

Volumen 70 - 2015 - número 278

70  
aniversario  
1946 - 2015

# Revista de Fomento Social



EDITORIAL - *Escenarios actuales de América Latina* • CAAMAÑO LÓPEZ Y MARTÍNEZ MARTÍNEZ - *Ley natural y ética universal* • CARRILLO DONAIRE - *Libertad de expresión y "discurso del odio"* • PORRAS NADALES - *La agenda del gobierno* • MOYANO ESTRADA - *La Unión Europea ante la inmigración* • SANTOS URBANEJA - *Juristas para la justicia* • LÓPEZ CASQUETE DE PRADO - *El sentido del don* • IBÁÑEZ RUIZ DEL PORTAL Y MARGENAT CALVO - *La responsabilidad social empresarial de Volkswagen*

ISSN 0015 6043

# Revista de Fomento Social

# RFS

La *Revista de Fomento Social* aborda temas relacionados con las ciencias sociales, en concreto con la economía, la empresa, la sociología, la política y el derecho, con una especial atención a la dimensión ética implícita en todos ellos.

La *Revista de Fomento Social* se publica en la Universidad Loyola Andalucía. Por eso es vehículo habitual de expresión de los miembros de esta institución.

La *Revista de Fomento Social*, creada en 1946 por los jesuitas del centro Fomento Social (fundado en 1926), pretende orientar desde una óptica cristiana los problemas de nuestro tiempo.

#### Director

José M<sup>o</sup> Margenat Peralta S.I. (margenat@uloyola.es)

#### Editora

M<sup>o</sup> del Carmen López Martín (mclopez@uloyola.es)

#### Secretaría

Pilar Tirado Valencia (ptirado@uloyola.es)

#### Consejo de Redacción

Rafael Araque Padilla (Universidad Loyola Andalucía, Córdoba-Sevilla)  
Ildefonso Camacho Laraña S.I. (Facultad de Teología, Granada)  
Juan A. Carrillo Donaire (Universidad Loyola Andalucía, Córdoba-Sevilla)  
Adela Cortina Orts (Universidad de Valencia)  
Cristina de la Cruz Ayuso (Universidad de Deusto, Bilbao)  
Araceli de los Ríos Berjillos (Univ. Loyola Andalucía, Córdoba-Sevilla)  
Juan Ignacio Font Galán (Universidad de Córdoba)  
Julio Jiménez Escobar (Universidad Loyola Andalucía, Córdoba-Sevilla)  
M<sup>o</sup> del Carmen López Martín (Univ. Loyola Andalucía, Córdoba-Sevilla)  
José M<sup>o</sup> Margenat Peralta S.I. (Univ. Loyola Andalucía, Córdoba-Sevilla)  
Josep F. Mària Serrano S.I. (Universidad Ramon Llull de Barcelona)  
Eduardo Moyano Estrada (IESA-CSIC de Córdoba)  
Antonio Porrás Nadales (Universidad de Sevilla)  
Adolfo Rodero Franganillo (Univ. Loyola Andalucía, Córdoba-Sevilla)  
José Juan Romero Rodríguez S.I. (Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, Córdoba)  
Juan Antonio Senent de Frutos (Univ. Loyola Andalucía, Córdoba-Sevilla)  
José Sols Lucía (Universidad Ramon Llull de Barcelona)  
Pilar Tirado Valencia (Universidad Loyola Andalucía, Córdoba-Sevilla)  
Gonzalo Villagrán Medina S.I. (Facultad de Teología, Granada)

#### Colaboradores para la traducción al francés y al inglés

Raymond García Sénéchal  
Esther Menor Campos  
Maureen Sullivan

#### Secretario técnico

Antonio Chacón Arjona (ccsh@probesi.org)

#### Administración y Suscripciones

José Almendros Márquez (jalmend@uloyola.es)

#### Administración de la página web

Francisco Cortés Martínez (fcortes@uloyola.es)

La *Revista de Fomento Social* no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas por los autores.



UNIVERSIDAD  
**LOYOLA**  
ANDALUCÍA

*Publicación trimestral  
de Ciencias Sociales*

### EDICIÓN, REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Escritor Castilla Aguayo, 4  
14004-CÓRDOBA  
Tel.: 957 22 21 00  
www.uloyola.es

[www.revistadefomentosocial.es](http://www.revistadefomentosocial.es)

### PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN PARA 2015

**ESPAÑA**  
36 € (IVA incluido)

**EUROPA**  
75 €

**RESTO DEL MUNDO**  
85 €

**NÚMERO SUELTO**  
9 € (IVA incluido)

ISSN:  
0015-6043

DEPÓSITO LEGAL:  
N-1.437-1958

IMPRIME:

Gráficas Cañete, S.L.  
Polígono Industrial Queibrocostasillas  
Avda. de Alemania, 7  
Tel./Fax: 957 67 09 66  
14850 Baena (Córdoba)  
graficascanete@graficascanete.es

# Revista de Fomento Social

## ÍNDICE

---

### EDITORIAL 143

---

- Consejo de Redacción: *Una revisión de los escenarios actuales de América Latina* 143

### ESTUDIOS 173

---

- José Manuel CAAMAÑO LÓPEZ y Julio Luis MARTÍNEZ MARTÍNEZ S. I.: *Ley natural y ética universal* 173
- Juan Antonio CARRILLO DONAIRE: *Libertad de expresión y “discurso del odio” religioso: la construcción de la tolerancia en la era postsecular* 205
- Antonio PORRAS NADALES: *La agenda del gobierno* 245

### NOTAS 281

---

- Eduardo MOYANO ESTRADA: *La Unión Europea ante la inmigración* 281
- Manuel LÓPEZ CASQUETE DE PRADO: *El sentido del don* 293
- Fernando SANTOS URBANEJA: *Juristas para la justicia* 303
- Eduardo IBÁÑEZ RUIZ DEL PORTAL y Sergio MARGENAT CALVO: *La responsabilidad social empresarial de Volkswagen: ¿error o fraude?* 319

### CRÓNICA 329

---

- Josep F. MÀRIA SERRANO S. I.: *Crónica del Congreso de EUROJESS (Milán, 24/28–VIII–2015)* 329

### BIBLIOGRAFÍA. Coordinación de Adolfo RODERO FRANGANILLO 335

---

- *Reseñas* 335
    - REVENGA SÁNCHEZ, M. (2008) *La Europa de los Derechos, entre la tolerancia y la intransigencia* [JUAN ANTONIO CARRILLO DONAIRE] 335
    - IZUZQUIZA, D. (2015) *España por reformar. Propuestas políticas, económicas y sociales* [ADOLFO RODERO FRANGANILLO] 339
  - *Reseñas* 344
  - *Noticias* 360
-

*La Revista de Fomento Social* está

---

INDEXADA:

- **Fuente Académica** (Ebsco)
- **Dialnet, Econis**
- **ISOC**
- **IBSSL: International Bibliography of the Social Sciences** (Proquest)
- **Sociological Abstracts** (Proquest)
- **Worldwide Political Science Abstracts** (Proquest)
- **Russian Academy of Sciences Bibliography**

EVALUADA:

- **Latindex**
- **MIAR**, Matriz de Información para el Análisis de Revistas
- **CARHUS Plus+**
- **In-Recs**, Índice de impacto de las revistas españolas de ciencias sociales (EC3)
- **DICE**, Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Humanidades, Ciencias Sociales y Jurídicas (CSIC / ANECA)
- **CIRC**, Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CSIC)

## EDITORIAL

---

### Una revisión de los escenarios actuales de América Latina

#### Consejo de Redacción

**Resumen:** Latinoamérica ha cambiado mucho. ¿Qué avances ha habido en estos últimos diez años de cambios estructurales? Mientras en España, y en Europa en general, hemos vivido una crisis duradera y absorbente, aquella región ha visto evolucionar sus modelos económicos, ha visto asentar procesos políticos y formas democráticas y, por último, ha iniciado cambios culturales en el contexto de un mundo cada vez más global y globalizado y en un tiempo de transformaciones y crisis del sistema internacional. Ante el desinterés de los EE. UU. y el fracaso de la política exterior española, se ha llegado a hablar de Latinoamérica como uno de los protagonistas del “ascenso del sur”. En esta hora queremos hacer balance del proceso y de sus resultados. Nuestra revista propone una interpretación global y comprometida: América latina no ha sido capaz de capitalizar, ni en lo económico ni en lo político, esta época extraordinaria y finalmente también le ha afectado la crisis internacional –de la que nos preguntaremos cuáles han sido sus efectos en aquel continente– que a nosotros, España, a Europa y a Estados Unidos llegó a partir de 2007. En esta evaluación no queremos ignorar los logros reales alcanzados, en escenarios complejos y territorialmente diferentes. En el escenario político, una vez asentada sin discusión la democracia, aunque ésta sufra crisis y cuestionamientos, precisamente en algunos países del subcontinente latinoamericano, nos interesa analizar los cambios propiciados por los gobiernos de izquierda; por otro lado, los cambios económicos, dentro del su contexto internacional, forman también parte de nuestro análisis, así como el fracaso de las políticas de ajuste estructural, la también fracasada reducción de las desigualdades y la pendiente consolidación de los programas de redistribución de renta. Otras cuestiones importantes a las que no hemos podido prestar atención, como la violencia, la inseguridad y el coste medioambiental de las políticas económicas, conforman también el marco de ese nuevo modelo, así como la fragmentación política de Latinoamérica y la consolidación de algunos bloques en el contexto en que se formula, acertada o confusamente, el nuevo “regionalismo” latinoamericano: las posibilidades y los límites de un modelo latinoamericano de desarrollo, tanto en su base económica, como en la construcción de modelos democráticos alternativos (de los que proponemos tres esbozos). La democracia, en América latina, más allá de los

discursos críticos, sigue siendo una realidad incompleta y vulnerable, con un débil sistema de partidos, en la que la confrontación entre el Estado y el mercado sigue estando muy viva: tras años de crecimiento económico no parece haberse consolidado una clase media amplia, sostén necesario y casi obligado de todo asentamiento democrático. El editorial sugiere, como apertura final, la oportunidad, y aún la necesidad, de repensar América latina ya no como realidad homogénea, para adentrarnos en análisis subregionales que haga más justicia a una realidad plural. Para ampliar este debate deberíamos incluir también la cuestión de la identidad de América latina desde la actual perspectiva de-colonial o del discurso post-colonial, así como la relación entre diversidad, indigenismo y mestizaje. La pregunta que subyace a nuestra reflexión gira en torno a la capacidad de Latinoamérica para construir un modelo propio de desarrollo. Las expectativas de hace diez años no parecen haberse confirmado. Sigue habiendo cuestiones sin respuesta: ¿han mejorado los fundamentos de sus relaciones con otros socios clave?, ¿qué ocurrió con el proyecto de un banco de desarrollo para los países emergentes (los conocidos como “BRICS”)? En resumen, para América latina la cuestión central hoy sigue siendo el regionalismo abierto como modelo de desarrollo para los próximos años.

**Palabras clave:** *América Latina, clases medias, democracia incompleta, integración, regionalismo abierto, políticas de ajuste estructural.*

**Fecha de aprobación:** 3 de septiembre de 2015.

## **A review of the current scenarios in Latin America**

### **Editorial Board**

**Abstract:** Latin America has changed a lot. What progress has there been in the last ten years of structural changes? While in Spain, and Europe in general, we have experienced a crisis lasting and absorbent, that region has seen to evolve their economic models, seen seated political processes and democratic forms and último it has initiated cultural changes in the context of an increasingly global and globalized world and a time of transformation and crisis of the international system. To the lack of interest of the United States and the failure of Spanish foreign

## **Un examen des scénarios actuels en Amérique latine**

### **Comité de rédaction**

**Résumé:** L'Amérique latine a beaucoup changé. Quels progrès a-t-on eu dans les dix dernières années des changements structurels? Alors qu'en Espagne et en Europe en général, nous avons connu une crise durable et absorbante, cette région a vu évoluer leurs modèles économiques, les processus politiques assis vus des formes démocratiques et dernièrement elle a initié des changements culturels dans le contexte d'un monde de plus en plus global et mondialisé et d'un temps de transformation et de crise du système international. Devant le manque

policy, has come to talk about Latin America as one of the protagonists of the "rise of the South". At this time, we want to take stock of the process and its results. Our magazine offers a global and committed interpretation: Latin America has not been able to capitalize on this extraordinary time, neither in nor in the political, economic and finally also the international crisis – of which will ask us what have been its effects on that continent – to us, Spain, Europe and United States came from 2007 has affected him. In this assessment, we do not want to ignore the actual achievements in complex and geographically different scenarios. On the political stage, seated once without discussion democracy, although this suffer crisis and questions precisely in some countries of the Latin American subcontinent, we are interested in analyzing the changes brought about by the left-wing governments; on the other hand, economic changes, within the international context, are also part of our analysis, as well as the failure of structural adjustment policies, also unsuccessful reduction of inequalities and the pending consolidation of income redistribution programs. Other issues that do not have trestar Hemsö attention, such as violence, insecurity, and the cost of environmental economic policies, also form part of this new model, as well as Latin America policy fragmentation and consolidation of some blocks in the context in which is formulated, successful or confusingly, the new Latin American "regionalism": the possibilities and limits of a Latin American development model both in its economic base, and the construction of alternative democratic models (which we propose three sketches). Democracy in Latin America, apart from the critical discourse, remains a reality incomplete and vulnerable, with a weak party system, in which the confrontation between the State and the market is still very much alive: after

d'intérêt des Etats-Unis et de l'échec de la politique étrangère espagnole, on est venu à parler de l'Amérique latine comme l'un des protagonistes de la hausse « du Sud ». Pour l'instant, nous voulons faire le point sur le processus et ses résultats. Notre revue propose une interprétation globale et engagée: l'Amérique latine n'a pas été en mesure de capitaliser sur cette période extraordinaire, dans l'économie ni dans la situation politique, et enfin aussi la crise internationale qui nous a affectée en Espagne, en Europe et aux Etats-Unis depuis 2007 – dont nous nous demanderons quelles ont été ses effets sur ce continent. Dans cette évaluation, nous ne voulons pas d'ignorer les réalisations réelles dans des scénarios complexes et différentes sur le plan géographique. Sur la scène politique, acceptée la démocratie sans discussion, même si cela souffrent questionnements, précisément dans certains pays du sous-continent latino-américain, nous sommes intéressés à analyser les changements provoqués par les gouvernements de gauche; en revanche, les changements économiques, dans le contexte international, sont également partie de notre analyse, ainsi que l'échec des politiques d'ajustement structurel, également infructueuse réduction des inégalités et de la consolidation en cours des programmes de redistribution du revenu. Autres questions qui on n'a pas pu faire attention, tels que la violence, l'insécurité et le coût des politiques économiques environnementales, font également partie de ce nouveau modèle, ainsi que la fragmentation politique en Amérique latine et la consolidation de quelques blocs dans le contexte dans lequel est formulé le nouveau « régionalisme ». L'Amérique latine celui-ci offre des nouvelles possibilités ainsi que des limites pour un modèle de développement tant dans son aspect économique comme pour la construction d'autres modèles démocratiques (des quels nous proposons

years of economic growth does not seem to have been consolidated a broad middle class, hold necessary and almost forced all democratic settlement. The editorial suggests, as final opening, the opportunity, and even the necessity, of rethinking Latin America already not as homogeneous reality, to get into subregional analyses that do more justice to a plural reality. To broaden this debate we should also include the question of the identity of Latin America from the current perspective of—colonial or post—colonial discourse, as well as the relationship between diversity, indigenism and miscegenation. The question that underlies our reflection revolves around the ability of Latin America to build its own development model. Expectations of ten years do not seem to have been confirmed. Still having questions unanswered: would have improved the foundations of its relations with other key partners?, what happened with the project of a Development Bank for the emerging countries (known as “BRICS”)? In short, for Latin America the central question today is still regionalism opened as a model of development for the next years.

