunicación?, pues precisamente porque es la etapa en la que se ponen de manifiesto las carencias, los conflictos, las manipulaciones y las trampas. Es el momento en el que se analiza de modo profundo, sistemático y riguroso el procedimiento que se sigue en el uso de la información para hacerla llegar a todos y lograr esa universalización del saber, del conocimiento. Y en el análisis es muy probable que muy pocos procedimientos, que muy pocos métodos, fueran aceptables desde una perspectiva de independencia, de credibilidad y de garantías de honestidad.

Estamos en una sociedad global, eso nadie lo pone en duda, pero no se dice, por lo general, desde qué perspectiva hablamos de globalidad. Parece que cada vez se acepta más la idea de la globalidad climática, de manera que ya casi nadie duda de la existencia del llamado *efecto mariposa* y que un modo de actuar en alguna parte del planeta repercute necesariamente en otra, pero en ese terreno nuestra capacidad de análisis y de prospección es muy limitada todavía. En Davos se palpa la globalidad económica y se interpreta en términos positivos por algunos analistas que manejan variables globales de la economía, aunque también ese concepto tenga sus detractores al atribuirle la mayor parte de las desigualdades reinantes.

Parece que las identidades culturales diferentes de todo el mundo van dando lugar a una uniformidad preocupante; las ciudades tienen un aspecto muy similar, peatonalizadas, adornadas con las mismas piezas impersonales y funcionales, oliendo a hamburguesa o a las salsas que condimentan los *hot-dogs*; los jóvenes se refugian en unas modas idénticas en su manera de vestir, de hablar, de comunicarse... ¿de comunicarse?, huyendo de unos determinados convencionalismos.

Es evidente que sí hay uniformidad, si la consideramos exclusivamente como un modo de usar las tecnologías, como una universalización de los instrumentos e incluso de los elementos formales y de los códigos utilizados, pero la comunicación es un fenómeno que tiene que ver fundamentalmente con el ser humano y, por lo tanto, debe empezar a plantearse partiendo de otra tecnología, la que procede de la aplicación práctica de los conocimientos derivados de su ciencia específica. Solo si aceptamos la existencia de unas nuevas ciencias (de la información y la comunicación), podremos hablar de una nuevas tecnologías (Fernández del Moral, 1990). Y esas nuevas tecnologías tienen que ver principalmente con el periodismo.

IDENTIDAD DEL PERIODISMO

Inmediatamente aparece la necesidad de establecer un criterio objetivo y lo más científico posible sobre la identidad del periodismo. ¿Qué es el periodismo?, las respuestas a esta pregunta inocente han sido y son todavía de un simplismo extraordinario que en ocasiones roza la vaciedad. En la mayoría de las ocasiones el periodismo se define a base de narrar la actividad de los que lo ejercen. Me imagino que es exactamente lo que ha debido ocurrir en todas las demás actividades humanas. Primero surge una necesidad, una actividad práctica que va aportando conocimiento empírico sobre su desarrollo; a ese conocimiento empírico se le aplica el conocimiento científico de las materias más relacionadas con esa actividad, más afines, y en ese proceso

llega un momento en el que ya hay que considerar la existencia de una nueva especialidad científica, de una nueva ciencia.

En los primeros tiempos todas las profesiones sufrieron, por lo tanto, una misma simplificación a la hora de ser descritas y los análisis se limitaban, más o menos, a narrar la actividad que ellas representaban y que tenían que ver con el ejercicio de un oficio que se transmitía y se enseñaba de padres a hijos o de maestros a aprendices.

En nuestra sociedad de la información, en la mayoría de las ocasiones, no hemos pasado todavía de ese estadio al hablar del periodismo. Por eso resulta oportuno traer aquí las aportaciones de autores como Otto Groth (Faus, 1979), sociólogo alemán mucho menos conocido que sus colegas norteamericanos a la hora de definir los antecedentes científicos del periodismo. Siguiendo a Groth, la inmensa mayoría de toda la información que circula hoy por la red tendría muy poco que ver con el periodismo. Las características periodísticas definidas por él, actualidad, periodicidad, universalidad y difusión, brillan por su ausencia en los contenidos de la información digital. Una muy llamativa ausencia es la del concepto de cierre en la mayoría de los productos, que no ofrecen una periodicidad concreta, dejando abierto el contenido, que variará permanentemente sin criterio espacio-temporal.

A la pregunta ¿qué es el periodismo? es hora de darle una respuesta algo más abstracta y conceptual, permitiendo ya dar ese paso más que exige la salida de las definiciones iniciales de toda actividad profesional. El periodismo se podría definir como la intermediación profesionalizada en la comunicación de la información social pertinente.

Nos encontramos aquí con el paso que hemos planteado como necesario entre sociedad de la información y sociedad del conocimiento, y que hemos denominado sociedad de la comunicación. Se trataría, por lo tanto, de comunicar la información,

comunicar un tipo concreto de información, la información social pertinente. Y comunicarla de una determinada manera, haciendo una labor de intermediación eficaz, es decir, de forma profesional, lo que implica una serie de características. Intermediación profesionalizada porque es una actividad compleja, que exige un ejercicio responsable y por lo tanto libre, deontológico, independiente, pericial y honesto.

COINCIDENCIA ENTRE OFERTA TECNOLÓGICA Y DEMANDA SOCIAL

Estamos viviendo en la actualidad uno de los puntos activos, de los momentos de cambios radicales, que se vienen produciendo en la comunicación cuando coinciden al tiempo factores determinantes de oferta en los instrumentos tecnológicos con factores de demanda sociológica.

