



INTRODUCCIÓN

El Proceso de Bolonia, cuyo objetivo es la creación de un Espacio Europeo de Educación Superior para el año 2010, requiere una reforma sustancial de la educación superior, más allá de las fronteras de los 25 países que conforman la Unión Europea. La Declaración de Bolonia fue firmada el día 19 de junio de 1999, en Bolonia, Italia, por los ministros de educación de 29 países europeos, que basaron su declaración en la siguiente premisa: «En la actualidad, la Europa del conocimiento está ampliamente reconocida como un factor irremplazable para el crecimiento social y humano y es un componente indispensable para consolidar y enriquecer a la ciudadanía europea, con capacidad para dar a sus ciudadanos las competencias necesarias para afrontar los retos del nuevo milenio, junto con una conciencia de valores compartidos y de pertenencia a un espacio social y cultural común» (Declaración de Bolonia, 19 de junio de 1999). Desde 1999, la cantidad de países signatarios ha aumentado hasta llegar a 45 en Bergen (Noruega) en el año 2005, entre los que se incluyen Rusia (2003), Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia y Ucrania (2005). En 2010, todas las instituciones de educación superior de los países firmantes tendrán que haberse organizado de conformidad con la declaración, aunque ésta sea voluntaria y no vinculante para los países y sus instituciones.

La declaración puede contemplarse en conexión con otro ambicioso proceso, la Estrategia de Lisboa, acordada por los miembros del Consejo Europeo en la ciudad de Lisboa en marzo del año 2000, «para convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, con capacidad para desarro-

llar un crecimiento sostenible, con más y mejores empleos y una mayor cohesión social» (Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000).

En conjunto, estos dos procesos, pero particularmente el de Bolonia, son la base de una serie de reformas que no sólo tiene que llevar a una mayor transparencia y a la eliminación de obstáculos de movilidad interna laboral y estudiantil, sino que además tiene que hacer que la educación y la investigación sean más competitivas en el contexto de la economía del conocimiento global. Las crisis en 2005 de la Constitución Europea y el futuro presupuestario de la Unión no detendrán el Proceso de Bolonia, aunque podrían afectar a la inversión de la Comisión en el proyecto de Lisboa con vistas a una Europa del conocimiento.

LOS AÑOS CINCUENTA Y SESENTA: LAISSEZ FAIRE

Si se limita el debate al macronivel y al periodo que siguió a la Segunda Guerra Mundial, los años cincuenta y sesenta en Europa no se consideran actualmente como un periodo de internacionalización, pero sería un error pensar que por entonces la movilidad estudiantil no existía. En general, el periodo que abarca desde 1950 a 1970 se caracterizó, según Baron (1993, 50), por una «política externa» entre los países anfitriones de un «laissez faire benevolente»: se abrieron las puertas a los estudiantes extranjeros, estudiantes que en gran medida procedían de las antiguas, y en aquella época todavía existentes, colonias francesas e inglesas. Algunos elementos de este fenómeno se consideran el patrón del flujo de estudiantes hacia estos países, aunque (especialmente en el caso inglés) el impacto de otras regulaciones más recientes ha transformado el escenario notablemente.

La política de puertas abiertas y laissez faire y la dimensión de la vía única fueron las demás características del proceso de internacionalización de la educación superior, en el ámbito mundial y

en Europa en particular. Las universidades ejercieron un papel principalmente pasivo como receptoras de estudiantes extranjeros.

LOS AÑOS SETENTA: LOS PRIMEROS PASOS HACIA UNA REGULARIZACIÓN DE LA EUROPEIZACIÓN

Brouwer (1996, 58) señala cuatro razones por las que la Comunidad Europea se mostró reacia a dar prioridad a las acciones de reforma en el terreno de la educación hasta 1972: la atención estaba centrada en la integración económica; existía una disputa legal sobre las limitaciones de la CE en lo que respecta a la educación; el contexto político limitaba la capacidad de intervención de la CE en terrenos que, para los países miembros, eran competencia exclusiva suya; y, por último, cada país tenía un sistema educativo distinto al que daba su propia orientación. En 1973, la creación de la Dirección de Educación, Investigación y Ciencia (DG XII), bajo responsabilidad del primer comisario de Ciencia y Educación, Ralf Dahrendorf, no sólo institucionalizó la educación dentro de la estructura de la Comisión, sino que sirvió de nexo de unión para las normativas europeas de educación e investigación. Así, la Comisión pudo evitar tener que tomar decisiones sobre educación e investigación basándose en argumentos no educativos (principalmente económicos) y pasó a adoptar una política proactiva e integrada en este sector.