**Keywords:** *Latin America, middle class, incomplete democracy, integration, regionalism, open regionalism, structural adjustment policies.*

trois esquisses). La démocratie en Amérique latine, en dehors de la critique du discours, demeure une réalité incomplète et vulnérable, avec un système de partie faible, dans lequel la confrontation entre l’Etat et le marché est encore très vivante: après les années de croissance économique, il ne semble pas que ce soit consolidée une large classe moyenne, nécessaire et presque obligée pour tout règlement démocratique. L’éditorial donne une ouverture sur la possibilité et même la nécessité de repenser l’Amérique latine déjà pas comme une réalité homogène, et d’entrer dans des analyses sous-régionales qui font plus de justice à une réalité plurielle. Afin d’élargir ce débat, nous devrions également inclure la question de l’identité de l’Amérique latine de la perspective de l’actuel discours dé-colonial ou post-colonial, ainsi que sur la relation entre la diversité, l’indigénisme et le métissage. La question qui sous-tend notre réflexion s’articule autour de la capacité de l’Amérique latine à construire son propre modèle de développement. Après dix ans il ne semble pas d’avoir été confirmée. Encore des questions sans réponse: aurait-elle améliorée les fondements de ses relations avec d’autres partenaires clés?, ce qui s’est passé avec le projet d’une banque de développement pour les pays émergents (appelés «BRIC»)? En bref, pour l’Amérique latine la question centrale aujourd’hui est encore régionalisme ouvert comme un modèle de développement pour les prochaines années.

**Mots clé:** *L’Amérique latine, classes moyennes, démocratie incomplète, intégration, politiques d’ajustement structurel, régionalisme, régionalisme ouvert.*

## I. Introducción: ¿por qué este editorial?

Hace nueve años, *Revista de Fomento Social* se hacía eco del “nuevo momento de Latinoamérica”<sup>1</sup>. Quedaron plasmados en él los argumentos que justifican el interés y la pertinencia por abordar los aspectos del desarrollo de una región con la que tenemos vínculos insoslayables, tanto en lo institucional como en lo personal. En estos últimos años, los lazos que reivindican el interés por América Latina (AL) se han hecho aún más evidentes<sup>2</sup>. Pero, además, estos años de transformaciones y de crisis en el sistema internacional han propiciado abundantes escenarios de los que recaban habitualmente nuestra atención donde el protagonismo latinoamericano ha quedado patente. No en vano, el “ascenso del sur” es uno de los rasgos destacados de la evolución mundial en el contexto de la globalización, un fenómeno protagonizado por un grupo de potencias emergentes, entre las cuales se encuentra Brasil, pero que se nutre del liderazgo de otros países del continente latinoamericano.

¿Y por qué precisamente ahora? De entre los diversos argumentos disponibles, todos ellos lógicamente discutibles, el que nos parece más relevante es el de la confirmación para este año 2015 de una desaceleración económica en AL que no será temporal, como indica la OCDE, sino que más bien se asemeja a un final de ciclo que requerirá reformas estructurales. Si las conclusiones del editorial de 2006 ofrecían datos esperanzadores para el desarrollo de la región a partir de la maduración de tres procesos clásicos en las aspiraciones de la región –el de la consolidación de las democracias latinoamericanas, el del crecimiento económico

---

<sup>1</sup> Consejo de Redacción (2006), “El nuevo momento de Latinoamérica”: *Revista de Fomento Social* 61, 287–318. Como en anteriores ocasiones, el texto que presentamos es el fruto de un proceso de elaboración en el que han participado los miembros del Consejo de Redacción de la Revista, con la colaboración muy destacada del profesor Francisco Santos Carrillo (Fundación ETEA y Universidad Loyola Andalucía) como redactor invitado, como ya lo fuera en el citado texto editorial de hace nueve años. En las primeras fases de su elaboración el texto se benefició también de los aportes cualificados de los doctores Pedro Caldentey, Ángel Casas Gragea, José Antonio Hernández del Toro e Ignacio Sepúlveda.

<sup>2</sup> La *Revista de Fomento Social* y la institución que la alberga, la Universidad Loyola Andalucía, así como antes ETEA, tiene desde hace décadas vínculos especiales con América Latina. No pocos de nuestros suscriptores institucionales radican en ese continente. Y una parte importante de la acción exterior de la Universidad, en términos de cooperación académica en ambos sentidos, de investigación y de proyectos de desarrollo, tienen dimensión transatlántica y cierta especialización en Centroamérica. Por otro lado, la creación del grado de Relaciones Internacionales en la Universidad Loyola Andalucía; la presencia de algunos profesores en postgrados internacionales o congresos especializados sobre temas latinoamericanos; o la consolidación de la oficina permanente de la Fundación ETEA en Centroamérica; son algunas muestras de la importancia que la región tiene para nosotros.

tras la superación de la “década perdida” de los años 1980 y el de mayor autonomía de la influencia estadounidense—, hoy esa trayectoria parece haber llegado a su fin. Creemos que es un buen momento para hacer balance.

Con este objetivo en el horizonte, y teniendo en cuenta tanto las necesidades que todavía enfrenta la región como sus perspectivas de crecimiento económico futuro, nuestro análisis plantea la hipótesis de que AL no ha sido capaz de capitalizar suficientemente esta prolongada y extraordinaria época de bonanza, viéndose finalmente afectada por una crisis económica internacional que se está prolongando más de lo previsto. Esta hipótesis no desmerece de ninguna manera los logros alcanzados: no cabe duda que se han registrado avances notables.

Cabe subrayar que la nuestra es una *mirada global* llevada a cabo desde el exterior, lo que seguramente no permita afrontar todos los matices requeridos por cada situación. Pero también es una *mirada comprometida*, que quiere ser objetiva y que aspira a *hacer aportaciones* desde el análisis y la información, huyendo de posiciones dogmáticas y, mucho menos, ejemplarizantes.

En nuestro editorial partimos de los actuales escenarios de AL, su papel en el sistema internacional y la construcción del propio modelo de desarrollo; por ello, comenzamos preguntándonos si se han cumplido las expectativas de hace una década. Para ello observamos tres escenarios: política, economía y relaciones internacionales. En el primero, nos centramos especialmente en las transformaciones propiciadas por los gobiernos de izquierda y en sus resultados. En el segundo entramos en uno de los debates más interesantes de los últimos años: el relacionado con el impacto de la crisis internacional en las economías latinoamericanas. Y en el tercero revisamos el papel que actualmente juega la región en el mundo a partir de sus relaciones con los socios claves, los nuevos y los viejos.

En la segunda sección analizamos cómo se presenta AL ante el sistema internacional en esta nueva época. Una de las cuestiones ineludibles es la de la heterogeneidad de intereses que la caracteriza, claramente reflejado en la fragmentación regional actual y en la consolidación de lo que podría denominarse “política de bloques”. El regionalismo latinoamericano<sup>3</sup> ha adquirido gran protagonismo a lo largo de estos años, ya sea para mostrar su potencial, ya sea para mostrar sus debilidades. Y hoy sigue mostrándose tan interesante como confuso e ineficaz. Abordamos también otros aspectos de un posible nuevo modelo de desarrollo que

---

<sup>3</sup> Cuando hablamos de regionalismo en AL nos referimos a formas de agrupación de varios países. No tiene, por tanto, el sentido subestatal que le damos en Europa.

se ha venido definiendo en estos años, las luces y las sombras del comportamiento macroeconómico.

Por último, la tercera sección se centra en la siempre polémica cuestión de su capacidad para construir un modelo propio de desarrollo. El regreso de la izquierda a los gobiernos democráticos ha vuelto a poner en la agenda antiguos problemas relacionados con la condición periférica de la región y su relación de dependencia con el centro del sistema, ahora preferentemente bajo los discursos de la narrativa poscolonial. Nos preguntamos en qué medida la región ha sido capaz de poner las bases de uno o varios modelos propios de desarrollo en estos últimos años, si eso es posible en un mundo globalizado, y qué camisa de fuerza le impide afrontar algunos de sus problemas más acuciantes.

## 2. Las expectativas de hace diez años consideradas hoy

Hoy no deja de ser un atrevimiento hablar de AL como si de una realidad única se tratara. Tal enfoque permite un cierto análisis general, introductorio, un tanto identificativo, pero no más. A partir de aquí hay que hablar de regiones y de subregiones. Hay que evitar, por ejemplo, que el término Latinoamérica oculte a los de Centroamérica y El Caribe, o a México y a Cuba.

Cuando hablamos de AL hablamos de un continente de veinte países o Estados<sup>4</sup> y más de 600 millones de personas. Tal generalización tiende a ser injusta y no da cuenta de la diversidad de realidades. Hablar, entonces, de AL es complejo: muchos frentes, muchos actores, muchos procesos y muchos cambios. A pesar de ello creemos posible identificar en esta realidad compleja la convergencia de un triple proceso: primero, el de la finalización de un período de bonanza económica para la región; segundo, el del cierre de varios procesos históricos que marcaron buena parte del pasado siglo; y, finalmente, un tercero la apertura de un horizonte que no puede todavía ser descifrado, pero que da pie a la reflexión y al debate.

Un último apunte antes de entrar de lleno en nuestro análisis. Los principales desafíos de AL no se dan en el vacío. Se producen en un mundo que se encuentra en un estado de cambio permanente, cambio que se caracteriza a la vez por su velocidad, por su profundidad y por su imprevisibilidad, lo que implica una serie de interrelaciones ciertamente inestables y de una difícil gobernanza.

---

<sup>4</sup> No incluye a los países de la región Caribe vinculados en origen a las colonias anglosajonas u holandesas.

### 2.1. El escenario político: ¿Cómo transformaron la región los gobiernos de izquierda? ¿En qué se convirtieron estos países?

La realidad política de Latinoamérica cambió paulatinamente a lo largo de esta década, confirmando la tendencia al predominio de la izquierda, que ya se apuntaba en algunos países a finales de los noventa. No obstante, el “puzzle” que representa el escenario político latinoamericano actual es difícilmente simplificable. Con respecto a décadas anteriores, la democracia se ha consolidado como sistema político, se han registrado avances económicos y ha mejorado el acceso de la población a las políticas sociales.

Con la conocida excepción cubana, todos los países cuentan con gobiernos elegidos democráticamente y han registrado procesos exitosos de alternancia. Eso sí, todavía hay que hablar de una *democracia incompleta* o delegativa con importantes deficiencias, tanto en los procesos electorales como en el ejercicio del poder, en la pluralidad y debilidad del sistema de representación de partidos, en la capacidad para alcanzar consensos o en la participación de la sociedad civil. El golpe de Estado de Honduras de 2009 y, más recientemente, el golpe parlamentario que propició la destitución de Fernando Lugo en Paraguay nos muestran la precariedad de la democracia instalada en algunos países.

Estos procesos siguen llevando en todos los casos a la desconfianza en las instituciones de gobierno. No ha sido posible todavía, por ejemplo, desbancar el predominio de la ideología en la esfera pública, donde resisten las viejas fórmulas del populismo que mitifican al Estado y restringen las democracias a través de un presidencialismo caudillista–patrimonialista que suele terminar sometiéndolo a la refundación permanente, por lo general recurriendo al nacionalismo. La crítica al sistema presidencialista latinoamericano tiene larga data entre los analistas expertos, pero no se han encontrado soluciones satisfactorias más allá de la limitación de mandatos. El Estado, de este modo, sigue siendo un espejismo en buena parte de la región. Convertido en fortaleza y en ariete político, es incapaz de resolver los problemas de sus sociedades; y así hasta la llegada de nuevos liderazgos que reinician el proceso. Mientras tanto, los poderes fácticos (el cuerpo político, los grupos empresariales o los medios de comunicación) siguen ejerciendo igualmente el control sobre las sociedades civiles, aunque en muchos casos hayan cambiado los perfiles ideológicos. Y no podemos ignorar un hecho sobresaliente de estos años: la práctica desaparición del militarismo de las instituciones, disminuyendo considerablemente su poder sobre las sociedades.

A la hora de clasificar las distintas tendencias ideológicas de los gobiernos que se han sucedido durante este período, pese a lo que pudieran sugerirnos las apariencias, en realidad no encontramos categorías demasiado evidentes, más bien predominan los matices. Esto es válido tanto para la izquierda como para la derecha. En la práctica, han sido el ejercicio de gobierno y las respectivas agendas domésticas los factores que han terminado por redefinir el alineamiento de los proyectos políticos. De lo que sí podemos hablar es de la voluntad por conformar un frente ideológicamente unitario desde la izquierda, con un objetivo claro: la transformación de los escenarios políticos e institucionales predominantes. Este objetivo ha conseguido aglutinar a las distintas familias de la izquierda latinoamericana, con un viraje ideológico hacia la moderación y la reforma, que ha superado el clásico dilema entre revolución o reforma, vigente desde el triunfo de la revolución cubana.

El primer rasgo característico de la política latinoamericana de estos años es, precisamente, el predominio de los gobiernos de izquierda. Este hecho es el producto del fracaso de las políticas de ajuste estructural y del consiguiente programa neoliberal, que caracterizaron a la región en las décadas de los años 1980 y 1990, pero también de una mayor aceptación por parte de las sociedades de las políticas propuestas por los nuevos gobiernos. En este momento, el número de Estados latinoamericanos gobernados por partidos no adscritos a la izquierda es minoritario: Guatemala, Honduras, Panamá, Colombia y Paraguay. Todos ellos han mantenido esa tendencia con cierta continuidad. México, por su parte, pasó, después de estar gobernado durante más de una década por la derecha del Partido de Acción Nacional (PAN), de nuevo al Partido Revolucionario Institucional (PRI), un partido que apenas admite otra catalogación que no sea la conjugación de nacionalismo y populismo. De manera similar pueden ser catalogados los gobiernos actuales del Partido Nacionalista Peruano de Ollanta Humala o del Partido Justicialista argentino del matrimonio Kirchner, aunque en este último caso se ha optado por un claro alineamiento con las posiciones de izquierda. Lo que no se encuentra fácilmente en América Latina son gobiernos representativos del centro ideológico. El centro ideológico no es una referencia en la cultura política latinoamericana, donde la independencia y la revolución fueron los instrumentos utilizados para la creación de los Estados nacionales. Si lo es, por esta misma razón, el nacional-populismo. Podríamos caer en la tentación de ubicar en el espacio de esta última categoría a los partidos que no pertenecen a una u otra tendencia, si no fuera porque casi todos los gobiernos latinoamericanos podrían igualmente ser catalogados de populistas. El populismo es un concepto más cultural que político, ambiguo y difícilmente abarcable.

Volviendo a la izquierda, del debate de hace un par de décadas sobre la naturaleza de la nueva izquierda latinoamericana, en torno a la emergencia del concepto de socialismo del siglo XXI, apenas queda nada. Es difícil encontrar representantes que merezcan dicho apelativo sin verse amenazados por la degradación que supone la incorporación del término *izquierda bolivariana*. Más bien permanecen vigentes algunos epígonos de la vieja izquierda revolucionaria, como se puede apreciar en Cuba y Nicaragua, ya desdibujados, y algunas reminiscencias en El Salvador, Uruguay y Brasil, estos últimos incorporados a las filas de la socialdemocracia reformista. Este parece haber sido un discurso puesto al servicio de los intereses cubanos, con la finalidad de obtener ayuda para la subsistencia del régimen, rescatar su causa del ostracismo internacional y mantener de esta forma viva la mítica revolucionaria frente a las tendencias reformistas mayoritarias.

La idea de refundación nacional, implementando nuevas constituciones, es el vínculo que une al socialismo del siglo XXI con la antigua retórica revolucionaria. El nuevo constitucionalismo promovido desde la izquierda bolivariana aspira a recrear más que a reformar, centrándose en el reconocimiento, la consolidación y mejora de los derechos sociales. Este salto adelante, sin embargo, por más necesario y de justicia que se considere, convive en las nuevas constituciones con el mantenimiento de unas estructuras de poder que apenas modifican los patrones decimonónicos de sus antecesoras, dando lugar a una concepción de la democracia un tanto extemporánea, que entra en tensión con el desarrollo de esos mismos derechos que se proclaman. El presidencialismo y su tendencia a permanecer indefinidamente en el poder son, quizás, los ejemplos más elocuentes, pero no los únicos. En cualquier caso, del conjunto de países donde la izquierda se asentó en el gobierno, estos procesos constitucionales sólo se han consumado en Venezuela, Ecuador y Bolivia.

Fuera del círculo bolivariano, el resto de la izquierda latinoamericana es plural y difusa. La evolución hacia la moderación es la clave principal de gobiernos como el del Partido de los Trabajadores en Brasil o los gobiernos del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador. La adopción de la corriente socialdemócrata parece ser una de las claves de éxito, como ya ocurriera en los casos de la coalición chilena de socialistas y democristianos o la variante frentepopulista que se puso en práctica también con éxito en Uruguay. La misma tradición socialdemócrata se mantiene en Costa Rica con el gobierno del Partido de Acción Ciudadana de Luis Guillermo Solís, en República Dominicana con el gobierno del Partido de Liberación Dominicana de Danilo Medina –y, antes, de Leonel Fernández–; igualmente estuvo antes presente en el gobierno aprista de Alan García, en Perú.