El primer momento de estas características se vivió a finales del siglo XIX, cuando las audiencias masivas, concentradas y acríticas se encontraron con la capacidad de impresión de periódicos de la rotativa Marioni. Ese fenómeno para muchos hizo nacer el periodismo tal y como lo conocemos hoy, con los componentes mercantiles que permitieron por primera vez desembarazarse de la carga ideológica o cultural de las empresas periodísticas. Los medios se convirtieron en empresas comerciales a gran velocidad y los periodistas tuvieron que competir para conseguir las noticias más espectaculares, de mayor impacto en esas audiencias recién salidas del analfabetismo.

Años más tarde, a mediados ya del pasado siglo XX, nos encontramos con la aparición de los medios audiovisuales, radio y televisión, y su utilización para transmitir noticias por las ondas, una vez terminada la guerra, después de haber sido instrumentos de persuasión masiva en el caso de la radio. Los medios audiovisuales introducen un elemento extraordinariamente importante, su capacidad de ofrecer una apariencia de objetividad mayor al creer que el periodismo informativo (o especular) se

produciría con mayor facilidad, pero pronto se descubrió que la pura apariencia de objetividad por la transmisión no impedía la aportación de la correspondiente carga interpretativa en la edición de las noticias.

Las audiencias se especializan, pierden credibilidad en los medios y surgen las denominaciones de audiencias críticas o selectivas. Este fue un momento extraordinariamente significativo, que exigió ya un componente profesional mucho más riguroso y comprometido con las audiencias, antes que con los empresarios de los medios de comunicación.

Y nos encontramos ahora, desde hace ya unos años, en pleno siglo XXI, con la situación de mayor riesgo, de mayor exigencia de profesionalidad —en el tercer punto activo, en el tercer encuentro en el tiempo de las ofertas tecnológicas más radicales—, con las demandas de una sociedad compleja, individualizada, rigurosa y muy exigente, justo en el momento en que se pierde más identidad en la profesión periodística y se desdibuja su perfil.

EXIGENCIAS DE PROFESIONALIDAD PERIODÍSTICA QUE NO SOLO NO RESUELVE INTERNET, SINO QUE LA RED ACTUALIZA Y AUMENTA

Con lo que hemos dicho hasta ahora, empezamos a ver una necesidad, la de establecer en el momento actual, concretándolo en unos cuantos puntos, unas reflexiones que dejen nítidamente claro que sin ellos nunca podremos llegar a la sociedad de la comunicación, a la sociedad que logre la transición de la información al conocimiento. Veamos:

SUPERAR LA CONFUSIÓN DECIMONÓNICA SOBRE LAS LIBERTADES INFORMATIVAS

Resulta sumamente sorprendente que a estas alturas de evolución de la información y la comunicación se siga hablando de

libertades informativas con tanta confusión. En primer lugar, se sigue usando el anacrónico término de *libertad de prensa* para referirse a realidades tan diferentes como libertad de imprenta o libertad opinión en un medio audiovisual. En realidad habría que plantearse una nueva expresión de *libertad de información* exclusivamente para referirse al ejercicio libre de las profesiones informativas, dejando claramente delimitados los otros términos de *libertad de expresión*, como derecho universal de todo ser humano a expresarse por cualquier medio, y *libertad de empresa informativa*, para identificar la libertad de cualquiera a poner en marcha un nuevo medio de comunicación, una nueva empresa dedicada a la información pública.

La confusión tiene su lógica y proviene de la unidad de libertades con las que operaban en el siglo XIX los viejos pioneros de la información. Ellos eran, al mismo tiempo, los profesionales, los empresarios y los que de alguna manera expresaban la opinión de los que no la tenían en los foros oficiales o políticos. Así, la libertad de prensa (de ejercer la profesión), la de imprenta, la de empresa informativa y la universal libertad de expresión de todos se unían en una sola persona y en un solo gesto. Pero hoy no tiene sentido que se confundan y que se le atribuyan a las garantías para favorecer el ejercicio libre de la profesión, cada vez más necesarias, amenazas para la universal libertad de expresión. Nadie entendería que el derecho de todos a la salud se fuera a sentir amenazado por la regulación del ejercicio profesional de la Medicina, muy al contrario, el modo más rápido de perder ese derecho a la salud, y con él la propia salud, sería precisamente la falta de regulación en materia sanitaria en un país.

DARLE CARÁCTER TELEOLÓGICO A LA LIBERTAD.
CONSIDERAR, POR LO TANTO, A LA LIBERTAD COMO
UN PRINCIPIO, NO COMO UN FIN EN SÍ MISMO

Y es que la libertad es un principio absolutamente irrenunciable, básico, imprescindible para iniciar cualquier proceso informativo, la única base en la que se puede apoyar el edificio,

pero eso no puede significar en absoluto que se considere una meta en sí misma. La libertad no puede considerarse el final de trayecto; la finalidad de los sistemas informativos no puede consistir en lograr la libertad de expresión, en conseguir que todo el mundo pueda decir lo que quiera libremente, ese es el principio de todo, pero nunca el resultado. La *sociedad de la comunicación* sería imposible de lograr por ese procedimiento y, desde luego, mucho más imposible la *sociedad del conocimiento*. Podemos engañarnos con el señuelo de la *sociedad de la información*, pero en ningún caso podemos pensar que la libertad de información garantiza en sí misma la consecución de metas de alguna naturaleza.

PÉRDIDA CRECIENTE DE LA CREDIBILIDAD INSTITUCIONAL Y EL ABANDONO DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS

La inquietante profecía del francés Dominique Wolton (1992) sobre la pérdida de sentido de los clásicos espacios públicos se ha ido cumpliendo inexorablemente y multiplicando a medida que las tecnologías se sucedían y separaban al votante de sus representantes. Primero fue la televisión, que convirtió los clásicos mítines políticos e incluso los sacrosantos parlamentos democráticos, en meros escenarios preparados para las retransmisiones en directo a las horas convenidas o en decorados de tragicomedias al gusto para los cortes a editar más tarde por los acólitos del poder. Pero a medida que Internet se ha ido adueñando del discurso político, la pérdida ha sido no solo conseguida, sino certificada y resuelta definitivamente.