En 1974, los ministros de Educación de la Comunidad Europea adoptaron los principios de un Programa de acción en la educación que se inició en 1976. El programa incluía tres medidas para la educación superior: programas de estudio conjunto, visitas cortas de estudios y un programa de administradores educativos. A pesar de su relevancia intrínseca, el impacto que produjo este programa fue mínimo. En ese sentido, el periodo de 1972 a 1985 puede considerarse de estancamiento, debido al momento económico que atravesaba la CE.

LOS OCHENTA: EL GRAN SALTO ADELANTE

En la década de los ochenta se produjeron cuatro importantes cambios: en primer lugar, la movilidad de estudiantes individuales; en segundo, el despliegue de una política de investigación y desarrollo en la CE; en tercer lugar, la movilidad estudiantil como parte integrante de los planes de estudio; y por último, la ampliación de la política educativa a otras regiones (terceros países de Europa Occidental, Central y del Este, terceros países no europeos y la cooperación al desarrollo).

MOVILIDAD INDIVIDUAL

En lo referente a la movilidad individual de los estudiantes, los países europeos y las universidades comenzaron a cambiar su enfoque del *laissez faire* benevolente por una recepción más controlada, y, en algunos casos, por la admisión activa de estudiantes extranjeros que abonaban tasas.

Al principio, esto se efectuó casi exclusivamente en el Reino Unido. En 1979, este país decidió aplicar las tasas completas a los estudiantes extranjeros. La educación superior pronto se convirtió en un bien exportable en el Reino Unido.

Para casi todo el continente europeo, considerar la educación de estudiantes extranjeros como un bien exportable seguía siendo impensable en la época. En el continente europeo, la acogida de estudiantes extranjeros era, y en la mayoría de los casos lo sigue siendo, un tema de política exterior más que de política de exportación.

LOS PROGRAMAS DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

La internacionalización de la investigación es un fenómeno ampliamente aceptado. Las iniciativas internacionales conjuntas de proyectos de investigación no son excepcionales, y existe una larga tradición de conferencias, seminarios, talleres y congresos para el intercambio académico de ideas y descubrimientos. Asimismo, las necesidades tecnológicas de la sociedad actual requieren proyectos de investigación muy costosos, que los grupos de investigación individuales,

las instituciones de educación superior, las empresas e incluso los gobiernos no pueden financiar por sí mismos. Otro argumento para la internacionalización era el reto que planteaban las nuevas tecnologías y la competencia con Estados Unidos y Japón.

Años antes de que se pusieran en marcha las iniciativas para establecer una doctrina de educación general en la CE, ya existía una política de estimulación de I+D.

LOS PROGRAMAS DE MOVILIDAD DE LA CE

A finales de los setenta y principios de los ochenta, la noción de «estudiar fuera», en el sentido de enviar alumnos a instituciones extranjeras de educación superior como parte de su programa educativo nacional, se convirtió en un problema que eclipsó el desarrollo de la movilidad individual de los estudiantes. Anteriormente, había programas organizados para el intercambio de estudiantes y personal, pero eran limitados tanto en fondos como en orientación, y sobre todo estimulaban los intercambios no relacionados en el nivel de posgrado.

Los Programas conjuntos de estudio de 1976 de la CE estaban orientados a la promoción de programas conjuntos de estudio e investigación entre instituciones de algunos de los estados miembros. El objetivo de este programa experimental era principalmente la estimulación de la movilidad académica en la CE. Este esquema fue sustituido en 1987 por el European Action Scheme for the Mobility of University Students, o Erasmus. Este programa, que data de 1976, sentó las bases para las futuras iniciativas de cooperación académica e intercambio dentro de la Comunidad Europea.