Las políticas del conjunto de la izquierda latinoamericana sí encuentran numerosos puntos en común. Su agenda es reformista y transformadora, salvo en los casos ya mencionados de Venezuela, Ecuador y Bolivia. Dicha agenda política consiguió devolver el protagonismo al Estado y a la política, desde donde se formularon nuevas posiciones desarrollistas que han favorecido, en distinta medida, una vuelta del proteccionismo y de las políticas sociales. Suponen una ruptura clara con los gobiernos de las décadas anteriores, orientados claramente hacia el mercado y hacia las políticas de liberalización e inserción en los mercados internacionales.

Los programas sociales registraron un incremento generalizado, buscando la transición desde la exclusión social heredada hacia la definición de modelos más inclusivos. Sus resultados fueron, sin duda, positivos, consiguiendo reducir significativamente los niveles de desigualdad. Pero se les ha achacado que adolecían de un exceso de segmentación, dirigidos a grupos específicos con problemas concretos, sin que llegaran a plantear nunca los verdaderos retos en materia social: el de la universalización de derechos y el de su financiación por parte del Estado; para ello sería necesario acabar de una vez con el tabú de la reforma fiscal. De esta forma, el proceso no se ha podido consolidar: nada más constatarse el estancamiento de las economías, los índices de desigualdad han vuelto a repuntar. Entre 2002 y 2013, en el conjunto de estos países la desigualdad se redujo aproximadamente en un 10%. Sin embargo, los resultados más recientes comienzan a mostrar ya la tendencia contraria, manteniendo los niveles que hacen de AL la región más desigual del planeta y alejando cualquier atisbo de mejora en materia de cohesión social.

Pese a los avances registrados, la desigualdad, por tanto, sigue siendo una amenaza para las frágiles democracias latinoamericanas, donde además no cesan las muestras de preocupación en aspectos como la corrupción, la inseguridad y la violencia. De hecho, los cambios tampoco mejoraron la percepción de la ciudadanía sobre las instituciones del Estado y del gobierno y sobre su capacidad para resolver los problemas principales, para ejercer de intérprete con la ciudadanía o para constituirse en el garante del interés general. En este sentido, los gobiernos de la izquierda de esta época no consiguieron contrarrestar dos de los peligros más fácilmente reconocibles en el panorama político latinoamericano, el caudillismo y el populismo. Y en algunos casos más bien los han exacerbado. El mejor ejemplo del primero es Venezuela y la figura de Hugo Chávez, pero no es la única. El segundo peligro, el del populismo, se da, en mayor o menor medida, en la mayoría de países.

La ciudadanía y la sociedad civil siguen reforzándose en un marco más adecuado de derechos humanos y civiles, homologables al de los países desarrollados. Con

frecuencia, sin embargo, aparecen a remolque de unos movimientos sociales que de hecho están muchas veces controlados por los poderes fácticos. A pesar de todo, esta década registra una importante explosión de la participación política no convencional: protestas estudiantiles en Chile, movimientos indigenistas en Ecuador y Bolivia, movimiento contra la impunidad en México, Damas de Blanco cubanas o las más recientes protestas de indignados en Guatemala y Honduras. Todas ellas evidencian el crecimiento de las democracias latinoamericanas y los cambios producidos en la sociedad civil. Y responden no tanto a demandas específicas de sectores concretos, como ocurría antaño, cuanto a la constatación del desamparo de la ciudadanía ante la falta de respeto de los derechos y la ineficiencia de las instituciones del Estado para garantizarlos.

Finalmente, la izquierda también recuperó los discursos de emancipación y de reivindicación de una mayor autonomía para decidir su modelo de desarrollo, para lo cual no ha dudado en utilizar los ya gastados relatos del imperialismo y, en algunos momentos, el más ofensivo del despecho colonial. Esta estrategia se observa especialmente en materia de política exterior, como veremos a continuación, y se ha concretado principalmente en la definición de un espacio geopolítico institucionalizado de carácter estrictamente latinoamericano, como es la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), o en una marcada retórica integracionista que, paradójicamente, ha tenido como consecuencia una mayor fragmentación de los espacios subregionales al rechazar los fundamentos del paradigma vigente del regionalismo abierto (con escasa protección hacia el exterior).

La acción de sus gobiernos y los consensos generados en el seno de las instituciones regionales también están favoreciendo el cierre de algunas viejas heridas. Ejemplos como el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y los EE. UU., las negociaciones para la paz en Colombia o el consenso en torno a la beatificación de monseñor Romero, aparecen como símbolos de lo que podría denominarse el final de los últimos residuos de la guerra fría. Son capítulos que cierran el pasado, y hay que celebrarlo.

Precisamente a partir de la reanudación de relaciones de los EE. UU. con Cuba, emerge la pregunta por el rol que los EE. UU. pueden jugar en el futuro de la región. Y para responderla hay que tener presente circunstancias como el crecimiento de la comunidad hispana en los EE. UU. y los vínculos cada vez más estrechos con México y con Centroamérica. En todo caso, la cohesión que se refleja en estos momentos en la comunidad latinoamericana en el marco de la CELAC puede propiciar, si no lo ha hecho ya, la apertura de una nueva etapa política y económica en la región.

## 2.2. El escenario económico: ¿se libró AL de la crisis? ¿Dio el esperado salto cualitativo en el desarrollo?

Tras el estallido de la crisis financiera y económica internacional tuvo lugar un intenso debate sobre la teoría del desacoplamiento, que puso de relieve la capacidad de algunas economías para permanecer durante ciertos períodos al margen de los impactos más relevantes que se producen en el seno de la globalización. Dicha tesis, concretamente, supone la falta de sincronización del ciclo económico de las economías centrales con el de las economías periféricas o en desarrollo, entre las cuales se encontrarían las latinoamericanas. Este desacoplamiento sirvió para explicar la resistencia al impacto de las economías latinoamericanas durante la enorme crisis estadounidense del período 2007–2009. Este hecho no tenía precedentes históricos, debido a la estrecha vinculación que venía existiendo entre los ciclos económicos en el continente. (No en vano se hizo popular el dicho de que “cuando EE. UU. estornuda, AL se resfría”). Incluso cuando la crisis se extendió a Europa las economías latinoamericanas siguieron creciendo a tasas inusitadas, cuando ya la economía estadounidense empezaba a recomponerse.

Las claves de este auge económico en AL son de sobra conocidas: un contexto internacional muy apropiado, buenas condiciones de financiación externa y la subida sostenida de los precios de las materias primas, todo lo cual llevó a la región a contar con un mayor peso en la economía mundial. Lo más destacado, no obstante, ha sido el incremento del consumo privado debido al histórico crecimiento de la clase media latinoamericana. La creación de empleo formal se conjugó por primera vez con un incremento sustancial del gasto social, permitiendo la elevación de la renta media per cápita y la salida de la pobreza de numerosas familias (especialmente en países como Brasil, México, Chile, Argentina y Perú). Fue entonces cuando comenzaron a ponerse de relieve los cambios estructurales que se habían producido en las políticas económicas de la región. Fundamentalmente, un buen manejo macroeconómico, basado en un mayor equilibrio entre Estado y mercado, la disciplina presupuestaria y la contención de la inflación, todo lo cual permitió que siguieran fluyendo los capitales procedentes del ahorro internacional; pero también un sector financiero relativamente reducido y con escasa exposición internacional, y el incremento paulatino de las exportaciones debido a la demanda de los países emergentes, que conseguía a su vez mantener los precios de las materias primas. Sin embargo, tras casi una década de crecimiento, las principales agencias y organismos internacionales confirman una desaceleración en las economías de la región y una divergencia en las fuentes de crecimiento, con predicciones que sitúan a la región en tasas de crecimiento similares a las de la década de los años 1990.

En conjunto, las economías latinoamericanas habían crecido a una tasa media del 4,7% en el período 2000–2008, y se estimaba que lo harían en torno al 3,1% para el período 2009–2015. Ahora la región continuará creciendo, pero el ritmo de expansión será el más modesto de los últimos cinco años: entre el 1 y el 1,5% para 2014, según la OCDE y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Por su parte, el FMI lo reduce al 0,9% para 2015, inferior todavía al observado para 2014 por este organismo, del 1,3%. Por tanto, por primera vez en los últimos diez años el crecimiento de la región será inferior al de los países de la OCDE, para recuperarse ligeramente en 2015.

Entre los grandes logros, la región consiguió reducir los índices de pobreza multidimensional entre 2005 y 2012, pasando del 39 al 28% de la población para un promedio de 17 países, según la CEPAL. El largo ciclo de crecimiento sostenido de la economía y el aumento de los ingresos salariales –fundamentalmente por la disminución del desempleo– y no salariales –remesas y transferencias condicionadas– fueron los artifices, junto con la vuelta de las políticas sociales. Pero, pese al buen comportamiento macroeconómico, las economías latinoamericanas no generaron el ahorro suficiente para enfrentar períodos prolongados de crisis ni realizar las inversiones necesarias para la transformación o reactivación de sus economías, un aspecto muy notorio especialmente en sectores como la educación y las infraestructuras. El crecimiento tuvo lugar a costa de una reprimarización dependiente de la volatilidad de precios y de la demanda externa, lo que supuso en cierto modo una vuelta al pasado.

La caída de la demanda de los países emergentes, principalmente de China, y la consiguiente caída de los precios de las materias primas, la larga duración de la crisis en Europa y la recuperación de la economía estadounidense, que tiende a captar los flujos de ahorro de capitales internacionales, son las principales razones que se esgrimen. El Banco Mundial destaca que la ralentización de las economías latinoamericanas se produjo más rápidamente que en otras regiones emergentes, debido al papel crucial que los precios de las materias primas juegan para la región. Por tanto, podría decirse que, a la postre, AL tampoco ha podido librarse de una crisis mundial tan profunda y duradera.

El nuevo escenario requerirá reformas estructurales sustanciales en casi todos los ámbitos. Los mercados financieros, por ejemplo, registran novedades relacionadas con las políticas de expansión cuantitativa llevadas a cabo en los EE. UU., Japón y, ahora, la Unión Europea. Estas políticas han dado ya lugar a modificaciones notorias en los tipos de cambio. Más recientemente, la Reserva Federal ha anunciado una modificación de su política para 2015, en la línea de un incremento de las tasas

de interés. Ello puede afectar seriamente a las economías latinoamericanas. En la mayoría de los países, la inversión es muy volátil debido a su alto componente especulativo, por lo que es probable que los flujos de capitales terminen buscando otros mercados más seguros con similar remuneración. La reducción de la inversión, por tanto, requerirá la búsqueda de otra modalidad de financiación. Será un buen momento para comprobar si la preocupación por la macroeconomía sigue dando sus frutos y se mantienen los actuales niveles de endeudamiento.

Por su parte, el eje comercial parece girar en torno al Pacífico, tras la puesta en marcha de las negociaciones del Acuerdo estratégico transpacífico de asociación económica (Trans-Pacific Partnership – TPP), aunque habrá que estar pendiente también de la vertiente atlántica y de los resultados de las negociaciones del TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership, o Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y EE. UU.). En uno y otro caso, la región queda al margen, en situación de inferioridad, pese a que mantiene acuerdos indirectos con los países involucrados que podrían aprovecharse para producir incremento de los flujos. Lo más probable es que los avances de estos procesos den lugar a la reapertura de la agenda de negociación bilateral-multilateral (multilateral) a nivel subregional, especialmente en lo que se refiere a las negociaciones sobre el Acuerdo de Asociación entre Mercosur y la Unión Europea y a la ampliación de la Alianza del Pacífico (Perú, Chile, Colombia y México), aunque no puede descartarse la búsqueda de acuerdos comerciales entre algunos países y los EE. UU.

La región ha registrado importantes avances en lo que se refiere a la inserción en los mercados internacionales y a la expansión de los mercados regionales, producto del proceso de integración. Con todo, sus cadenas productivas todavía no se encuentran suficientemente globalizadas, por lo que sus beneficios están por debajo del potencial que se les atribuye. Es el caso del nivel de integración de los distintos mercados subregionales latinoamericanos, menor que el de otras regiones del mundo y, por tanto, susceptible de una mejora sustancial. Para ello deberán superarse los obstáculos proteccionistas que aparecieron en el camino, especialmente en el corazón de Mercosur, donde los esfuerzos proteccionistas argentinos han ganado posiciones con las incorporaciones de Venezuela y Bolivia. Igualmente, deberán superarse algunos tabúes de la integración política e institucional por las resistencias que produce la cesión de soberanía.

En otros ámbitos también parecen necesarias reformas. En materia fiscal pueden orientarse tanto por la vía de ajustes como por la del incremento de los ingresos, aunque los más difíciles de afrontar serán las relacionadas con la mejora de la productividad y la competitividad. Los avances logrados durante estos últimos

años en materia social pueden correr peligro si los ajustes terminan cebándose con las políticas sociales, sobre todo cuando la región sigue teniendo pendiente emprender una reforma fiscal que dote a los estados de los ingresos necesarios para financiar el desarrollo.

Todos los temas hasta aquí expuestos confluyen y deben articularse con la estrategia de desarrollo económico por la que finalmente opte la región. La nueva experiencia de reprimarización económica pone una vez más de manifiesto que esta estrategia no es suficiente para acabar con los problemas estructurales, principalmente el de la desigualdad y el de la pobreza multidimensional. El incremento de la producción industrial, especialmente relevante en países como Brasil y México, y el nivel de inserción en los mercados internacionales tampoco parecen lo suficientemente relevantes ni extendidos para la generación de procesos alternativos. Y los mercados regionales no han conseguido alcanzar ni la dimensión ni la complementariedad deseada. *¿Cuáles son, entonces, los horizontes de desarrollo a los que puede aspirar una región tan rica, singular y heterogénea como la AL del primer cuarto del siglo XXI?*

### *2.3. El papel de América Latina en el mundo: ¿han mejorado los fundamentos de sus relaciones con socios clave, viejos y nuevos?*

Es indudable que el lugar que ocupa AL en el renovado escenario mundial ha cambiado de forma sustancial. Existen numerosas razones que nos invitan a pensar en ello, tales como el mayor peso en la economía mundial, la mayor inserción en los mercados internacionales, la incorporación de Brasil al grupo de países emergentes, la condición de países productores de recursos naturales o las aspiraciones geopolíticas del conjunto de países de la región para jugar un papel más significativo a partir de la creación de la CELAC. A pesar de estos cambios, AL sigue sin poder competir por ningún espacio de liderazgo en el escenario mundial, ni siquiera como amenaza. En efecto, el rol de la región sigue siendo predominantemente el de suministrador de materias primas —ahora denominadas *commodities*. Tras una cierta desconexión de los EE. UU., el eje de su dependencia parece haberse trasladado a China aunque, en realidad, el rasgo más destacado es una mayor autonomía de la región frente a los actores extrarregionales.

Las relaciones recientes con los EE. UU. se suelen caracterizar por una situación de alejamiento y frialdad, aunque habría que introducir algunos matices. Las dos principales agendas de trabajo han registrado resultados dispares, tanto la agenda de negociación de acuerdos comerciales como la de relaciones en materia

geopolítica. En materia comercial, la agenda estuvo marcada por las diferentes visiones sobre el modelo de integración hemisférica. El fracaso más sonado fue la ruptura de las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en 2005. Desde entonces, el interés del gigante norteamericano por los países miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de la Alianza Bolivariana impulsada inicialmente por Venezuela y Cuba (ALBA), se ha reducido notablemente. Pero los resultados fueron distintos con otros países y subregiones. Junto al vínculo ya consolidado con México en el marco del North American Free Trade Agreement (NAFTA), EE. UU. consiguió cerrar acuerdos con Centroamérica y República Dominicana, con Chile, Colombia y Perú.

En materia geopolítica, la frialdad estadounidense ha tenido como efecto la pérdida de relevancia de los espacios institucionales y organismos internacionales compartidos, tanto la Organización de los Estados Americanos (OEA) como la propia Cumbre de las Américas. Esto responde claramente a una estrategia de búsqueda de una voz propia y mayor autonomía por parte latinoamericana que culmina con la creación de la CELAC, donde no tienen cabida países extra-latinoamericanos. Similar destino han seguido otros foros internacionales como las Cumbres Iberoamericanas o las reuniones Unión Europea-América Latina. Los acuerdos negociados en la última cumbre de las Américas, sin embargo, están llamados a marcar un nuevo escenario regional debido al histórico acuerdo de acercamiento entre Cuba y los EE. UU.