Las páginas web, los portales, los blogs, el uso de las redes sociales o de Youtube, se han ido imponiendo en los discursos políticos hasta desterrar casi por completo lo que tradicionalmente se consideraban templos de la democracia. Los plenos, las asambleas, los mítines, los debates, los parlamentos, las ruedas de prensa institucionales de Gobiernos, ayuntamientos, empresas públicas y demás instituciones no pasan en estos momentos de meros soportes rutinarios a los que se recurre exclusivamente

para poder justificar los contenidos que cuidadosamente se han preparado con *argumentarios* artificiales y alejados de las verdaderas intenciones.

De todos los factores y variables que pueden definir la salud democrática de un país, me parece especialmente importante precisamente el que hace referencia a los sistemas informativos. Y hoy nos debería preocupar —desde luego, mucho más de lo que lo hace— que las Instituciones se deterioren de forma creciente en esta materia, que se pierda profesionalidad de forma alarmante, apareciendo como responsables de la información oficial personas cada vez más afines y menos preparadas; que se trate de seguir siempre el camino más corto; que se intente engañar a los periodistas; que se recurra al maquillaje de forma permanente; que se convoquen ruedas de prensa sin admitir preguntas de los periodistas citados; que se editen textos, fotos, videos, etc., con el propósito de que sean la única ventana que se le muestre a la sociedad.

Los partidos políticos marcan sus condiciones en comunicación de forma implacable, hasta llegar a producir debates grotescos; Internet cada vez aparece más como la gran excusa, la gran coartada y la gran mentira; el acceso a la información pública marca caminos completamente intencionados, que llevan a la completa desinformación por exceso o a la inanición y a la simplificación por defecto.

Y es que la transparencia no es posible sin profesionalidad comunicativa en los medios y en las fuentes, sin ética, sin verdad. La transparencia se enmascara hoy con puras apariencias de forma excesivamente frecuente. La transparencia está exigiendo hoy sobre todo voluntad sincera de transmitir lo que nuestra responsabilidad social nos obliga a transmitir, lo que la gente tiene que saber, no lo que nosotros queremos que sepa, lo que tienen derecho a saber si creemos de verdad en ese derecho, en el derecho a recibir información veraz, útil y pertinente.

Sin periodistas profesionales libres e independientes es imposible recuperar esa credibilidad, esa función mediadora en los ámbitos públicos. Por lo tanto, esa exigencia no solo no queda resuelta con la red, sino que se acentúa, se agrava, se pone sin duda muchísimo más de manifiesto.

ESTÁ APARECIENDO UNA ACTUALIDAD PERIODÍSTICA CREADA
QUE CONSTITUYE CADA VEZ MÁS UN RUIDO INFORMATIVO

Esta realmente es una de las patologías más lamentables con las que estamos contaminando el panorama de los medios de comunicación y de la vieja y romántica actividad periodística de levantar acta de la actualidad, de ser notarios de lo que ocurre. Estamos limitando muchas veces a los profesionales de la información a ser meros transmisores de los eventos diseñados, creados y actualizados con el único propósito de generar una actualidad en la que interese dar a conocer a la fuente informativa.

Estaríamos adoptando cada vez más la teoría de McCombs (1998), asumiendo las agendas impuestas o siguiendo la agenda que marcara alguien exclusivamente con la intención de que se siga. Así, si resulta interesante o digno de ser considerado noticia lo que diga un determinado personaje, se le hace comparecer y actuar. Si se trata de una determinada moda, de un atractivo acontecimiento o de una irresistible presencia, se hace coincidir con la cuestión que se quiera para darle ese carácter periodístico ¿Y los profesionales? ¿Es posible mantener los viejos esquemas del periodismo en esta sociedad, basándose tan solo en la transmisión de los acontecimientos de cuyo foco no somos directamente responsables?

En ese sentido, la separación entre emisor y receptor en el proceso de la comunicación social se hace imprescindible, evitando el anonimato y apostando claramente por el derecho a recibir información veraz del ciudadano, que no se resuelve en absoluto con el acceso universal a la información.

LA CAPACIDAD MANIPULADORA Y ENGAÑOSA ES SIEMPRE
DIRECTAMENTE PROPORCIONAL AL USO DE TECNOLOGÍAS,
Y ES MAYOR CUANTO MÁS SOFISTICADAS SON

Hace ya tiempo que la transmisión de sonido, de voz o de imágenes a distancia podía ofrecer una imagen totalmente opuesta a la realidad. De hecho, la imaginación puede actuar de modo completamente irresponsable, permitiéndonos hacernos representaciones muy distintas y alejadas de la verdad. En ese sentido, los viejos medios audiovisuales nos hacían oír los galopes de unos caballos o ver la apariencia apetitosa de un pollo recién cocinado con unas cáscaras de coco o un cartón repintado, pero al menos eran cáscaras reales y cartón de verdad. Hoy el riesgo es mucho más inquietante, porque entre el uso de la alta definición y la resolución informática de programas concretos podemos hacer aparecer o desaparecer protagonistas de escenarios de noticias reales, haciendo ver como verdadera la mentira misma con una nitidez extraordinaria.

Sin profesionales sometidos a una deontología, sin responsables de la información emitida ante la sociedad, la situación puede ser auténticamente dramática.