Sin embargo, los Estados miembros limitaron la capacidad de intervención de la Comunidad Europea en el terreno educativo, reduciéndola a la aplicación de medidas complementarias, aprobadas sólo con la autorización del Consejo de Ministros. La educación seguiría siendo competencia exclusiva de los gobiernos de cada país, aunque desde 1982 los factores sociales y económicos han dado a la Comisión más capacidad de intervención en el sector (Brouwer

1996, 202-205). Así pues, se puede observar un enfoque más pragmático y menos ambicioso. El pluralismo y la complementariedad son factores más dominantes que la armonización y la europeización.

Gracias al programa Erasmus, en el periodo de 1987 a 2003, más de un millón de estudiantes ha disfrutado de intercambios, y además el programa se amplió a otros países europeos no pertenecientes a la UE.

En los años noventa, el periodo creativo e informal de la política educativa de la Comunidad Europea tocó a su fin. El tratado de Maastricht, firmado en 1992 y ratificado el 1 de noviembre de 1993, incluyó por primera vez la educación.

LA RELACIÓN DE LA CE CON EL RESTO DEL MUNDO

La intervención de la Comisión Europea en la educación superior no se ha limitado a la movilidad estudiantil y al intercambio dentro de la Unión Europea. Ha influido en la apertura de la Europa Central y del Este. La CE, a través del programa denominado Phare, abrió la vía en 1989 para desarrollar varios métodos de cooperación, tanto en I+D como en educación. Gracias a Tempus y a otros programas respaldados por los gobiernos y otras organizaciones internacionales de carácter privado y público, se ha logrado una rápida mejora de la infraestructura educativa y de la calidad de la educación en Europa Central y del Este. En la actualidad, la mayor parte de estos países se han convertido en miembros de la UE o, al menos, se consideran participantes de sus programas. Asimismo, todos los países, incluida Rusia desde 2003, han firmado la Declaración de Bolonia y forman parte de su proceso de desarrollo.

Pero los programas de cooperación de la UE van más allá de Europa. El temor inicial que tenían algunos Estados y expertos no europeos sobre la aparición de una «fortaleza europea» en el campo de la educación internacional ha demostrado ser infundado, gracias al apabullante número de acuerdos de intercambio y programas de cooperación entre Instituciones de Educación Supe-

rior europeas e instituciones homólogas de todo el mundo. Esto se refleja en la creación del nuevo programa Erasmus Mundus, que comenzó en 2004 con el objetivo de crear programas conjuntos de alto nivel entre instituciones europeas y de otros continentes.

LA DÉCADA ACTUAL: HACIA UNA ARMONIZACIÓN DE SISTEMAS Y ESTRUCTURAS

El objetivo principal es la europeización de la educación superior, que presta especial atención al campo de I+D, la movilidad de estudiantes y personal, el desarrollo de los planes de estudio y la creación de redes. Tal y como afirmó el director de Educación de la Comisión Europea, David Coyne, en una entrevista en 2004 (EAIE Forum, 13), los programas de movilidad académica de la UE, sobre todo el programa Erasmus, han «sentado unos cimientos indispensables para el Espacio Europeo de Educación Superior».

Las bases para la Declaración de Bolonia fueron creadas en la Declaración de la Sorbona, el 25 de mayo de 1998 en París, por parte de los Ministros de Educación de Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido, con ocasión del aniversario de la Universidad de París. La Declaración de la Sorbona fue una iniciativa francesa basada en el Informe Attali, «Por un modelo europeo de educación superior», que equipara el sistema francés con otros sistemas europeos de educación superior, como base para una reforma de dicho sistema francés.

La positiva recepción de la Declaración de la Sorbona sentó las bases para una iniciativa más amplia. Tras una invitación por parte del ministro italiano de Educación, se produjo el encuentro en Bolonia, Italia. El debate se basó en la Declaración de la Sorbona y en un estudio preparado por la Asociación de Universidades Europeas (AUE) y la Confederación de Conferencias de Rectores de la Unión Europea (EUA) sobre «Las tendencias de las estructuras de aprendizaje europeo» (Haug et al. 1999). Dicho estudio mostró la extrema complejidad y diversidad de las estructuras de los planes de estudio y de licenciatura en los países europeos.