La normalización de relaciones entre ambos países venían siendo anunciados desde hace algún tiempo, impulsada por los cambios llevados a cabo en la isla y por el talante mostrado por la administración Obama. La relevancia de este paso no debe ocultar los distintos obstáculos que todavía debe salvar el proceso, relacionado con temas muy sensibles como la confirmación del levantamiento del bloqueo por parte del congreso norteamericano, las reparaciones sobre expropiaciones o los daños económicos causados por el embargo. Tampoco parece que el sistema político cubano vaya a cambiar sustancialmente, aunque sí son previsibles cambios en el modelo económico.

En cuanto a las relaciones de AL con España, se podría decir que han seguido una curva descendente en estos últimos años, tras una época floreciente basada en los intereses compartidos: España se convirtió en uno de los actores extrarregionales de mayor presencia en la región y, a su vez, AL se constituyó en una zona de influencia para la diplomacia española, que llegó así a cotas de protagonismo inalcanzables en otras regiones, incluida Europa y la vertiente mediterránea. Las dos manifestaciones principales de este cambio hacia una menor presencia española han sido el descenso de la inversión empresarial y la notable disminución de la

cooperación española. De manera paralela, las cumbres iberoamericanas, uno de los principales factores que impulsaron positivamente la mejora de las relaciones desde su creación en 1991, han perdido relevancia en los últimos tiempos. Sin duda, la larga y profunda crisis en la que se ha visto sumido nuestro país tiene mucho que ver con esta situación, así como la dudosa gestión de la misma en materia de política exterior. Pero los factores que explican esta decadencia son otros. Los principales ya se han señalado: cambio de estrategia a partir del ascenso de los gobiernos de izquierda latinoamericanos, basado en la búsqueda de una mayor autonomía frente a los actores extraterritoriales, y preferencia por los espacios estrictamente latinoamericanos, como la CELAC especialmente, que han reforzado esta narrativa emancipatoria. A estos hay que añadir, para el caso iberoamericano, otros no menos relevantes, como los intereses diferenciados y la competencia por el liderazgo con Brasil, y hasta algunos de carácter engañosamente anecdóticos, como el incidente del rey de España con Hugo Chávez en la cumbre de Santiago de 2007, que podría haber marcado un punto de inflexión en la decadencia de las cumbres. En estos momentos, parece claro que las cumbres iberoamericanas necesitan un nuevo impulso. Para ello se requiere la complicidad de los miembros latinoamericanos; se requeriría además, como ha dicho su secretaria general, Rebeca Grynspan, "*latinoamericanizar la Secretaría General Iberoamericana*": se refería con ello a la necesidad de descentralizar el proceso y hacerlo más presente en AL, al tiempo que se repartirían más equitativamente su coste de sostenibilidad. Por último, parece necesario, igualmente, evitar la confrontación ideológica que se viene produciendo en las últimas cumbres.

Las relaciones con la Unión Europea también se han visto afectadas por el escenario aquí descrito. Podría decirse que se perdió el interés por ambas partes. La UE ha perdido influencia en la región, al tiempo que los países latinoamericanos ya no necesitan el apoyo europeo para conseguir una mayor inserción internacional, debido a la reciente diversificación de su comercio. Una referencia ilustrativa es el fracaso de las negociaciones de un acuerdo de asociación con Mercosur, su principal zona de interés. Al igual que los EE. UU., la UE ha conseguido ir firmando acuerdos de asociación prácticamente con toda la región menos con los países miembros de Mercosur, incluida la reciente incorporada Bolivia. Tiene acuerdos con México, Chile, Centroamérica, Colombia y Perú. En 2007 se lanzó una propuesta de asociación estratégica con Brasil que define un ámbito de cooperación algo distinto al de los acuerdos de asociación al uso. Y con Ecuador se está en proceso de negociación de un acuerdo similar al negociado con Colombia y Perú. El foro de encuentro y negociación son las cumbres UE-América Latina, que han conseguido institucionalizarse como espacio de diálogo bianual, ahora con la CELAC como principal espacio de interlocución.

Al contrario de lo que ha ocurrido con los EE. UU. o Europa, el papel de China ha sido paulatinamente más apreciable casi en toda la región, con la excepción de Centroamérica, que mantiene tradicionales vínculos con Taiwán. Hace años que China es el segundo socio comercial de la región, por detrás de los EE. UU. Para algunos países, como Perú, ya es el principal socio. AL representa más del 30% de las exportaciones chinas, y más del 25% de sus importaciones. Pero además es un actor clave en la financiación de la región y en las inversiones que se realizan en algunos sectores, como el minero-extractivo y el de infraestructuras. Las dos vertientes de la relación china con Latinoamérica, la económico-productiva y la político-cultural, están bien diferenciadas.

En lo productivo, la relación con China se parece en parte a la relación de dependencia que existió con Gran Bretaña o los EE. UU. Se exportan materias primas y se importan productos manufacturados; se reciben grandes préstamos e inversiones, pero priman los intereses estratégicos chinos. Los beneficios para la región se obtienen en los márgenes resultantes de estos flujos.

En lo político y cultural, China no es capaz de tener la misma influencia que tuvieron las anteriores potencias occidentales. En estos tiempos hay ciertos valores que son tenidos por fundamentales (la democracia, la transparencia, la defensa de los derechos humanos, de los derechos laborales, de las poblaciones indígenas y del medio ambiente), y China no es un campeón en ninguno de ellos. De ahí que su influencia sea, más bien, limitada.

Por último, lo más nuevo es la vinculación particular de algunos países de la región con otras potencias emergentes, como China, India, Rusia, Sudáfrica e incluso Irán. La presencia de Brasil como parte del llamado grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) ha impulsado este alineamiento, aunque la relación venía de lejos en el caso de Cuba y Venezuela con Rusia, de Venezuela y Argentina con Irán, etc.

Lo más destacado de estas relaciones ha sido la reciente creación del Banco de Desarrollo de los BRICS, dotado de 100 mil millones y otros 100 mil millones destinados a un fondo de reserva llamado "Acuerdo de Reservas de Contingencia", cuya finalidad sería el evitar presiones de liquidez en el corto plazo, promover la cooperación entre los BRICS, fortalecer la red de seguridad financiera global y complementar los arreglos internacionales existentes. El Banco nace como alternativa a los órganos creados en Bretton Woods, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Es decir, se trata de una contestación en toda regla al orden establecido en el sistema internacional, cuyas condiciones de gobernanza vienen

mostrándose muy maltrechas en el contexto de la globalización. La situación geopolítica y geoeconómica de los países miembros (BRICS) es poco sólida y muy heterogénea, pero les une su condición de potencias emergentes, su origen colonial, sus discursos antiimperialistas (salvo en el caso de Rusia, que más bien sería al contrario) y la demanda de una mayor autonomía a la hora de definir su papel en la escena internacional. Todo esto puede llegar a tener efectos importantes para el conjunto de AL en todos los órdenes, aunque sólo una parte de la región se termine vinculando al proyecto, lo que requeriría un análisis específico que no cabe en este editorial. Lo más relevante sería el viraje de algunos de los países líderes de la región hacia patrones políticos y culturales que probablemente terminarían por alejarla de la tradición occidental, con la que de hecho mantiene una conflictiva relación prácticamente desde su independencia.

### **3. ¿Cómo se presenta la región ante esta nueva época?**

#### *3.1. Más heterogénea que nunca*

Como venimos apuntando, una de los consensos más extendidos entre los especialistas sobre la región es la constatación de su complejidad. Tanto los problemas como los intereses y las posibles soluciones a las distintas realidades subregionales no pueden ser analizados ni enfrentados desde una única ni similar perspectiva, puesto que se encuentran alejados unos de otros. Hablar de AL, en singular, conlleva el alto riesgo de asumir que los retos del desarrollo que enfrenta el Cono Sur, por ejemplo, son similares a los del istmo centroamericano. Con ello no queremos decir que la diversidad de la región sea ningún descubrimiento. De hecho es una característica que se manifiesta a lo largo de toda su historia. Lo que se pretende destacar es que, hasta hace algunos años, la tendencia casi mayoritaria en todas las disciplinas fue la de analizar la realidad latinoamericana como un conjunto unitario. No se puede negar que existen razones para ello (históricas, culturales, etc.), especialmente si el análisis se realiza desde un enfoque occidental o eurocéntrico. Pero hoy no es posible ya utilizar este método, porque la región se presenta más heterogénea que nunca. México, Centroamérica y El Caribe permanecen ligadas a la órbita estadounidense, aunque ganando autonomía. Suramérica ha conseguido, en mayor medida, abandonar el estereotipo que la ligaba a la condición de "patio trasero", y ha ampliado sus vínculos y asociaciones con otros países y regiones, especialmente Brasil, como acabamos de ver. Y los países de la vertiente pacífica buscan con ahínco vincularse al liderazgo comercial asiático. De este modo, los

intereses económicos y políticos de unos y otros en materia de relaciones exteriores les llevan a actuar con bastante autonomía y a buscar asociaciones diversas. De ahí que, tanto el proceso de regionalización como los patrones del interregionalismo que han venido practicando, se manifiesten cada vez más confusos y dispersos. Un rápido repaso, de norte a sur, nos ilustra esta situación.

En México, la vuelta del PRI al gobierno y la reforma del Estado propuesta por Peña Nieto parecen indicar el inicio de una nueva modernización, tras el fracasado intento del PAN, en lo que supuso la primera experiencia de alternancia en el poder desde la revolución. Pero la situación que vive el país, marcado a fuego por la corrupción institucional y la violencia, hace difícil pensar en que las reformas puedan salir adelante. No obstante, se trata de la primera potencia industrial de AL, aspirante permanente a ejercer un liderazgo que no puede terminar de consumar debido a dichos problemas internos. Su vínculo con los EE. UU. es cada vez más estrecho a todos los niveles, incluido el modelo de desarrollo, sin que falten episodios de pasajera tensión. Es también uno de los promotores de la comunidad iberoamericana y el miembro de la región más antiguo en la OCDE.

En Centroamérica, el agotamiento del modelo de desarrollo surgido de Esquipulas ofrece muestras cada vez más evidentes: débil crecimiento económico de los países, mantenimiento de importantes trabas al desarrollo, finalización de los procesos de apertura e inserción internacional (Acuerdo de Asociación con la UE), estancamiento del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), que incluye la configuración de una unión aduanera y un esquema multidimensional que admite la apuesta por las políticas públicas regionales. Esquipulas propició la paz y la democracia, y fomentó un modelo de desarrollo equitativo cuyo éxito ha sido limitado. Ha llegado el momento de la renovación en la subregión más pobre y desigual de AL, también la más violenta del mundo. La apuesta de la mayoría de los países por especializarse en el sector de logística internacional mediante la ampliación o construcción de canales interoceánicos y puertos no parece clara, salvo en el caso de Panamá. Como ya indicamos más arriba, la sociedad civil empieza a dar señales de indignación con la actuación de sus gobiernos en Guatemala y Honduras.

En el Caribe, Haití se asoma a la necesidad de definir una nueva agenda de desarrollo sin el sustento de la ayuda externa de otros años, sin haber concluido la reconstrucción del país. En cuanto a la República Dominicana, habrá que observar qué significa su todavía reciente incorporación al SICA. Puerto Rico decidió en 2012 convocar un referéndum plebiscitario sobre su estatuto político de asociación a los EE. UU. En el resultado, obtuvo mayoría el desacuerdo con el estatuto actual de libre asociación y la opción por incorporarse como estado

federado de los EE. UU. Recientemente, declaró impagable su deuda externa y buscó el rescate del gobierno norteamericano, cosa que hasta ahora no ha conseguido. De la situación cubana ya se habló en la sección anterior.

Ya en Suramérica, en Colombia la estabilidad económica y la racionalidad política hicieron posible la vía hacia la paz. En Venezuela, el proyecto chavista parece haber tomado un rumbo irreversible hacia ninguna parte, al tiempo que Ecuador y Bolivia, alumnos aventajadas con dirigentes más solventes, supieron aprovechar su oportunidad para refundar unos Estados que se encontraban francamente en ruinas, al tiempo que reforzaron el modelo basado en el control por parte del Estado de los recursos naturales, cosa que no había dado resultado ni en México ni en Venezuela. Perú también cerró un período de inestabilidad política, enfilando una senda de moderación y pragmatismo político fundado en el nacionalismo, que hasta ahora ha podido conjugar con un crecimiento económico sin precedentes, pero queda a la espera de enfrentar profundos problemas de pobreza y desigualdad, así como el de cerrar las heridas de su historia reciente.

Por su parte, Chile entró inesperadamente en un período de crisis institucional tras años de éxito económico basado en la apertura de sus mercados, que en gran medida responde a sus intereses como país dependiente de las exportaciones de cobre. La crisis chilena puede relacionarse con el anuncio del actual gobierno de abrir la esperada reforma constitucional que le debiera permitir superar el trauma del régimen pinochetista. Muy cerca, Uruguay es el país que menos novedades aporta, el más previsible y quizás por ello el más estable. Junto con Paraguay, representan un frente que demanda el desbloqueo del MERCOSUR y su apertura a las negociaciones interregionales, cosa que no tiene visos de concretarse a plazo corto tras confirmarse el ingreso de Bolivia.

Brasil tendrá que digerir el sueño de potencia mundial mientras afronta una crisis institucional muy grave, relacionada con el agotamiento del proyecto político liderado por el Partido de los Trabajadores (PT) y el agotamiento del ciclo económico expansivo. Y Argentina afronta la recta final del período kirchnerista sin que pueda vislumbrarse a ciencia cierta si entramos en una fase de continuidad o de ruptura. Probablemente se asista a una nueva reencarnación del peronismo en su vertiente más pragmática, la que parece encarnar el candidato Scioli, o quizás se produzca la alternativa a manos de la Propuesta Republicana (PRO) que lidera Mauricio Macri. En este último caso, estaríamos ante un más que probable cambio de modelo que podría afectar al futuro de MERCOSUR.

### 3.2. Con un regionalismo tan interesante como confuso e ineficaz

La idea de integración forma parte del acervo histórico latinoamericano, se encuentra en el propio origen de los procesos de independencia. AL fue también pionera en la implantación de este tipo de proyectos desde finales de la década de los años 1950, al igual que ocurriera en Europa. Sin embargo, en contraste con la europea, la integración latinoamericana ha carecido de continuidad y de un método claro. En ninguno de sus periodos se identifica claramente como un compromiso de Estado asumido por los distintos países involucrados. Se ha pasado del regionalismo cerrado de los años 1960 y 1970, basado en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, al regionalismo abierto de los años 1990, muy vinculado al proyecto neoliberal de ese período y, posteriormente, a un regionalismo post-liberal que responde a la nueva visión de los gobiernos de izquierda emergentes en los primeros años del nuevo siglo. Este último modelo, que incluye a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), rompe con la estrategia anterior, situando a la política y al Estado en el centro rector, desde donde se promueven propuestas de cooperación con un claro perfil desarrollista. La Alianza del Pacífico, el último proyecto en aparecer, parece retomar el modelo del regionalismo abierto.

Una característica de todo este proceso es la aparente disgregación que ha terminado por producirse, una dinámica paradójicamente contraria a la del propio concepto de integración, pero que está muy relacionada con la heterogeneidad que hemos evidenciado en estas páginas. La reactivación de los procesos del regionalismo de los años 1990 se suele entender como un intento de respuesta a la globalización. Sin embargo, regionalismo e integración regional no son exactamente sinónimos. En el período al que nos estamos refiriendo, el momento más determinante se situó en el abandono del paradigma regionalista a escala hemisférica basado en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Este modelo de libre mercado propugnado por los EE. UU. ha mostrado sobradamente que las ventajas terminan beneficiando en mayor medida a los países más fuertes económicamente, y que el efecto derrame no resulta suficiente para paliar las deficiencias estructurales de los más débiles. Se trata, en definitiva, de una opción por el mantenimiento del *statu quo* que no responde a los intereses de la mayoría de latinoamericana.

Una década después del fracaso del ALCA, lo que encontramos en AL es la convivencia de tres modelos de regionalismo, en algunos casos conjugados dentro de un mismo proyecto, lo que le otorga gran complejidad e ineficacia. A saber: acuerdos de libre comercio, cuyo objetivo es la configuración de un área de libre

comercio; acuerdos de cooperación entre países, cuyo objetivo es promover mayor interdependencia entre los países miembros sin compromisos institucionales; y acuerdos de integración regional, cuyo objetivo es alcanzar mayores cotas de interdependencia a partir de instituciones y políticas comunes, y que generalmente contempla la conformación de una unión aduanera.