LA ESCASA CREDIBILIDAD DE LAS FUENTES Y EL USO
EXCLUSIVAMENTE COMERCIAL E INTERESADO DE LA INFORMACIÓN

De muy poco nos valdría tener las más sofisticadas herramientas de comunicación en la red, las mejores páginas, los más costosos y avanzados procedimientos de nuestra comunicación corporativa, sin la presencia de unos intermediarios creíbles cuyo único objetivo se oriente al derecho del ciudadano a recibir información veraz. Cuando la incidencia de las opiniones positivas o los posicionamientos en los buscadores dependen básicamente del nivel de las inversiones realizadas por las diferentes empresas, la única forma de mantener los criterios mínimos de credibilidad radica de forma total en los profesionales independientes que informen.

LA FALTA DE OBJETIVIDAD, QUE NO SE RESUELVE CON NEUTRALIDAD

Lo neutro no es siempre sinónimo de objetivo y, en muchas ocasiones, se pueden confundir ambos términos. Una opinión a favor y otra en contra pueden resultar en apariencia equilibradas y por tanto neutras, pero la neutralidad es anónima, y en la información creíble tiene que haber un responsable. El viejo conflicto entre la objetividad y la subjetividad lo resolvía Bernard Voyanne (1968) con el concepto *subjetividad objetiva*, lo que equivalía siempre a la honestidad. Un profesional no puede nunca ser objetivo del todo, pero siempre puede tratar de serlo. La búsqueda asintótica de la objetividad es un ejercicio típicamente humano, propio de los profesionales del periodismo honestos y subjetivamente objetivos.

LA PÉRDIDA DE LA CALIDAD PERIODÍSTICA

Definitivamente, lo que nunca podrá dar la sociedad de la información será un periodismo de calidad sin periodistas. En la última edición de la Cátedra Europa (2010), celebrada en la Universidad del Norte de Barranquilla, presentamos un trabajo de investigación dirigido por mí y elaborado por tres universidades españolas, la Universidad de Navarra, la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y la Universidad Complutense de Madrid, con la participación del profesor Elías Said, en el que se analizaban más de medio centenar de variables cualitativas para evaluar los informativos de las televisiones generalistas españolas (Fernández del Moral *et al.*, 2008). En dicho estudio se ponía de manifiesto, de un modo indiscutible, la necesidad de interpretar el periodismo audiovisual de manera mucho más profesional, rigurosa, plural y honesta, desde luego muy alejada de los cánones con los que hoy encontramos frecuentemente vídeos en la red.

¿PARA QUÉ DEBE SERVIR UN MEDIO DE COMUNICACIÓN PERIODÍSTICO?

Sin ninguna duda, de todos los compromisos que adquiere un medio de comunicación que desee considerarse periodístico, quedan patentes y definitivamente aceptados los que siempre ha considerado la teoría funcionalista como principales:

- **Función informativa.** Es sin duda la primera y la principal, orientada a atender el derecho que tiene todo ciudadano de recibir información veraz para construir libremente una sociedad democrática. La información se construye después con infinidad de ingredientes, de matices, de enfoques, pero básicamente se trata de ofrecerla en un contexto plural y con libertad.
- **Función pedagógica o formativa.** No siempre bien entendida y desde luego secundaria respecto a la informativa, pero cada vez más necesaria y prácticamente insustituible para una formación permanente de las audiencias de los medios, que han dejado de recibir formación y que se nutren casi en exclusiva de lo que aprenden a través de los medios de comunicación.
- **Función de entretenimiento.** Juega un importantísimo papel y si no se produce en las cantidades y efectos oportunos, las dos anteriores corren grave riesgo de desaparecer. Esta función afecta no solo a los contenidos específicos añadidos a los medios con el único objetivo de hacer pasar un rato distraído y amable a los destinatarios de la información, sino que cada vez más se considera una función que debe contemplarse en todos y cada uno de los contenidos del medio. Todos los productos informativo-periodísticos deben, por lo tanto, atender esta función que garantice que el receptor esté suficientemente atento a lo que le vamos a contar.

- **Función de refuerzo.** Tiene como objetivo reforzar las ideas o las convicciones de los diferentes destinatarios de la información, que se agrupan por medios de comunicación precisamente en función de la diferente forma de entender el mundo y de enfocar ese entendimiento. Así, yo sintonizo esa emisora, compro tal periódico o entro en esa determinada página o portal de Internet, precisamente y fundamentalmente para sentirme reforzado en mis planteamientos políticos, ideológicos, deportivos o morales.

De todas ellas es responsable, o debería serlo, el profesional de la información, que tendría que dosificar las diferentes funciones, pensando siempre en el beneficio del receptor. El problema principal en la actualidad es que las dos últimas se están imponiendo a las dos primeras, de tal forma que la enorme trascendencia de la profesionalidad periodística está perdiendo así su razón de ser, que precisamente debe siempre supeditar las dos últimas a las dos primeras.

EL PERIODISMO EN LA RED

En estos momentos se está viviendo una enorme confusión respecto a los productos que pueden denominarse periodísticos en Internet. Se empezó simplemente por *colgar* los medios convencionales, prensa, radio y televisión, en la Red, haciendo que los productos que se ofrecían por los procedimientos tradicionales pudieran estar además en soporte digital.

Más tarde, se emplearon las empresas periodísticas tradicionales en ofrecer productos digitales que competirían con sus propias marcas, intentando ya una mayor originalidad; fue lo que se llamó *edición digital*. En estos momentos se puede decir que todas las empresas periodísticas que se precien exhiben ediciones digitales. Aquí se han pasado años debatiendo el modo de configurar las redacciones de estos nuevos medios respecto a las de los otros medios más tradicionales. *Redacciones centralizadas, redacciones partidas, redacciones compartidas,*

redacciones independientes, redacciones sinérgicas, en estrella, en árbol... Ningún modelo se ha impuesto y los defensores de cada uno siguen manteniendo las ventajas y los inconvenientes de cada uno como si se tratara de auténticas batallas.