El 19 de junio de 1999, en Bolonia, Italia, los Ministros de Educación de 29 paí-

ses europeos firmaron la Declaración del Espacio Europeo de Educación Superior. El amplio respaldo que recibió la Declaración más allá de los Estados miembros de la Unión Europea no tiene precedentes, y ha atraído la atención internacional. En la declaración, los ministros se plantearon los siguientes objetivos:

- Adopción de un sistema de fácil comprensión y licenciaturas equiparables, incluida la adopción de un Complemento a las Diplomaturas.
- Adopción de un sistema esencialmente basado en dos ciclos principales, grado y posgrado.
- Establecimiento de un sistema de créditos, como el ECTS (European Credit Transfer System, o Sistema Europeo de Transferencia de Créditos) para fomentar la movilidad de estudiantes.
- Fomento de la movilidad mediante la superación de obstáculos para el ejercicio efectivo de la libertad de movimiento.
- Fomento de la cooperación europea en la garantía de calidad.
- Promoción de la dimensión europea en la enseñanza superior.

La creación de un Espacio Europeo de Educación Superior, el principal objetivo de la Declaración de Bolonia, debería concretarse en 2010. Cada dos años, el Proceso de Bolonia se somete a controles para evaluar los progresos. El segundo encuentro se produjo en 2001, en Praga, República Checa. Se añadieron tres nuevas áreas:

- Formación permanente para ayudar a los ciudadanos europeos a ser más competitivos mediante el aprendizaje de nuevas tecnologías.
- Inclusión de las instituciones y estudiantes de la educación superior, reconociendo y alentando la participación activa de las instituciones de educación superior y de las organizaciones de estudiantes en el Proceso de Bolonia.
- Aumento del atractivo del Espacio Europeo de Educación Superior.

El tercer encuentro tuvo lugar en Berlín, Alemania, en el año 2003. Se añadieron dos iniciativas en el documento de Berlín:

- Espacio Europeo de Educación Superior y Espacio Europeo de Investigación:

dos pilares de la sociedad basada en el conocimiento, gracias al reconocimiento de la estrecha relación que existe entre la educación y la investigación y del nivel doctoral como el tercer ciclo del Proceso de Bolonia.

- Realización de un balance a medio plazo, con informes sobre el progreso, prestando especial atención a la garantía de calidad, al sistema de dos ciclos y al reconocimiento de licenciaturas y periodos de estudio.

El cuarto encuentro se produjo en 2005 en Bergen, Noruega, y evaluó el proceso a medio camino. Se llegó a la conclusión de que las reformas legislativas necesarias estaban en marcha satisfactoriamente y que se había realizado un progreso considerable en tres áreas prioritarias: el sistema de licenciaturas, la garantía de calidad y el reconocimiento de licenciaturas y periodos de estudio. Al mismo tiempo, se admitió que era necesario compartir aún más los conocimientos y que era indispensable seguir trabajando en el cambio estructural de los planes de estudio y de un aprendizaje y una educación innovadores.

La Declaración de Bolonia no sólo tiene en cuenta las implicaciones internas en lo que respecta a educación superior, sino que también hace referencia explícita a la necesidad de aumentar la competitividad internacional de la educación superior europea para que sea más atractiva a los ojos de estudiantes de otros continentes.

Como ya se ha mencionado, la Declaración de Bolonia debe considerarse en conexión con otro ambicioso proceso, acordado por los miembros del Consejo Europeo en su encuentro de Lisboa en marzo de 2000, el de «convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, con capacidad para desarrollar un crecimiento sostenible, con más y mejores empleos y una mayor cohesión social».

COMENTARIOS FINALES SOBRE LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS

Bolonia, junto con la Estrategia de Lisboa, que interrelaciona la reforma de la educación superior con un esfuerzo conjunto por mejorar la I+D, es un pro-