La evolución de los procesos, marcada por los bajos niveles de compromiso mostrado por los países miembros, da lugar a un panorama más cercano a la cooperación desarrollista, con límites institucionales a la interdependencia, aunque existen múltiples matices. Las tensiones sufridas a lo largo de estos años se debaten entre dos modelos: el de libre comercio, impulsado por los EE. UU., y el de integración más profunda, propugnado por la UE y también más cercano a la tradición estructuralista latinoamericana. Sin embargo, las dudas sobre las ventajas de cualquier tipo de cesión de soberanía así como las reservas de los gobiernos nacionales ante ellas, han impedido el desarrollo de los grandes proyectos que bajo esta fórmula se pusieron en práctica en la década de los años 1990: la Comunidad Andina (CAN), Mercosur y el SICA.

Una de las razones que se han esgrimido es que la integración latinoamericana nunca consiguió definir un modelo integracionista que adecuase sus objetivos y sus expectativas a sus capacidades<sup>5</sup>. El regionalismo abierto indujo al desarme arancelario como vía rápida al libre comercio, pero fue incapaz de promover políticas de integración positiva que permitieran hacer efectivas la promoción de las uniones aduaneras que se fueron configurando. Se desregularon los mercados nacionales en pos de la construcción de un mercado regional, pero no se fue capaz de regular las dinámicas diferenciadas que se dieron dentro de éste para hacerlo más eficiente. Y ello, a pesar de que se pusieron a punto marcos jurídicos, políticos e institucionales que lo posibilitaran. En definitiva, se configuraron sistemas políticos, pero sin políticas.

De esta forma, los modelos de los años 1990 fueron víctimas del asedio de la propuesta de libre comercio hemisférica procedente de Norteamérica (el ALCA) y del rechazo de los nuevos gobiernos de izquierda (contrahegemónicos) que accedieron al poder en Suramérica con la entrada del nuevo siglo. Con una alta

---

<sup>5</sup> Este argumento suele encontrarse en algunos de los trabajos desarrollados por el grupo de investigación en Estudios Comparados en Integración Regional, de la Universidad Loyola Andalucía y la Fundación ETEA. Véanse, por ejemplo, P. CALDENTY (2014), *Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana*, en CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, n° 156, Sede Subregional de México; o F. SANTOS CARRILLO (2013) *Sociedad civil e integración centroamericana*, Fundación ETEA, San Salvador.

dosis de ideología, el paradigma viró hacia un regionalismo más centrado en la cooperación entre países, retomando los discursos del desarrollismo de la década de los años 1950 y la vuelta del liderazgo del Estado, pero esta vez desdeñando la integración económica. Los nuevos proyectos “postliberales” (ALBA, UNASUR) no definieron, de este modo, estructuras institucionales tan desarrolladas ni aspiraron a la supranacionalidad, pero tampoco ofrecen buenos resultados.

El debate se encuentra, en estos momentos, más abierto que nunca, y posiblemente necesitado de una reconfiguración estratégica. Concretamente se sitúa en torno a la pervivencia de los modelos integracionistas de los años 1990 bajo el paradigma del regionalismo estratégico, centrado en una propuesta más pragmática que permita ir desarrollando los mercados regionales bajo la forma de uniones aduaneras incompletas (SICA, la Comunidad del Caribe CARICOM, MERCOSUR); la evolución de los proyectos postliberales, que dependerá en buena medida de la consolidación de sus respectivos marcos institucionales (ALBA, UNASUR), ahora en franco estancamiento debido a su fragilidad institucional; y la vuelta a un modelo cercano al regionalismo abierto que se centra en el libre comercio con posibilidad de desarrollar marcos de cooperación entre países miembros, como es la Alianza del Pacífico. Lo interesante de la Alianza del Pacífico es que los cuatro países que la forman han optado por la colaboración de temas concretos, relegando la retórica y renunciando prácticamente a la creación de institucionalidad. Es una lógica pragmática que contrasta con los discursos habituales, y en eso está basando el aparente éxito de que disfruta. Caso distinto es el de la CELAC, conformado como un espacio de asociación y diálogo político entre países latinoamericanos. Su objetivo es el de ejercer de alternativa a la OEA y promover el diálogo interregional, pero no puede ser considerado estrictamente como integración regional, aunque su relevancia geopolítica es creciente.

El regionalismo es, por tanto, un tema central para AL, pero la situación es especialmente compleja. Refleja, en buena medida, la falta de claridad sobre el modelo al que se dirige la región, así como las dudas que surgen en el seno de los gobiernos para resolver los múltiples problemas que enfrentan cuando quieren conjugar soberanía, democracia y globalización.

### *3.3. La identidad de América Latina ante sus retos de futuro*

Se diría que en estos años el debate sobre la identidad latinoamericana está todavía acuciado por falsos dilemas, aunque el pensamiento latinoamericano viene construyendo desde hace ya algún tiempo un discurso basado en la teoría

poscolonial que reivindica una lectura de la identidad latinoamericana desde la diversidad y el mestizaje, frente a la manera de leer la realidad monopolizada por el pensamiento único occidental. Tal corriente crítica viene siendo compartida en gran medida por la izquierda latinoamericana, puesto que se articula con todos los grandes problemas de la región, desde cualquier perspectiva que se miren.

Es posible intuir que será la capacidad para definir un modelo propio de desarrollo la que podría contribuir a resolver dichos dilemas. Pero se echa en falta un verdadero pacto social que sea capaz de afrontarlos. Durante estos años, la región consiguió romper con algunas de las raíces históricas del subdesarrollo. Ya no está, por ejemplo, sometida totalmente a fuerzas externas; tampoco tiene los niveles de dependencia económica y tecnológica de otras épocas ni está subordinada al eje Norte-Sur. No sólo conservó, sino que incluso amplió algunos sectores estratégicos, destacando sobre todo la capacidad exportadora de la industria brasileña. E incrementó el tamaño de su clase media del 50 al 70%, consiguiendo sacar a 70 millones de personas de la pobreza entre 2003 y 2010. Pero la desaceleración apareció finalmente, cuando la región aún no había conseguido reducir sustancialmente las brechas con respecto a los países desarrollados. En consecuencia, la región ha quedado en la franja denominada como "países de ingreso medio", que algunos autores consideran una especie de trampa en el camino hacia su desarrollo.

Las instituciones han mejorado su desempeño, pero no suficientemente. La situación de la educación y la salud, por su parte, sigue siendo considerada como un obstáculo para alcanzar mayores niveles de productividad. La economía informal supera en algunos países el 60%, un rasgo vinculado a los bajos niveles de desarrollo económico, a las desigualdades socioeconómicas y a los altos volúmenes de evasión fiscal. Y el tamaño y calidad de las infraestructuras económicas son deficientes, estimándose unas necesidades de inversión para toda la región en un horizonte hasta 2020 entre un 5 y un 8% del PIB, cuando la inversión media durante los mejores años de bonanza no sobrepasó el 2%.

No sólo fracasaron las reformas liberales, sino también los programas de redistribución o de transferencias monetarias condicionadas. En estas últimas siguen siendo insuficientes: ante la alternativa de generar auténticas políticas redistributivas, todo se reduce a programas subsidiados y de exención fiscal, los cuales permiten evidentemente a los gobiernos reforzar sus redes clientelares. Pese a que muchos autores buscaron otras fórmulas alternativas, la impresión es que la reforma fiscal sigue siendo la piedra angular para comenzar a resolver los problemas de la desigualdad latinoamericana. Mientras tanto, el mantenimiento de altos niveles de desempleo en muchos países y altas tasas de economía informal en todos es

un caldo de cultivo ideal para la violencia que hoy caracteriza a la región, desde la frontera del río Grande hasta la Tierra de Fuego.

La cuestión de la violencia y la seguridad ciudadana es un problema central ya en la mayoría de los países. Es la principal preocupación de la ciudadanía y alienta propuestas peligrosas para los derechos humanos, como la utilización del ejército para patrullar las calles. Las maras, los cárteles y la creciente infiltración del narcotráfico en las estructuras estatales de varios países son asuntos fuera de control en algunos y muy preocupante en otros. El problema, en general, se ha extendido a casi todos los países justo cuando empezaba a remitir en Colombia, uno de los núcleos originarios del mismo. En México, la situación se ha agravado hasta cotas casi insostenibles, poniendo en serios aprietos las garantías constitucionales. Corrupción, debilitamiento de las instituciones, flujos migratorios internos (las grandes urbes están creciendo a un ritmo inasumible, lejos de la sostenibilidad) y externos: son peligros que se extienden más allá de lo político, que muestran unos Estados todavía frágiles con verdaderos problemas de gobernabilidad.

Otro tema que ha ido ganando relevancia es la cuestión indigenista. A lo largo de estos años se ha avanzado sustancialmente en el ya largo proceso de visibilización de la realidad indígena, y de reivindicación de sus derechos y de su filosofía de vida, que incluso se ha ensalzado como una teoría de desarrollo. El Buen Vivir (o *Sumak Kawsay*, en quechua) presenta una alternativa al desarrollo basado en la idea occidental de progreso, una oportunidad para construir otra sociedad sustentada en la convivencia del ser humano en diversidad y en armonía con la naturaleza, a partir del reconocimiento de los diversos valores culturales existentes en cada país. En algunos países esta idea ha adquirido significado, más allá de su mero reconocimiento formal, constitucional en algunos casos. Bolivia y Ecuador son dos ejemplos claros donde el reconocimiento de los derechos y valores indígenas han dado lugar a la puesta en práctica de medidas específicas y efectivas de integración y reparación. Contrasta con lo que ocurre, por ejemplo, en otros países como Guatemala, donde la mayoritaria comunidad indígena se encuentra en una situación de fuerte distanciamiento con el Estado.

En el ámbito cultural, filosófico o antropológico, a pesar de la inflacionaria agenda del activismo y de la reivindicación de categorías procedentes de la teoría crítica, de la teoría del Buen Vivir o de las creencias sobre la *Pachamama*, persisten graves problemas relacionados con la alteridad, étnica o de género, y con el acceso universal a la cultura. Ni el mensaje neoliberal que llega desde los altavoces de la industria mediática de Miami, ni la farragosa deconstrucción de los discursos poscoloniales, lograron avanzar sustantivamente en el problema de la identidad

ni en los agravios del imperialismo o de la leyenda negra, todavía a flor de piel a poco que se rasque.

Resta aludir, por último, a la cuestión medioambiental, un reto cuya magnitud es difícil de exagerar en una región como AL, toda una superpotencia en biodiversidad. En este tema, la región parece estar reaccionando a décadas de devastación, aunque se siguen registrando desastres medioambientales de forma cotidiana en regiones como la Amazonia. La quinta parte del territorio de AL ha sido destinada a la conservación, una cifra más elevada por ejemplo que la de los países en desarrollo. La gestión del agua está recibiendo igualmente especial atención por todos los actores, y muchos gobiernos están adoptando ya un enfoque integrado que permita una gestión más eficiente de los recursos hídricos. Algo similar ocurre con la gestión de los residuos sólidos en las grandes zonas metropolitanas.

Todos los informes sitúan a la región como una de las zonas más perjudicadas por el cambio climático. No es de extrañar la fuerza que han ido cobrando los movimientos medioambientalistas y cómo éstos se han ido posicionando ante la opinión pública y ante la conciencia ciudadana. La reciente visita del papa a la región, coincidiendo con la publicación de la encíclica *Laudato si*, ha supuesto un verdadero respaldo para los movimientos medioambientalistas de la región, que se han visto reflejados en algunos de los ejemplos señalados en el documento. La encíclica ensalza la importancia del ambiente como un bien común, haciendo suyos los argumentos científicos sobre la responsabilidad del hombre y de la sociedad en el calentamiento global. Vincula el deterioro medioambiental y las desigualdades sociales como dos fenómenos que tienen una raíz común, al tiempo que denuncia los intereses particulares que frenan cualquier iniciativa política a escala mundial.

#### **4. Conclusiones**

En definitiva, la región sigue enfrentando retos numerosos y muy relevantes en materia de desarrollo. Y todos ellos nos resultan familiares. Aunque se han puesto de manifiesto los avances registrados durante esta última década, creemos que existen elementos que respaldan nuestra hipótesis de que se podría haber aprovechado mucho más el extraordinario período de crecimiento económico que ha atravesado la región. Al igual que ocurre cuando nos hemos referido en otras ocasiones a Centroamérica, lo más destacado de este relato crepuscular es que los avances registrados a lo largo de estos años, pese a la relevancia de algunos de ellos, no han sido capaces de promover los cambios estructurales que todavía necesita la región.

La democracia se consolidó, pero es una democracia incompleta y vulnerable, con un sistema de partidos muy débil, escasamente representativo y que acepta mal la pluralidad, que sigue al servicio de los tradicionales –¿excesivos?– liderazgos caudillistas y de un presidencialismo que en bastantes ocasiones sigue contemplando el Estado desde una óptica patrimonialista. Tras los embates del Consenso de Washington y del ajuste estructural, de la mano de los gobiernos de la izquierda resurgió el Estado omnipotente en el norte y en el sur, y con él un nacionalismo todavía necesitado de una profunda modernización. Sin embargo, el Estado sigue siendo débil, demasiado sesgado al servicio de las elites.

El predominio de la izquierda en buena parte de los gobiernos de la región modificó las prioridades en la agenda del desarrollo, volviendo a colocar al Estado por encima del mercado. Los resultados de este viraje nos muestran una década con avances significativos, una década ganada en aspectos relacionados con el abandono de la pobreza por parte de una parte importante de la población, con avances respecto a la igualdad, con la modernización del Estado y con el desbloqueo de algunos conflictos históricos, que ahora ofrecen posibles vías de solución. Pero aunque se erradicó en parte la pobreza y se incrementaron los efectivos de la clase media, persisten los mayores niveles de desigualdad del mundo y la exclusión sobre amplias capas de población. Hubo crecimiento económico, pero no fue capaz de general el ahorro suficiente para una redistribución de la renta más eficiente ni cambiar el modelo productivo. En temas como la generación de bienes públicos y políticas de bienestar social universal, por ejemplo, ya ni siquiera se habla en los programas políticos de la izquierda, temiendo enfrentar el tabú de la reforma fiscal. ¿Está la nueva clase media latinoamericana en disposición de exigir el mantenimiento de sus condiciones de vida al Estado? Sea como fuere, parece necesario separar el debate político de las transformaciones que se observan con cierta claridad, especialmente si se compara el funcionamiento del Estado actual con respecto a su funcionamiento de hace una década o en períodos anteriores.

En cuanto a la posición de AL en el mundo, estos años han sido de confirmación de la ruptura de dependencias tradicionales, especialmente con los EE. UU. y con España, y de las aspiraciones de alineamiento con bloques alternativos dentro del sistema internacional, como es el caso de Brasil en el seno de los BRICS. Ambos casos son producto de la confluencia de dos fuerzas que se manifiestan: por un lado, del nuevo discurso emancipador de los gobiernos latinoamericanos, que retoma su histórica demanda de autonomía propia teniendo al regionalismo como eje aglutinador; por otro, el desinterés y la incapacidad de las viejas potencias. En el caso estadounidense es un síntoma claro de la redefinición de sus intereses, que ahora priorizan el área del Pacífico y, más concretamente, al continente asiático. En

el caso de España, cabe poner de relieve el rotundo fracaso de la política exterior de los últimos gobiernos españoles, hasta perder cualquier protagonismo en los asuntos claves de la agenda latinoamericana.

El horizonte, en fin, se presenta plagado de nuevos retos y reformas de distinta naturaleza, lo que significa que no están nada claros los derroteros que tomará el desarrollo futuro de AL, entendido como concepto aglutinador. Pero es posible hallar más luz si nuestro análisis se concentra en otros niveles, como por ejemplo el subregional. Quizás haya llegado el momento de concentrar nuestros esfuerzos en el estudio de la región partiendo de la heterogeneidad que aquí hemos subrayado. Ya no resulta posible utilizar la categoría de AL como unidad de análisis, salvo que estos sean de carácter muy general y corriendo el riesgo de suplantarlo latinoamericano por lo suramericano. Eso significaría, probablemente, plantear un abordaje desde la alteridad, olvidando nuestro irremediable enfoque eurocéntrico.