En seguida y de forma mucho más reciente, se están ofreciendo productos originales con soportes digitales muy sofisticados tecnológicamente, en los que videos, teletextos, hipertextos, vínculos de toda clase y conexiones a documentos, portales o páginas especializadas le permiten al usuario *literalmente navegar* por Internet en busca de su interés o su deseo de profundización. En este caso están siendo muy comentadas las ofertas de “*The New York Times*” o en España “El Mundo”, con su producto “ORBYT”.

Por último, y todavía de manera muy precaria y desde luego muy incipiente, se están empezando a plantear nuevos modelos de información periodística en Internet, que aparecen basados en los principios periodísticos de siempre, pero entrando en la búsqueda de la calidad y de la especialización.

Se debaten, además, entre las dos grandes opciones, los modelos abiertos y gratuitos frente a los modelos cerrados y de pago, entrando definitivamente en el debate con términos como *información de utilidad, periodismo de servicio* y evaluando al mismo tiempo el comportamiento de la publicidad digital, que no termina de ofrecer alternativas fiables, convincentes y seguras.

En cualquier caso parece que en la Red, como casi siempre, tendrán que convivir modelos dispares, diferenciados e incluso radicalmente diferentes, separando quizás los productos en función del costo y, por tanto, del precio. Así, igual que en casi todo el mundo, en las grandes ciudades conviven modos de alimentarse muy variados e incluso radicalmente distintos, en el futuro todo parece indicar que nos vamos a introducir en modelos informativos que irán desde el *gratis total*, como los comedores de caridad, hasta las más sofisticadas y novedosas

preparaciones comparables con el mejor plato de la moderna cocina de autor.

En cualquier caso, desde aquí quiero reivindicar un modo sencillo y barato de acceder a la información periodística de calidad, que salvaguarde los principios de toda sociedad libre y democrática, para lo cual es más que probable que tengamos que volver a inventar los modelos de información periodística pública en la Red.

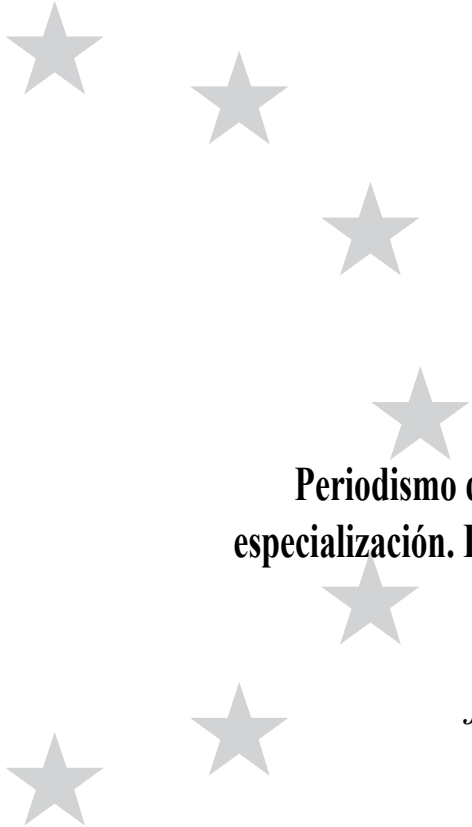
PROPUESTA FINAL. CONCLUSIONES

Desde esta tribuna a la que me han invitado la Cátedra Europa y la Universidad del Norte de Barranquilla, quiero concluir con las siguientes afirmaciones:

- Solo habrá periodismo donde haya periodistas, por lo tanto, la profesionalidad basada en la libertad y la responsabilidad de cada uno de los protagonistas de la información deberá abrirse paso en los nuevos soportes.
- Esa nueva profesionalidad periodística deberá basarse en los principios de siempre, pero atendiendo especialmente a la *calidad* y a la *especialización*.
- En estos momentos la profesión periodística está claramente en riesgo de extinción, por lo que recomendamos para concluir una *necesidad urgente*: proponer en los países democráticos la aparición de una figura de derecho público que responda al concepto de *el defensor del periodista*.

BIBLIOGRAFÍA

- Benedicto XVI. (2008). *Nº 4 de su mensaje para la 42ª Jornada Mundial de las Comunicaciones Sociales*.
- Eco, U. (1993). *Apocalípticos e integrados*. Barcelona: Lumen.
- Faus, A. (1979). *Las características de la Ciencia Periodística de Otto Groth*. Pamplona: Editorial EUNSA.
- Fernández del Moral, J. et ál. (2008). *Análisis de la información audiovisual. Hacia una medida de la calidad periodística*. Madrid: Dossat.
- Fernández del Moral, J. (1990). *¿Nuevas tecnologías o nuevas ciencias?*. *Telos*, (20), p. 9. Madrid: Fundesco.
- Mc Combs, M. (2008). The Agenda Setting Role of the Mass Media in the Saping of Public Opinión. Mass Media Economics. In: <http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/mccombs01.pdf>.
- Moles, A. (1991). “La sociedad en red”, conferencia de clausura del curso de verano de la Universidad Complutense de Madrid en El Escorial. Madrid. Pontificio Consejo de las Comunicaciones Sociales. (2000). *Ética en las comunicaciones sociales*. PCCSs, Roma. (http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/pccs/do-communications_sp.html).
- Voyanne, B. (1968). La institución social de la prensa y las instituciones de autocontrol. *Revista española de la opinión pública*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Wolton, D. (1992), *Elogio del Gran Público. Una teoría crítica de la televisión*. Barcelona: Gedisa.

A decorative graphic consisting of seven light gray stars arranged in a vertical, slightly curved line, centered on the page above the title.