## ESTUDIOS

---

### Ley natural y ética universal Aproximación al documento de la Comisión Teológica Internacional de 2009

José Manuel Caamaño López y Julio Luis Martínez Martínez, S. I.<sup>1</sup>

**Resumen:** Al mismo tiempo que hablar de “ética mundial” o ética universal es frecuente, e incluso a veces parece obvio, la tradicional referencia a la ley natural ha decaído hasta prácticamente su desuso, salvo en limitados círculos, especialmente los ámbitos eclesialísticos católicos, y ni aún en todos estos. Aunque hoy todos los interlocutores concernidos reconocen que el deseo y la búsqueda de unas bases morales compartidas por unos y por otros, más allá de las propias creencias y convicciones, es decir lo que une a los seres humanos, garantizar y puede promover una convivencia justa, la cuestión sigue siendo muy relevante, y hasta urgente. El concepto de “ley natural”, al que se refirió un importante documento de la Comisión teológica internacional de hace seis años, titulado precisamente “En busca de una ética universal”, permite a los autores del estudio adentrarse en la discusión de uno de los fundamentos de la Moral social de inspiración cristiana, que reviste gran importancia para integrar las problemáticas más actuales: mundialización e interdependencia, cambios culturales y tecnológicos y diálogo interreligioso. El de ley natural es un concepto de gran riqueza, aunque con no pocos elementos ajenos a su lógica que lo han ido debilitando y complejizando, casi diríamos “desnaturalizando”. No estamos ya tan sólo frente a la tensión entre universalidad y particularidad, sino ante otra tensión. Los consensos fundamentales y las novedades emergentes. Caminar en la búsqueda de principios y valores compartidos sigue siendo urgente y necesario, pero este camino sólo tendrá éxito si parte de un sólido acuerdo y un lenguaje ético común, no sólo abierto al diálogo, sino al cambio ante la alteridad complementaria de otros interlocutores. El estudio resume la historia de la ley natural, así como su sitio en el magisterio moral católico (apartados tercero y cuarto), para adentrarse en los siguientes apartados en la relación conceptual entre razón universal y ley natural (apartado quinto) y en la cuestión de la conversión de los principios en preceptos

---

<sup>1</sup> Profesores de Moral social y Pensamiento Social Cristiano. Universidad Pontificia Comillas, Madrid. [jllopez@comillas.edu](mailto:jllopez@comillas.edu) y [juliomm@teo.upcomillas.es](mailto:juliomm@teo.upcomillas.es)

normativos (apartado sexto). En el apartado séptimo los autores tratan de la cuestión insoslayable del diálogo intercultural e interreligioso, para concluir en el siguiente apartado con una reflexión sobre la ley natural y la referencia a la verdad que ayude a determinar los preceptos de la ley natural..

**Palabras Clave:** *Consenso ético, diálogo intercultural e interreligioso, ética universal, ley natural, particularidad, universalidad.*

**Fecha de recepción:** 3 de febrero de 2015.

**Fecha de admisión definitiva:** 16 de septiembre de 2015.

**Natural law and universal ethics. Approach to the document of the International Theological Commission**

**Abstract:** At the same time that talk of “global ethics” or universal ethics it is frequent, and even at times seems obvious, the traditional reference to natural law has declined to almost its disuse, except in limited circles, especially the Catholic ecclesiastical areas, and even in all these. Although today all stakeholders concerned recognize that the desire and the search for a moral basis shared by some and by others, beyond beliefs and convictions, i.e. what unites human beings, ensure and can promote a fair coexistence, the question is still very relevant, and even urgent. The concept of “natural law”, which referred to an important document of the international theological Commission from six years ago, entitled precisely “in search of a universal ethics”, allows the authors of the study to delve into the discussion of one of the foundations of the social morality of Christian inspiration, which is of great importance to integrate the most current problems: globalization and interdependence, technological and cultural changes and interreligious

**La loi naturelle et de l'éthique universelle.**

**Approche au document de la Commission théologique internationale**

**Résumé:** En même temps que parler de «l'éthique mondiale» ou éthique universelle, elle est fréquente et parfois même semble évidente, la référence traditionnelle à la loi naturelle, même si celle-ci a diminué presque sa désuétude, sauf dans des milieux limitées, en particulier ecclésiastiques catholiques et même pas dans tous ceux-ci. Même si aujourd'hui tous les acteurs concernés reconnaissent que le désir et la recherche d'une base morale partagée par les uns et par les autres, au-delà des croyances et des convictions, c'est-à-dire ce qui unit les êtres humains pour assurer et promouvoir une coexistence juste, est accepté, la question est toujours très pertinent et même urgent. Le concept de «loi naturelle», qui faisait référence à un important document de la Commission théologique internationale de six ans, intitulé précisément “À la recherche d'une éthique universelle”, permet aux auteurs de l'étude de se plonger dans la discussion de l'un des fondements de la morale sociale d'inspiration

dialogue. Natural law is a rich concept, although with quite a few non-logic elements that have been weakening it and analyzing it, we could almost say "denaturing". We aren't already just face the tension between universality and particularity, but another strain. The fundamental consensus and emerging developments. Walking in search of shared principles and values is still urgent and necessary, but this way will succeed only if part of a solid agreement and a common ethical language, not only open to dialogue, but to change to the complementary otherness of others. The study summarizes the history of the law of nature, as well as your website in the Catholic moral teaching (paragraphs third and fourth), to enter in the following sections regarding the conceptual between universal reason and natural law (fifth paragraph) and on the question of the conversion principles in normative precepts (sixth paragraph). In the seventh paragraph the authors address the unavoidable question of intercultural and inter-religious dialogue, to conclude in the next section with a reflection on the reference to the truth that will help determine the precepts of natural law and natural law..

**Key words:** *Ethical consensus, intercultural and interfaith dialogue, universal ethics, natural law, particularity, universality.*

chrétienne, qui a une très grande importance pour intégrer les problèmes plus récents: mondialisation et interdépendance, changements technologiques et culturelles et dialogue interreligieux. Celle de loi naturelle est une notion riche, mais avec certains éléments moins rationnels qui affaiblissent et même arrivent à sa presque « dénaturation ». Nous ne sommes pas déjà face à la tension entre l'universalité et la particularité, mais dans une autre souche. Le consensus fondamental exige des nouveaux développements. La marche en quête de valeurs et de principes communs est toujours urgent et nécessaire, mais ça va réussir seulement si une partie d'un accord solide et un langage commun d'éthique se fait jour, non seulement ouvert au dialogue, mais à l'altérité complémentaire des autres. L'étude résume l'histoire de la Loi naturelle, ainsi que sa place dans l'enseignement morale catholique (paragraphes troisième et quatrième), pour entrer dans le rapport conceptuel concernant le lien entre raison universelle et loi naturelle (alinéa 5) et sur la question de la conversion des principes aux préceptes normatifs (sixième alinéa). Dans le septième alinéa, les auteurs abordent la question inévitable du dialogue interculturel et interreligieux, pour conclure dans la section suivante avec une réflexion sur la référence à la vérité qui aidera à déterminer les préceptes de la loi naturelle..

**Mots clé:** *Consensus éthique, dialogue interculturel, dialogue interreligieux, éthique universelle, loi naturelle, particularité, universalité.*

## I. Introducción

Hace años que hablar de «ética mundial», «ética global» o «ética universal» es un lugar común entre los estudiosos de la filosofía y de la teología moral. Pero lo que realmente convierte este lugar común en tarea ineludible no es ya solo su mero interés teórico, sino sobre todo su repercusión práctica, especialmente por las graves consecuencias que se derivan de unas acciones que ya no tienen únicamente una dimensión local, sino que afectan al conjunto de la humanidad y pueden poner en riesgo el futuro de muchas culturas, pueblos e incluso de la totalidad de nuestro mundo. Por ello, y pesar de todas las discrepancias que genera, sigue siendo importante caminar hacia la búsqueda de unas bases morales comunes que todos podamos compartir y que sean la garantía de un orden social justo y de una convivencia pacífica de las diversas culturas y religiones del mundo.

Ahora bien, la búsqueda de esas bases comunes nunca ha sido fácil, y menos aún cuando nos encontramos en sociedades marcadas por un pluralismo en donde deben convivir sistemas morales y religiosos diferentes, algunos de ellos además caracterizados por el fanatismo y la intransigencia, y que con frecuencia ocultan otros intereses no manifiestos que, sin embargo, determinan su expresión pública. Pero precisamente eso es lo que hace tan necesario y urgente seguir buscando referencias morales que todos podamos compartir y que estén en la base de cualquier sistema político e ideológico, es decir, bases que a pesar de las diferencias puedan garantizar una convivencia pacífica y justa. De ahí las cuestiones que debemos plantearnos: ¿existe una ética universal común para todos los seres humanos? ¿Existen valores morales objetivos válidos en todo tiempo y lugar? ¿Cuáles son? ¿Cómo podemos conocerlos? Se trata de cuestiones importantes porque, en el fondo, buscan aquello que une a los seres humanos a pesar de la multiplicidad de registros culturales y códigos morales, y que, como decíamos, forma parte de la construcción de una sociedad en paz y bienestar, la búsqueda de elementos que estén en la base de la convivencia y que todos podamos aceptar. Y es precisamente a esa base común a lo que la Iglesia Católica se refiere con el concepto de «ley natural»<sup>2</sup>.

El concepto de ley natural tiene una larga historia marcada por la coexistencia de circunstancias positivas y negativas, ya que sobre él se vertieron no pocos elementos que con frecuencia no eran sino fruto de concepciones derivadas de un orden social

---

<sup>2</sup> Hemos desarrollado esta cuestión en J. L. MARTÍNEZ – J. M. CAAMAÑO (2004) *Moral fundamental. Bases teológicas del discernimiento ético*, Santander, 353–375; cf. K. DEMMER (2011) *Introducción a la teología moral*, Estella (Navarra), 69–80.

no siempre justo. Joseph Ratzinger afirmaba hace años que bajo ese concepto se han colado por la puerta falsa ideas ajenas al propio cristianismo, es decir, que

*aparecen elementos que podríamos denominar “ideológicos”, [...] procesos que solo de modo aparente se presentan como de Derecho Natural o teológicos, pero que en realidad proceden de una estructura social considerada como natural y que se establecen, por tanto, en concepto de normas*<sup>3</sup>.

Pero al mismo tiempo se trata de un concepto que posee una gran riqueza y que constituye un lugar adecuado para fundamentar y garantizar derechos y deberes básicos de todas las personas, y de ahí la necesidad de un análisis depurado y renovado de su sentido último y concreto que además tenga en cuenta la globalidad de las dimensiones de lo humano en referencia continua al bien moral. En efecto, a pesar de los problemas que generalmente acarrea, el concepto de la ley natural constituye una excelente oportunidad para la elaboración de una ética universal que asuma las diferencias culturales y religiosas existentes en el mundo sin quedar atrapada y bloqueada por ellas. De ahí que sea un concepto importante en la fundamentación de la moral cristiana. Así lo ha estimado la propia Comisión Teológica Internacional (CTI) al dedicar algunas de sus sesiones al estudio de esta categoría, fruto de las cuales nació el documento publicado en 2009 con el título *En busca de una ética universal: nueva perspectiva sobre la ley natural*<sup>4</sup>.

## 2. Ley natural y ética universal

En el ritmo acelerado –casi vertiginoso– de las transformaciones históricas en las que nos encontramos, aparecen algunos factores cruciales que nos sirven para enmarcar la necesidad de tratar esta cuestión de la ley natural y la ética universal<sup>5</sup>:  
1) La formación de una sociedad mundial e interdependiente en la que los poderes

<sup>3</sup> J. RATZINGER (1969) “Derecho natural, Evangelio e Ideología en la Doctrina Social Católica. Consideraciones católicas sobre este tema” en K. VON BISMARK – W. DIRKS (dirs.) *Fe cristiana e ideología*, Alcoy (Alicante), 38.

<sup>4</sup> COMISIÓN TEOLÓGICA INTERNACIONAL (2009) *En busca de una ética universal: nueva perspectiva sobre la ley natural*, Madrid, 63–148, cf. el análisis de A. VICINI (2010) “La búsqueda de una ética universal: el documento sobre la ley natural de 2009 de la Comisión Teológica Internacional”: *Concilium* 46, 145–154; T. TRIGO (ed.) (2011), *En busca de una ética universal: un nuevo modo de ver la ley natural*, Pamplona.

<sup>5</sup> Seguimos a J. RATZINGER, “Lo que cohesiona el mundo. Las bases morales prepolíticas del Estado liberal” en: J. RATZINGER – J. HABERMAS (2006) *Dialéctica de la secularización*, Madrid, Encuentro, 51–68 (aquí p. 51–52).

políticos, económicos y culturales se ven cada vez más remitidos recíprocamente unos a otros y se tocan y se complementan mutuamente en sus respectivos ámbitos; 2) el desarrollo de posibilidades del ser humano tanto para hacer como para destruir, que, más allá de lo que hasta ahora era habitual, plantean la cuestión del control legal y ético del poder; 3) el encuentro de culturas (y de religiones, como más tarde aclararemos) como matriz de un *ethos* universal: en el proceso de encuentro y compenetración de las culturas se han quebrado y, por cierto, bastante profundamente, certezas éticas que hasta ahora se consideraban básicas. Y así se convierte en una cuestión de gran urgencia la de cómo las culturas que se encuentran, pueden hallar fundamentos éticos que puedan conducir su convivencia por el camino correcto y permitan construir una forma de domar y ordenar ese poder.

En realidad, este análisis que tan certeramente hizo J. Ratzinger en aquel debate con su compatriota J. Habermas que ha quedado como un lugar de referencia casi obligada, plantea la aguda cuestión de cómo en una sociedad mundial con sus mecanismos de poder y sus fuerzas desatadas, así como con sus muy distintas visiones acerca de qué es el derecho y la moral, podrá encontrarse una evidencia ética efectiva que tenga la suficiente fuerza de motivación y la suficiente capacidad de imponerse, como para poder responder a los desafíos señalados y ayuden a hacerles frente. Estamos frente a la dialéctica que se le plantea siempre a toda reflexión ética: la de la *universalidad* y la *particularidad*, hoy agudizada a consecuencia de la globalización; una dialéctica que nos pone tanto ante la búsqueda de la universalidad como ante el diálogo intercultural e interreligioso. La pregunta es si la ley natural, tan querida dentro de la tradición católica, puede seguir desempeñando un papel constructivo y aportar utilidad, sobre todo en este momento en que dicho concepto se ha vuelto tan problemático al ser discutible el presupuesto tradicional de la racionalidad de la propia naturaleza<sup>6</sup>.

El documento de la CTI entra de lleno en las implicaciones que supone la toma de conciencia de la universalidad e interdependencia de los problemas y de los acontecimientos que vivimos, con sus consiguientes llamadas a la unidad del género humano y a la responsabilidad común. Así ocurre con la ecología, la escasez de recursos, el clima, la economía, el terrorismo, el crimen organizado, la violencia, la tecnología, los medicamentos, etc.<sup>7</sup>. Todo ello haría ver la importancia de caminar en la búsqueda de valores comunes que puedan ser compartidos por todos los seres humanos en las diferentes culturas. En ese sentido se destacan los esfuerzos

---

<sup>6</sup> Cf. J. RATZINGER (2006) cit., 61.

<sup>7</sup> *En busca de una ética universal*, cit. 65ss.

realizados por muchas personas en todos los ámbitos como la cultura, el arte, la religión, la política o el voluntariado. Ahora bien, se trata de esfuerzos que brotan de buenas intenciones pero que solo tendrán éxito si se apoyan en un sólido acuerdo sobre bienes y valores que representen las aspiraciones más profundas de las personas, y por eso es necesario buscar un lenguaje ético común estando dispuestos al diálogo y a la conversión, es decir, a bajar las defensas para dejarse afectar por el otro. De hecho, tenemos ejemplos concretos de estos intentos durante el último siglo, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, tales como la *Declaración de derechos humanos* de 1948 o las éticas dialógicas.

Tal vez uno de los intentos recientes más loables y conocidos es la denominada «ética mundial», fruto de los trabajos realizados por el Parlamento de las Religiones del mundo en 1993 en Chicago bajo el liderazgo de Hans Küng, que entre sus frutos ha dado la publicación de la *Declaración de una ética mundial*<sup>8</sup>. Su empeño es el de buscar aquellos valores comunes a las culturas y tradiciones religiosas mediante el consenso en principios básicos, a saber: 1) No puede haber un nuevo orden mundial sin una nueva ética mundial. 2) Toda persona debe ser tratada humanamente (dignidad de la persona). 3) Directrices morales: no violencia y respeto por la vida, solidaridad, tolerancia y verdad, igualdad entre hombre y mujer. 4) Cambiar mentalidades para tomar conciencia de la responsabilidad y transmitirla a las futuras generaciones. Sin duda el proyecto de una ética mundial representa un intento significativo de buscar valores compartidos, pero a juicio de la CTI tiene el problema de reducir los valores a formas de consenso inductivo, es decir, que al no afirmar nada absoluto puede derivar en un excesivo relativismo de los valores cuya validez puede ser muy variable y dependiente en exceso de las culturas, algo que aquí no vamos a discutir.