Periodismo digital: una ventana a la especialización. El caso de *elperiodigolf.com**

*José Gabriel Fernández Fernández***

La revolución tecnológica ha provocado un cambio sustancial en los medios de comunicación. La convergencia empresarial y técnica permite ofrecer información audiovisual y escrita de una vez, utilizando todos los medios disponibles para comunicar. Esta convergencia también es profesional y ya no se entiende un periodista que no maneje los diferentes medios a su alcance. El periodista, como las empresas, se ha convertido en multimedia.

Sin embargo, la revolución tecnológica no debe desviar la atención. Los avances técnicos son siempre un medio para mejorar y alcanzar el fin de la comunicación periodística. De nada sirve tener todos los adelantos si no se ejerce la profesión con fundamento, y de ahí la necesidad profunda de una buena formación periodística. Hace falta recordarlo precisamente en un momento en el que las nuevas tecnologías han causado una

* Presentado en el III Simposio “Las sociedades ante el reto digital”. Cátedra Europa, 2010.

** Profesor Doctor de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid (España).

inundación de páginas web, *blogs* y redes sociales que están intoxicando la profesión periodística.

Al mismo tiempo, los medios de comunicación fruto de esa convergencia tecnológica y empresarial, y el beneficio económico como objetivo final y casi exclusivo, descuidan y maltratan a los profesionales de la información sin importarles, en muchas ocasiones, la calidad del producto.

LA VENTANA DIGITAL DE LA ESPECIALIZACIÓN

Precisamente por eso, cuando vemos que la mayoría de las puertas del futuro de la comunicación se cierran, vemos también que una ventana se abre gracias al recién nacido periodismo digital, la de la especialización. La llegada de nuevos medios, mejores canales y verdaderas autopistas de la información, gracias a Internet y a la revolución digital, le está dando la razón a los que miran más allá. De nada sirve tener las mejores vías de comunicación si no se tiene contenido y la solución pasa, lógicamente, por la especialización que ofrezca una diversidad del producto y una garantía de calidad.

En todo caso, esta especialización puede convertirse también en un arma de doble filo si no atendemos a la esencia del periodismo. La multiplicación de los sitios web no implica una mayor especialización periodística. Es imprescindible recordar una serie de pautas.

Una de las críticas más escuchadas hacia los periodistas es que escriben de todo y no saben de nada. La información especializada es una de las soluciones a este teórico problema. El periodista debe informar y analizar una materia, su labor es comunicar, no saber de esa materia como un experto. Debe sintetizar las cosas, hacerlas suyas y explicarlas a los demás. El hecho de especializarse en un tema concreto ayuda a esa labor, pero no hay que perder de vista que la función del periodista

es comunicar, no convertirse en un experto más y alejarse, por lo tanto, de la audiencia.

Javier Fernández del Moral comenta en el libro *Periodismo Especializado* (2004, p. 17) que «el conocimiento experto de los especialistas se ha ido separando no ya solo de la sociedad en su conjunto, sino incluso de las élites culturales y políticas, quedando estas y aquella exclusivamente a merced de la corriente de pensamiento y de interpretación que ofrecen hoy los medios de comunicación».

El periodismo especializado es una solución a la especialización del conocimiento y abre al periodista un mundo nuevo y un reto diferente: informar y formar a la sociedad de esos conocimientos desconocidos. Para esta *misión*, renacida con la aparición de nuevos canales y de medios de información, los periodistas deben ser conscientes de su responsabilidad porque son los transmisores de ese nuevo conocimiento. En este sentido, la conocida frase de *los hechos son sagrados, las opiniones libres* se refuerza con lo que Fernández del Moral incluye al decir que «los hechos siguen siendo sagrados pero las opiniones deben ser sobre todo responsables» y añade que «el periodista especializado debe opinar, se le pide que opine [...] y eso incluye una dimensión ética que afecta a todo su trabajo» (2004, pp. 26).

Antonio Fernández-Galiano (2008), consejero delegado de la Unidad Editorial, en una conferencia de octubre de 2008 en el Foro de la Nueva Comunicación, de la Fundación Berstelman aseguraba que «han entrado en juego nuevos actores y esto ha provocado una relativa dilución de los medios tradicionales. Me atrevería a decir que, en cierto modo, está contribuyendo a una cierta banalización de la información, igualando a todos por abajo» (2004, p. 78).

PAUTAS PARA EL PERIODISMO ESPECIALIZADO

Todo periodismo especializado tiene una serie de límites. El primero y más importante es que no es periodismo especializado lo que no es periodismo, y ahí radica una de las principales diferencias con cualquier otra publicación digital que trate un tema específico. Para eso existen cuatro características básicas de lo que se puede considerar periodismo según recuerda Fernández Del Moral en su libro *Fundamentos de la información periodística especializada* (1993). “Por esta razón, Groth rechaza que el contenido de la Ciencia Periodística deba ser aquel que llevan los elementos que componen el todo periodístico: El verdadero contenido de dicha ciencia estará en la investigación del ser y esencia de ese todo, a través del análisis de sus cuatro características fundamentales: Periodicidad, Universalidad, Actualidad y Difusión” (130), haciendo referencia a la obra sobre Otto Groth de Ángel Faus, *La ciencia periodística de Otto Groth* (1966).

En primer lugar la actualidad. Un contenido o una información sin actualidad pierde una de las esencias de la noticia. Es necesario que una información especializada tenga también actualidad. De hecho, en muchas ocasiones una información especializada pasa al primer plano de la actualidad, como cuando se lanza al espacio un cohete o cuando hay unas elecciones en un país determinado. El periodista especializado cobra más importancia.

En segundo lugar, la periodicidad. Tiene que haber material del que informar. Es evidente que una información que se puede seguir en el tiempo tiene más posibilidades de convertirse en una especialidad que cualquier otro tema puntual.