Esto es importante porque afecta también a los fundamentos del derecho y la política, pues si los valores morales no son más que fruto del consenso o de las mayorías, acaba por negarse o cuestionarse la existencia de una verdad objetiva universal, que sería, para algunos, fuente de intolerancia y violencia. Dicho de otra manera: en nombre del pluralismo y de la democracia se abriría la puerta al relativismo y al positivismo jurídico, rechazando así toda referencia a criterios objetivos y ontológicos, de modo que la ley sería justa por ser fruto de la voluntad del legislador, algo a todas luces peligroso (aun dentro del orden democrático) porque también el legislador debe actuar dentro de unos límites y no al margen de lo humano ni de una ley moral superior. Así de claro lo decía también Ratzinger:

---

<sup>8</sup> H. KÜNG (1995) *Proyecto de una ética mundial*, Madrid, Trotta.

*también las mayorías pueden ser ciegas o injustas. La historia da buena prueba de ello. ¿Se puede seguir hablando de justicia y de derecho cuando, por ejemplo, una mayoría, incluso grande, aplasta con leyes opresivas a una minoría religiosa o racial?.*

Y precisamente aquí se sitúa la importancia de la ley natural como forma de evitar los riesgos y peligros en que caen las teorías éticas que prescinden de una fundamentación última de sus afirmaciones morales. Eso sí, a juicio de la CTI necesitamos una visión de la ley natural renovada cuya sustancia está en la afirmación de que

*las personas y las comunidades humanas son capaces, a la luz de la razón, de discernir las orientaciones fundamentales de un actuar moral conforme a la misma naturaleza del sujeto humano y de expresarlas de manera normativa en forma de preceptos o mandamientos (n. 9).*

Se trataría de preceptos objetivos y universales, previos a cualquier determinación positiva del derecho y no exclusivos del cristianismo, que además constituirían el fundamento de la vida social.

### 3. Apunte histórico sobre la ley natural

Lo primero que hay que decir es que el concepto de ley natural no es de origen cristiano, aunque sí fue asumido por el cristianismo desde fechas muy tempranas y con algunas peculiaridades que no siempre tuvieron un carácter positivo<sup>10</sup>. Aun así, e incluso antes de la elaboración de una teoría concreta, todas las grandes tradiciones sapienciales religiosas y filosóficas han tenido elementos comunes que posteriormente se han calificado de ley natural, tal como ocurre con la Regla de Oro: «no hagas al otro lo que no quieras para ti»<sup>11</sup>. En el fondo todas coinciden en el reconocimiento de una especie de sabiduría inherente a la realidad con un

---

<sup>9</sup> J. RATZINGER (2006) cit., 54.

<sup>10</sup> Para visiones generales de la historia de la ley natural cf. CH. E. CURRAN (1977) "Natural Law" en *Id.*, *Themes in fundamental moral theology*, Londres, 27–80; D. LAFRANCONI (1972) "La legge naturale: linee di uno sviluppo storico e problema attuali": *Rivista di Teologia Morale* 4, 393–437; F. GÓMEZ CAMACHO (1985) "Cumplimiento y desarrollo de la ley natural": *Miscelánea Comillas* 43, 437–463; A. VAN MEUSEN (1967) "Ley natural y evolución": *Concilium* 3(2), 388–399; J.-M. AUBERT (1967), "Le droit naturel, ses avatars historiques et son avenir": *Le supplément* 81, 282–324; A. ARNTZ (1965) "La ley natural y su historia": *Concilium* 1(2), 41–61; Y. R. SIMON (1968) *La tradición de la ley natural*, Madrid; E. CHIAVACCI, "Ley natural" en: NDTM, 1013–1028.

<sup>11</sup> Cf. *En busca de una ética universal*, cit., 75ss.

mensaje moral válido para todos los individuos y pueblos y que el ser humano es capaz de conocer, descifrar y respetar.

Pero la idea concreta de ley natural procede del ámbito político, aunque ya en el mundo griego adopta una significación moral, tal y como se refleja en la *Antígona* de Sófocles cuando la protagonista se rebela contra la norma establecida que le impedía enterrar a su hermano y contra la que reclama su derecho a hacerlo invocando la existencia de «leyes no escritas, inmutables, de los dioses: su vigencia no es de hoy ni de ayer, sino de siempre»<sup>12</sup>. En la misma línea, Platón y Aristóteles distinguen entre leyes que tienen su origen en acuerdos (justicia legal) y leyes que tienen valor por naturaleza (justicia natural), de manera que mientras las primeras ni son eternas ni obligan a todos, las segundas obligan siempre y en todas partes<sup>13</sup>, con lo cual la moralidad adquiere ya su base en un orden metafísico.

Con todo, aunque la ley natural está en el trasfondo de gran parte de la concepción griega de la realidad e incluso en la base de la filosofía de la naturaleza procedente del mundo jónico, su primera teorización se realiza en el marco del Estoicismo y posteriormente en el Derecho romano, que la convierten en algo inmanente y objetivo con consecuencias normativas para el ser humano y como base de una ética universalista. Zenón, por ejemplo, afirma la existencia de un *Logos* divino que preside, rige y conserva la naturaleza; un *Logos* inmanente a la realidad que siembra sus semillas sobre los elementos materiales, algo de lo cual participa el ser humano y que, por tanto, debe ocupar el puesto que el *Logos* le ha asignado en ese orden natural<sup>14</sup>. Y Cicerón, recogiendo el pensamiento estoico, dirá que «la naturaleza es, pues, un elemento que, abarcando al mundo y protegiéndolo, lo hace sin duda con sentimiento y razón»<sup>15</sup>, en la línea de lo que también afirmará Séneca. En el fondo la naturaleza tiene un orden racional del cual el ser humano participa, y de ahí que la ley natural es vivir según la propia

---

<sup>12</sup> SÓFOCLES, *Antígona*.

<sup>13</sup> Cf. ARISTÓTELES, *Retórica*, I, XIII, 2 (1373b); *Ética a Nicómaco*, 1134b. Hay que decir que algunos sofistas han interpretado la ley natural como la ley de los más fuertes, algo que no sostenían ni Platón ni Aristóteles (cf. PLATÓN, *Gorgias*, 483c-484b). De hecho, para autores como Protágoras el justo natural sería un injusto social, de modo que ahí reside la importancia de las leyes positivas.

<sup>14</sup> Cf. el detallado análisis de E. ELORDUY (1972) *El Estoicismo*, Madrid (aquí, pp. 121ss).

<sup>15</sup> *Ib.*, 108, 110. Refiriéndose a la ley natural afirma Cicerón que «existe una ley verdadera, que es la recta razón, conforme con la naturaleza, universal, inmutable, eterna, que llama con sus imperativos al cumplimiento del deber» (*De republica*, III).

naturaleza vivificada por las semillas del *Logos*. Esto es lo que posteriormente se llamaría «iusnaturalismo» y que ha sido asumido también por autores latinos, que introducen sus matices y gradaciones.

De alguna manera el judaísmo comparte en alguna medida esta visión en los numerosos preceptos que aparecen a lo largo del Antiguo Testamento, pero además el cristianismo –que también asume esta concepción de la ley natural cuya primera formulación neotestamentaria se encuentra en la Regla de Oro (Mt 7, 12; Lc 6, 31)– la interioriza: «Porque cuando los gentiles que no tienen ley, hacen por naturaleza lo que es de la ley, éstos, aunque no tengan ley, son ley para sí mismos, mostrando la obra de la ley escrita en sus corazones, dando testimonio su conciencia, y acusándoles o defendiéndoles sus razonamientos» (Rom 2, 14–15)<sup>16</sup>. Aún así se puede decir que la evolución posterior en la interpretación de la ley natural por parte de los autores cristianos asume la visión estoica pero cristianizándola, es decir, que el *Logos* que gobierna la realidad es el Dios creador cuya voz se hace perceptible a la conciencia humana en virtud de su razón, con lo cual la ley natural no es sino la expresión de la ley eterna de Dios impresa en el orden de la creación. Con ligeras variantes ésta es la concepción que ha recorrido todo el pensamiento de la Patrística.

Pero, sin duda, el gran sistematizador de la ley natural es santo Tomás de Aquino en la Escolástica<sup>17</sup>, que la define como «la participación de la ley eterna en la criatura racional»<sup>18</sup>. En realidad, tanto la ley eterna como la natural no son sino dos modos de ser de una misma ley, eterna en cuanto está en Dios, y natural en cuanto es participada y conocida por las criaturas con su razón. Además sus preceptos son evidentes, el primero de los cuales es «haz el bien y evita el mal»<sup>19</sup>. De aquí se derivan los demás preceptos, tanto los primarios como los secundarios. Lo primarios responden a inclinaciones naturales como la conservación, la procreación y la perfección, mientras los secundarios derivan de éstos. Serían, por ejemplo, el Decálogo o el llamado Derecho de gentes<sup>20</sup>. Incluso habría algunos preceptos

---

<sup>16</sup> Cf. C. H. DODD (1967) *El Evangelio y la ley de Cristo*, San Sebastián, 103–121.

<sup>17</sup> Cf. S. J. POPE (2010) “Tradición e innovación en la ley natural: una interpretación tomista”: *Concilium* 46, 21–32.

<sup>18</sup> *STh.*, I-II, c.91, a.3.

<sup>19</sup> *Ib.*, I-II, c.94, a.2.

<sup>20</sup> *Ib.*, I-II, c.94, a.2; c.100, a.1.3.; II-II, c.57, a.3.

lejanos que solo los sabios son capaces de conocer. En cuanto a las propiedades de la ley natural, Tomás de Aquino menciona cuatro: la primera es la unidad<sup>21</sup>, en cuanto proviene y se orienta a un mismo fin (Dios, la bienaventuranza); la segunda es la universalidad, en cuanto que es idéntica y cognoscible por todos en todo tiempo y lugar; la tercera la inmutabilidad, en cuanto que no cambia nunca dado que proviene de la perfección e inmovilidad de la razón divina; y la última la indelebilidad, pues ya que está impresa en la propia naturaleza no tiene necesidad de ponerse por escrito, es indeleble de por sí. De esta manera quedaba sistematizada la concepción de la ley natural que mayor influencia tendría posteriormente a pesar las disputas entre el voluntarismo y el intelectualismo e incluso a pesar también de las críticas realizadas a lo largo de la modernidad.

De hecho, a partir del Renacimiento y especialmente de los nuevos derroteros de la filosofía postcartesiana, la ley natural pasa por un período de secularización dando lugar al nacimiento de un nuevo iusnaturalismo que ha estado en la base de la construcción de los estados actuales y de las teorías del contrato social, algo que queda bien reflejado en la clásica fórmula de Hugo Grocio al afirmar la existencia de normas que obligan «*etsi Deus non daretur*». Esto no impidió, sin embargo, la aparición de numerosas críticas al concepto de ley natural y que la han llevado a ser una categoría con connotaciones frecuentemente negativas, especialmente por la concepción de la naturaleza presente en algunas corrientes de pensamiento a las que se le ha acusado de una visión excesivamente biologicista y estática que no responde a una concepción global, personalista y pluridimensional del ser humano. Evidentemente no podemos aquí detenernos en ello, pero de ahí la importancia de una reinterpretación de la ley natural que asuma también el carácter dinámico e histórico de la persona sin tener que renunciar a la defensa de un sustrato común que garantice la unidad y la igualdad más allá de la variabilidad o el cambio de circunstancias, un sustrato que, en el fondo, sea la garantía de la justicia social y la base de cualquier forma de consenso.

#### **4. La ley natural en el magisterio moral de la Iglesia**

La ley natural ha estado muy presente en la reflexión moral de la Iglesia<sup>22</sup>. Sobre todo hasta el siglo XIII era básicamente asimilada a la ley evangélica. A partir de ahí empieza una reflexión que aún considerando la ley natural como fruto de un

---

<sup>21</sup> Ib., I-II. c.94, a.2, ad.1.2. Las demás propiedades las explica en los artículos 4, 5 y 6.

<sup>22</sup> El protestantismo generalmente ha tenido hacia la ley natural una actitud de rechazo.

orden natural derivado de la ley divina, la interpreta también de una manera más universalista y secular, utilizándola de punto de unión de todos los seres humanos y base de las actuaciones de la autoridad civil, algo que se hace cada vez más claramente a partir de la encíclica *Libertas praestantissimum* publicada por León XIII en 1888. A partir de entonces la ley natural se utiliza como referente para la defensa de la propiedad privada, para fundamentar los derechos humanos contra el relativismo, para garantizar el carácter objetivo de algunas normas de la vida social, para fundamentar la democracia o para defender la libertad frente al totalitarismo o el bien común frente al positivismo jurídico. Además, tal como afirma el documento de la CTI, «la ley natural es de por sí accesible a la razón humana común a creyentes y no creyentes y la Iglesia no tiene su exclusiva, pero, como la Revelación asume las exigencias de la ley natural, el magisterio de la Iglesia ha sido constituido su garante e intérprete»<sup>23</sup>. En cualquier caso la ley natural se ha ido consolidando como una categoría nuclear en el conjunto de la fundamentación de la moral católica hasta nuestros días, aunque no le han faltado tampoco dificultades y críticas, sobre todo tras el Concilio Vaticano II.

De hecho los documentos del concilio apenas la utilizan (GS 74, 79) y tampoco le conceden una reflexión pausada. Es cierto que en las décadas posteriores, en particular en el largo pontificado de Juan Pablo II, fue recuperando una presencia cada vez mayor en toda la fundamentación moral del magisterio, tanto en el ámbito de la moral social como especialmente en el de la moral sexual, en donde ha sido objeto de numerosas críticas por sostener una interpretación excesivamente biologicista actualizando la falacia naturalista (*is-ought pasaje*) esbozada siglos atrás por David Hume<sup>24</sup>, descubierta por Henry Sidwick y denominada así por George Eduard Moore en su libro *Principia Ethica* de 1903. Esta falacia denuncia el paso ilegítimo en virtud del que saca una deducción de comportamientos humanos a partir del análisis metafísico de la naturaleza individual y social del hombre, es decir, que la conducta normativa se formula después de un razonamiento por silogismos deducidos de la naturaleza. Dicho de otra forma: del «es» (por naturaleza) se deduce el «deber ser» (por moralidad)<sup>25</sup>. Sin entrar a valorar lo acertado o no de tales críticas sí merece la pena señalar, antes de seguir, las afirmaciones centrales del magisterio en este sentido para poder valorar adecuadamente su aportación.

---

<sup>23</sup> En *busca de una ética universal*, cit., n. 34.

<sup>24</sup> D. HUME (1981) *Tratado de la naturaleza humana* [1739–1740], II, Madrid, 689–690.

<sup>25</sup> A. KOSNIK (dir.) (1978) *La sexualidad humana. Nuevas perspectivas del pensamiento católico*, Madrid, Cristiandad, 75.

Como ya dijimos, la Iglesia ha recurrido a la ley natural con frecuencia y en diferentes ámbitos para fundamentar la existencia de un orden moral objetivo del que extraer determinaciones morales concretas. Ahora bien, desde la publicación de la encíclica *Humanae vitae* de 1968 y de la declaración *Persona humana* de 1975, se habla de la ley natural como una ley que responde a la naturaleza del hombre, es decir, de una ley que se expresa de modo humano y que es la expresión interior de un conjunto de impulsos vitales racionales<sup>26</sup>, algo que en realidad tampoco es nada nuevo. Dice en el número 4 de *Persona humana* que se trata de leyes «inscritas en los elementos constitutivos de la naturaleza humana; leyes que se revelan idénticas en todos los seres dotados de razón». Lo que se nos está dando a entender es que, de la inmensa variedad de situaciones y experiencias, emergen módulos de comportamiento generalmente admitidos y «dictámenes o imperativos que atestiguan la connatural formulación interior –a nivel de inteligencia y de conciencia– de principios teóricos y prácticos»<sup>27</sup>, dictámenes de la naturaleza que se desplegarían –siguiendo a Tomás de Aquino– en tres direcciones: en el ser, en la reproducción y en el conocimiento, que son los llamados preceptos primarios de la ley natural. Ellos responden a la verdadera naturaleza del ser humano, de modo que «no puede haber auténtica promoción de la dignidad del hombre sino en el respeto del orden esencial de su naturaleza» (*Persona humana*, n. 3). Desde aquí se califican de inmorales en diversos documentos, por ejemplo, las prácticas anticonceptivas artificiales o las técnicas de reproducción humana asistida así como las relaciones homosexuales, dado que no responden a la naturaleza de la persona ni a su fin esencial. Evidentemente a este juicio hay que añadir otros elementos que tienen que ver con la concepción global de la sexualidad que está en el fondo de la doctrina moral católica al lado de la ley natural.