En tercer lugar, la universalidad. Una información especializada debe también afectar a un público amplio, heterogéneo y no limitarse a un grupo extremadamente reducido de aficionados que no suponga una audiencia de cierta entidad.

En cuarto lugar, la difusión. Una información especializada debe tener también cierto interés general y contar con una audiencia a la que le atraiga el contenido. No puede hablarse de periodismo especializado con un hecho que tenga actualidad y periodicidad pero que no encuentre interés en la audiencia.

EL CASO DE *ELPERIODIGOLF.COM*

El ejemplo que traemos aquí es un diario digital sobre golf, que se realiza en España. *Elperiodigolf* nació en 2005 como parte de *Madridiario* y surgió como respuesta a una afición que ha despertado definitivamente en España en los últimos diez años.

En la primera década del siglo XXI, los federados han crecido de 154 000 en 2000 a más de 335 000 en 2010, mientras que los campos han aumentado de 211 en 2000 a más de 350 en la actualidad, según datos de la Real Federación Española de Golf (www.rfegolf.com).

MadridGolf, la feria Internacional de Golf que se celebra en la capital de España cada año desde 2007, ha elaborado un informe con datos de Turespaña, la Real Federación Española de Golf, la consultora Aymerich Golf y Turismo de Madrid, en el que asegura que en 2008 acudieron a España casi un millón de turistas de golf, un perfil que mueve tres veces más de dinero que un turista convencional. Ese mismo año, cuando la crisis económica comenzó a aparecer de manera clara, la industria del golf facturó 1200 millones de euros, además de los 2000 millones de euros derivados del sector de la construcción, que ha dominado en la economía española los últimos años y que actualmente es una de las causas del problema económico en el país íbero.

En el plano deportivo, España está presente en el panorama internacional con siete victorias en los Grandes, además de superar las 170 victorias en los Circuitos Europeo y en el PGA Tour, así como haber albergado en Valderrama, Cádiz, en 1997, una

Ryder Cup, la competición más importante de golf del mundo que enfrenta a Europa y a Estados Unidos. Precisamente esa fue la única vez que esta competición, que se juega cada dos años alternando continentes, ha salido de las islas británicas.

Está claro que son datos más que suficientes como para ofrecer una información actual, periódica, de interés y con una importante difusión. La información de golf en España es, por tanto, algo todavía muy específico pero con enorme proyección. La especialización que se desarrolla en *Elperiodigolf* impulsa un periodismo que busca la información con ese afán divulgador y no se queda solo y exclusivamente en opinar y generar comentarios en un foro. No es un blog, ni una red social. Es un diario hecho por periodistas para informar sobre el mundo del golf, algo que no impide, por supuesto, que se incluyan espacios para la participación y el encuentro. Sin embargo, esa no es su principal función.

En ese Foro de la Comunicación antes citado, Fernando Jáuregui, director de *Diariocrítico.com*, en otra conferencia de noviembre de 2008, puntualizó una serie de errores que hay que atajar.

el anonimato en la interactividad, que tanta difamación, tanta publicidad encubierta, tanta mentira, posibilita; o la falta de investigación de la noticia, el mezclar la información con el juego (lo lúdico no es información). O el forzar los titulares —y los contenidos— en beneficio propio. O minimizar lo importante a favor de lo sensacional o lo simplemente interesante. O sobrevalorar la aportación, sin duda globalmente positiva, de los blogs o del llamado periodismo ciudadano, que erróneamente tratados pueden acabar contribuyendo a matar el nuevo periodismo (pp. 90).

Elperiodigolf pertenece a *Madridiario*, una publicación digital sobre Madrid que nació en el año 2000 y que en asociación con *Diario Crítico* y con sus diferentes cabeceras por todo el mundo forma el grupo Madrid Digital Multimedia: *Madridiario*, con 600 000 usuarios únicos mensuales y *Diario Crítico*, con

cerca de 400 000 usuarios únicos mensuales y con cabeceras en Argentina, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia, México, Nueva York, así como las españolas en Madrid, Cataluña, Andalucía, Castilla la Mancha, Cantabria y Navarra.

SECCIONES DE *ELPERIODIGOLF*

La información es la prioridad de *Elperiodigolf*, por lo tanto, la actualidad manda. Cada semana se hace un seguimiento de los torneos del Circuito de la PGA y del Circuito Europeo, tanto masculino como femenino, además de estar pendientes de toda la actividad golfística en España y en el mundo. Esta información es elaborada por los propios redactores que, en la medida de lo posible, se desplazan hasta los torneos para estar presentes en el acontecimiento. Lógicamente no se puede estar en todas partes y por eso se cuenta con un servicio de agencias y de colaboradores que ayudan a ampliar la información. En todo caso, la intención en *Elperiodigolf* es elaborar informaciones propias, lo que promueve la investigación y la frescura de las mismas, evitando uno de los mayores errores de las páginas web y de los *blogs* actuales, que es la repetición de teletipos, notas de prensa o comunicados. *Elperiodigolf* quiere huir de esta práctica con una redacción propia y con titulares más trabajados que hagan la información más atractiva.

Para presentar la información es muy importante el diseño. *Elperiodigolf*, con amplia experiencia en diarios digitales, presenta un medio con abundante información colocada estratégicamente y siguiendo los modelos más actuales. Grandes fotos en portada, frisos y cajas que se combinan dando una imagen ordenada e interesante, y una parte multimedia para que el lector pueda navegar por la abundante información.

Esta última maneja todos los géneros, además de las noticias, tanto del mundo profesional como del mundo amateur, se publican habitualmente entrevistas y reportajes de actualidad y de análisis. Dichos géneros tienen su propia pestaña para acudir

a ellos directamente. Tampoco falta la opinión. Esta sección, también independiente, cuenta con varios periodistas que cada semana escriben sobre algunos acontecimientos.

Una de las secciones más leídas y seguidas por los aficionados es la de los especiales, que se presenta en un banner. Actualmente existe un especial sobre Tiger Woods, otro sobre el golf latinoamericano, otro sobre los españoles que participan en torneos internacionales y otro sobre la Ryder Cup. Estos se van llenando de noticias gracias a un seguimiento especial de la redacción.

Actualmente *Elperiodigolf* cuenta con un director y cuatro redactores que, con ayuda de los colaboradores, pueden conducir el diario cada día. Es un equipo que se sale de la media de los nuevos medios digitales. Sin embargo, el hecho de tener una redacción más amplia se debe al objetivo de este diario de hacer una información más elaborada. En su apuesta quiere evitar que una sola persona se dedique a distribuir teletipos.

El trabajo en la redacción se reparte en, al menos, tres ediciones. Una primera que se elabora hacia las 9:00 de la mañana, con los contenidos de la noche anterior y las previsiones del día. Una segunda edición a las 4:00 de la tarde, en la que se repasa lo que ha sucedido en la mañana y lo que se espera para la tarde. Y una tercera edición hacia las 9:00 de la noche, en la que se cuenta lo sucedido en la tarde y se hacen las previsiones del día siguiente. Obviamente, al ser un medio *on line*, eso no quiere decir que no se toque fuera de estas ediciones. La redacción está pendiente las 24 horas del día y se publican noticias en cuanto se producen. Las tres ediciones son, sencillamente, una manera de organizarse.

Hasta aquí se ha podido comprobar que *Elperiodigolf* tiene un marcado carácter periodístico, con unas características más relacionadas con la actividad de informar que con los objetivos de cualquier otra web que busca el entretenimiento. Sin embargo, la grandeza de la revolución tecnológica y del periodismo

digital han posibilitado que se pueda compaginar la información con la interactividad, el entretenimiento y la ampliación de la información con más medios, eso sí, sin perder de vista la verdadera meta.

Por eso *Elperiodigolf* cuenta con una sección multimedia en la que se incluyen una galería de fotos y otra de vídeos. Hoy en día, en la era audiovisual, toda información es más valiosa si se acompaña con imágenes, y con los medios disponibles se puede ofrecer esa necesidad sin problema. Junto a las galerías, la redacción de *Elperiodigolf* invita cada semana a un personaje para que pueda chatear con los lectores. Durante una hora el invitado contesta a todas las preguntas en uno de los géneros más relacionados con las nuevas tecnologías.

El uso de las mismas se observa también en otras secciones de mayor participación. Todas las semanas se elabora una encuesta en la que los lectores pueden opinar sobre un asunto de actualidad. Además, todas las noticias, entrevistas y reportajes tienen la opción de ser comentados en un foro.


Como iniciativa reciente, *Elperiodigolf* ha querido poner en marcha un juego que dura toda la temporada. A principio de año los lectores formaron equipos eligiendo a cinco jugadores de entre los mejores del mundo. En cada torneo se suman las ganancias de estos deportistas y, a final de año, el equipo que logre mayores ganancias será el vencedor. De esta manera se consigue un mayor seguimiento de la temporada tanto del circuito masculino como del femenino.

Junto a esta participación *on line*, mediante el seguimiento e incluso los comentarios de los participantes, *Elperiodigolf* sale a la calle con la celebración de torneos de golf y otras actividades. Ya ha formado parte, por ejemplo, de la Feria Internacional de Golf Madrid Golf en dos ocasiones y también ha participado en numerosos eventos relacionados con el golf amateur.

Elperiodigolf, como diario digital especializado, es una muestra de que el periodismo digital le ofrece un importante espacio a la especialización, de tal manera que se pueda informar y formar de un modo interesante y profesional sobre un tema concreto.

BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV. (2008). *Foro de la nueva comunicación*. Madrid: Fundación Berstelman. Elperiodigolf.com. <http://www.madriario.es/elperiodigolf/>.
- Faus Belau, A. (1966). *La ciencia periodística de Otto Groth*. Pamplona, España: Instituto de Periodismo de la Universidad de Navarra.
- Fernández del Moral, J. (2004). *Periodismo especializado*. Madrid. Ariel.
- Fernández del Moral, J. (1993). *Fundamentos de la información Periodística especializada*. Madrid: Síntesis.
- García Avilés, J. A. (2006). *El periodismo audiovisual ante la convergencia digital*. Universitas Miguel Hernández.
- Real Federación Española de Golf. Consultado: 15 de enero de 2010. Disponible en: www.rfegolf.com



“Migrantes somos todos”; “Migración y desarrollo humano en Colombia”; “Panorama del retorno reciente de migrantes internacionales a Colombia”; “Valores y desafíos comunes de la Unión Europea y América Latina”; “Valores europeos en un mundo globalizado: una base para asociarse con Colombia”; “Avances y perspectivas de la asociación estratégica birregional euro-latinoamericana”; “Internationalization of the curriculum and the teaching and learning process in the context of globalization of our societies”; “The necessity of civic education for sustainable development and global learning in curricula of higher education”; “Marco regulatorio de la administración pública electrónica”; “El uso de las TIC en la educación del siglo XXI”; “The relationship between science and media in the face of new technologies”; “Los imperativos de la profesionalidad periodística en la sociedad de la información: ¿Hay periodismo en la Red?”, son algunos de los temas que se tratan en esta obra que compila algunos de los trabajos presentados en el marco de la XIII edición de CÁTEDRA EUROPA, programa organizado por la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia), con el respaldo de la Fundación Carolina Colombia, en marzo de 2010.