Con todo, desde el plano de la fundamentación de la moral cristiana, destaca la aportación de la encíclica *Veritatis splendor* (VS) de Juan Pablo II, en donde la

---

<sup>26</sup> R. SPIAZZI – J. VISSER (1976) *Comentarios y polémicas sobre la declaración "Persona humana"* en: AAVV, *Algunas cuestiones de ética sexual*, Madrid, 159–197. Hay que reconocer también que en la *Humanae vitae* Pablo VI está abierto a las nuevas aportaciones de las teorías psicológicas como la «teoría de la forma» o el behaviorismo en cuando a la consideración bio-psíquica del hombre, aunque según algunos hace un uso excesivo de las leyes biológicas (cf. B. HÄRING (1970) *La crisis de la Humanae vitae*, Madrid, 101–119).

<sup>27</sup> R. SPIAZZI – J. VISSER, o.c., 169: «son precisamente las leyes naturales del pensamiento (principio de contradicción, identidad, causalidad, finalidad, razón suficiente) y de la acción consciente dirigida por el pensamiento (finalismo del bien humano que hay que practicar y, por tanto, distinción entre el bien y el mal y, consiguientemente, imperativo interior, anterior a su formulación exterior positiva, en el plano religioso o civil, de hacer el bien y evitar el mal en los distintos campos de acción)».

ley natural ocupa un lugar muy destacado al situarse como punto de solución al conflicto entre la libertad y la verdad presente en muchas comprensiones actuales de la moral cristiana<sup>28</sup>. De hecho, en el número 4 empieza denunciando las teorías que rechazan «la doctrina tradicional sobre la ley natural y sobre la universalidad y permanente validez de sus preceptos». Por eso Juan Pablo II la considera algo irrenunciable de la moral cristiana, para lo cual asume la concepción procedente de Tomás de Aquino según la cual la ley natural es la «participación de la ley eterna en la criatura racional» (VS 43), con lo cual en el fondo es la misma y única ley. Ahora bien, no se trata de una simple ley causal de la naturaleza, sino que es la «luz de la inteligencia infundida en nosotros por Dios» (VS 12, 40) y por la cual podemos conocer lo que se debe hacer y evitar, discernir entre el bien y el mal, es decir, que está intrínsecamente unida a la razón humana, y por eso se llama ley natural, «no por relación a la naturaleza de los seres irracionales, sino porque la razón que la promulga es propia de la naturaleza humana» (VS 42).

Al mismo tiempo VS rechaza las críticas que algunos autores han hecho a la propuesta del magisterio de la Iglesia –especialmente en el ámbito de la moral sexual y matrimonial– calificándola de «físicismo, biologicismo o naturalismo» y desde la que «se condenarían como moralmente inadmisibles la contracepción, la esterilización directa, el autoerotismo, las relaciones prematrimoniales, las relaciones homosexuales, así como la fecundación artificial» (VS 47). Según la exposición de VS tales autores sostienen que, en el fondo, el magisterio no tendría en cuenta ni el carácter racional y libre del hombre ni los condicionamientos culturales de las normas morales, contra lo cual afirman que tanto los mecanismos de comportamiento como las inclinaciones naturales pueden ofrecer orientaciones generales, pero no determinar la valoración moral de los actos humanos, lo cual correspondería a la libertad en sus condicionamientos corpóreos e históricos.

Por el contrario, VS defiende que la visión magisterial de la ley natural supera la confrontación entre la libertad y la naturaleza desde una visión integral de la persona que da al cuerpo humano su valor real: «*la persona –incluido el cuerpo– está confiada enteramente a sí misma, y es en la unidad de alma y cuerpo donde ella es el sujeto de sus propios actos morales*» (n. 58). De ahí que la ley natural, conocida a través de la razón, se refiere a la naturaleza de la persona en su unidad, «en la unidad de sus inclinaciones de orden espiritual y biológico, así como de todas las demás características específicas, necesarias para alcanzar su fin»

---

<sup>28</sup> Cf. el análisis de N. BLÁZQUEZ, “Ley natural” en G. DEL POZO ABEJÓN (dir.) (2002) *Comentarios a la Veritatis splendor*, Madrid, 593–618. Una visión más crítica es la de M. VIDAL (1994) *La propuesta moral de Juan Pablo II*, Madrid, 82ss.

(n. 50). Desde aquí se pueden extraer finalidades, derechos y deberes fundados en la naturaleza corporal y espiritual, es decir, desde una normatividad que no es sólo biológica sino sobre todo racional. Por eso las inclinaciones naturales tienen significación moral en cuanto se refieren a la persona y a su realización auténtica, algo que se verifica en la naturaleza humana<sup>29</sup>.

## 5. Naturaleza y razón en la ley natural

La ley natural es, por tanto, un concepto clave de la fundamentación de la moral católica no exenta de problemas. En el fondo se parte de la idea de la existencia de una naturaleza que trasciende las diferencias culturales e históricas de manera que es «la medida de la cultura y es la condición para que el hombre no sea prisionero de ninguna de sus culturas» (VS 53). Precisamente el significado de lo que sea la naturaleza humana es uno de los problemas que está en el fondo de las críticas al concepto de ley natural, sobre todo cuando desde ahí se extraen los contenidos normativos para la moral, los cuales tampoco pueden ser ajenos a la historicidad que caracteriza al ser humano.

El concepto de naturaleza como tal proviene del griego *physis* y aparece probablemente por primera vez en la *Odisea*, aunque lo encontramos también en otros autores como Herodoto, Tucídides o Isócrates<sup>30</sup>. No es extraño que existan ya tratados *Perí physeos* desde principios del siglo VI a.C. Además existen muchas otras palabras relacionadas con esta y que confluyen en el mismo sentido del verbo *phyo* con el significado de «producir», «hacer» o «nacer». En todos estos términos aparece la raíz *phy* («nacer»), que proviene de la indoeuropea *bhu*, y cuya significación primaria está emparentada con un verbo esencial de todas las lenguas como es el verbo *ser*. De hecho, esa raíz se conserva en el inglés actual (*to be*), en alemán (*Ich bin*), y en ciertas formas verbales latinas, indias, sánscritas o zendas. Es de esta raíz desde la cual surge *Physis* con la significación tanto de «nacimiento» y «generación» como de «ser» y «devenir», polaridad que se refiere tanto a lo esencial y estático de algo como a su dinamismo y movilidad.

---

<sup>29</sup> A continuación VS señala las características de la ley natural, su universalidad y su inmutabilidad (nn. 51–53).

<sup>30</sup> Cf. R. PANIKKAR (1972) *El concepto de naturaleza. Análisis histórico y metafísico de un concepto*, Madrid, 55ss.

Al igual que ocurre con otros términos, al traducirlo al latín hubo que echar mano de un vocablo inconexo con el griego que fue el de *natura*, con lo que conceptualmente son lo mismo. Pero *natura* proviene de *gnatus*, cuya raíz *gena* (en indoeuropeo *g'n*) da formas nominales y verbales en casi todas las lenguas con el significado de «engendrar» o «poner en este mundo». No es extraño que Pablo de Tarso llegue a decir, refiriéndose a la filiación divina del ser humano, que «somos de su género», de su *génos* (Hch 17, 29). Incluso la tradición lo ha entendido como el ser del género de aquello de lo cual hemos nacido, con lo cual se va interpretando en relación con el vocablo griego de *physis*. La *natura* llega a ser considerada como el origen de los seres, algo ya presente en el significado de *génesis* desde la Grecia primitiva: el acto que produce las cosas y la realidad de donde emergen, unidos al conjunto de todos los nacimientos, formarían un todo dinámico que es la *natura*.

En definitiva, de este cruce entre *physis* en el sentido dinámico de «ser», y *natura* en el sentido más estático de proceder, tenemos el concepto de «naturaleza» que mantiene la polaridad entre lo que efectivamente es de modo necesario y lo que por azar o libertad se pueda producir en la evolución histórica de la realidad material, algo cuanto menos fundamental al añadirle el predicado de «humano», que engloba datos biológicos pero tampoco se reduce a ellos. De hecho, y aunque siempre la antropología cristiana tuvo una visión global del ser humano al comprenderlo como «imagen y semejanza de Dios» (a pesar de las controversias existentes), durante la modernidad y especialmente a partir del siglo XX parece imponerse el hecho de que la naturaleza ya no puede pensarse de forma unívoca ni en el espacio ni en el tiempo, sobre todo porque incluso las nuevas investigaciones científicas han provocado que la ciencia moderna tuviera que contar con múltiples restricciones en su campo<sup>31</sup>, ya no sólo por la intrínseca variabilidad y mutación constante de la naturaleza, sino también porque desde las aportaciones de las geometrías no euclidianas, la teoría de la relatividad restringida einsteniana, el principio de indeterminación de Heisenberg o los avances de la mecánica cuántica, han problematizado la validez del conocimiento objetivo y, por tanto, se ha hecho muy difícil sostener que ese conocimiento de la naturaleza sea un dato puro, objetivo y estable totalmente exterior al sujeto, algo que en algunas comprensiones parecía indiscutible. Esto no significa negar la existencia de una naturaleza humana como tal, sino comprenderla en su carácter dinámico e histórico cuya interpretación está mediada por la razón: es una naturaleza racional, de modo que sin dejar de ser un material enigmático y matematizable en cuanto a los elementos que componen

---

<sup>31</sup> E. CHIAVACCI (1996) «Hacia una reinterpretación del concepto de naturaleza» en: D. MIETH (ed.) *La teología moral ¿en fuera de juego? Una respuesta a la encíclica 'Veritatis splendor'*, Barcelona, 125–145.

su estructura, posee también una dimensión psíquica y espiritual<sup>32</sup>, con capacidad para abrirse al mundo, de resistir a los impulsos modelando libremente su vida y –en palabras de Zubiri– ejecutando su mismidad a lo largo del tiempo<sup>33</sup>.

La naturaleza humana está situada –atendiendo a las propias dimensiones etimológicas del propio concepto– entre lo dado y lo por adquirir, con capacidad proyectiva mediante la que puede hacer suya o no la realidad de los sentimientos y noticias que de sí mismo o del mundo exterior recibe, es realidad abierta, «intimidad y acción en el mundo, amor y odio, creación artística y creación individual, religiosidad e irreligiosidad, heroísmo y cobardía, alegría y dolor, socialidad e historia...»<sup>34</sup>. Por eso la naturaleza humana, más que normativa, es *fente de normatividad abierta*, que vive y realiza su historicidad en una determinada realidad concreta en la cual la razón tiene un papel fundamental.

En este sentido se puede entender la crítica de Josef Fuchs a algunas comprensiones de la ley natural que, de alguna manera, supondrían o un positivismo divino o una deriva hacia la falacia naturalista. Por eso rechaza que se puedan extraer contenidos concretos de la ley natural desde la naturaleza humana de forma directa, aunque no niega que ésta funcione heurísticamente determinando una concepción general del bien o incluso ofreciendo parámetros generales que se deben tener en cuenta. En efecto, la naturaleza como tal no es normativa ni, por tanto, podemos deducir de constataciones biológicas conclusiones morales detalladas, es decir, la moral no puede ser deducida de categorías ontológicas naturalistas<sup>35</sup>. Por el contrario afirma Fuchs que la ley natural está escrita en la naturaleza del hombre pero en el sentido de que es el hombre mismo, en la justa realización de su esencia físico–espiritual, quien descubre, encuentra y reconoce qué actitudes de vida y comportamiento corresponden a la persona en su concreto ser humano<sup>36</sup>. Y ahí es

---

<sup>32</sup> M. SCHELER (1971) *El puesto del hombre en el cosmos*, Buenos Aires, 53–61.

<sup>33</sup> Citado por P. LAÍN ENTRALGO (1991) *Cuerpo y alma. Estructura dinámica del cuerpo humano*, Madrid, 155.

<sup>34</sup> *Ib.*, 308.

<sup>35</sup> Cf. sobre esta cuestión J. FUCHS (1988) “Diritto naturale o fallacia naturalistica?": *Rassegna di teologia* 29, 313–337. Existe una síntesis en español: “¿Derecho natural o falacia naturalista?": *Selecciones de teología* 116 (1990), 281–292; cf. también J. FUCHS (1996) “El acto moral: lo intrínsecamente malo” en: D. MIETH (dir.), *La teología moral ¿en fuera de juego?*, 199–217. Para más detalles cf. el estudio de M. E. GRAHAM (2002) *Josef Fuchs on Natural Law*, Washington.

<sup>36</sup> J. FUCHS, *Existe una morale cristiana?*, 38. Seguimos el estudio de M. E. GRAHAM, o.c. (especialmente

en donde reside el papel tan importante que Fuchs concede a la razón, que es la que tiene que interpretar y asesorar en situaciones concretas evaluando el potencial de los cursos de acción y juzgando las exigencias de la ley natural. Por eso «la razón es el vínculo crítico entre lo dado de la naturaleza humana y las decisiones morales prácticas que concretizan los contenidos de la ley natural»<sup>37</sup>. Se puede decir que «recta razón» y «ley natural» son conceptos sinónimos e inseparables, algo que estaba presente también en Tomás de Aquino y en la propuesta de VS.

Ahora bien, con las afirmaciones precedentes Fuchs tampoco quiere insinuar que la ley natural sea simplemente un producto de la razón ni que ésta por sí sola pueda generar contenidos morales sin tener en cuenta lo dado por la naturaleza humana. Lo único que a su juicio significa es que tal naturaleza es una fuente indispensable pero insuficiente para el análisis de la ley moral natural<sup>38</sup>, de modo que ésta se determina no a través de los dictados universales de la naturaleza o de la naturaleza humana, sino de lo que constituya el concreto e integral florecimiento humano, dado que «Dios ha creado al hombre completo con la posibilidad de su desarrollo y de su autodesarrollo»<sup>39</sup>.

Por todo ello es importante notar que también la CTI en el documento sobre la ley natural pretende realizar una interpretación renovada que evite tanto la sumisión de la moral a leyes físicas como la heteronomía de la conciencia por someterla a datos externos<sup>40</sup>. Además es consciente de que incluso a veces la propia teología ha

---

los capítulos 4 y 5: "Theological Anthropology and Natural Law" y "The Core of Fuchs's Mature Natural Law: *Recta Ratio* as the Proximate Norm of Morality").

<sup>37</sup> M. E. GRAHAM, o.c., 126.

<sup>38</sup> Lo sintetiza muy bien la expresión de Fuchs que dice que el ser humano es "*person and nature in one*" (cit. por M. E. GRAHAM, o.c., 133). En cuanto naturaleza posee características e inclinaciones invariables y universales, y en cuanto personalidad tiene individualidad, particularidad, historicidad, desarrollo y concreción.

<sup>39</sup> Cit. por ib., 129: «God has created man complete with the possibility of his development, and indeed of self-development». De ahí también la importancia que Fuchs otorga a la interdisciplinariedad en el descubrimiento de las exigencias de la ley natural. Cf. también otras visiones de la ley natural complementarias con la de Fuchs en J. L. MARTÍNEZ MARTÍNEZ (2002) *Consenso público y moral. Las relaciones entre catolicismo y liberalismo en la obra de John Courtney Murray, S.J.*, Madrid, 278–341 y J. M. CAAMAÑO LÓPEZ (2007) "Necesidad y libertad. La ley natural en la obra de Ángel Amor Ruibal": *Estudios Eclesiásticos* 320, 39–83. También de interés es la aportación de A. TORRES QUEIRUGA, "Ley natural y teología en contexto secular": *Concilium* 46, 33–45.

<sup>40</sup> Cf. *En busca de una ética universal*, cit., 72–73.

hecho un uso erróneo de la ley natural y la ha extendido en exceso hasta preceptos que forman parte necesaria de la cultura y de los contextos. Por eso no se puede hablar de ley natural sin tener en cuenta la dimensión personal y existencial de la vida moral humana y sin evitar la caída en una antropología reduccionista, es decir, sin vincular la naturaleza y la razón en su sentido más global y dinámico.

## **6. Determinación de valores comunes: preceptos de ley natural**

La cuestión que se plantea a continuación es, por tanto, ¿cuáles son los contenidos de la ley natural no reducida exclusivamente a determinaciones físicas o biológicas? ¿Cómo concretarlos si no es base de consensos o mayorías? Se trata de una pregunta que nunca ha sido nada fácil de responder, pero que sin embargo es fundamental porque nos enfrenta con un problema de capital importancia para la moral que reside en la determinación del bien y del mal. Es una pregunta que como decíamos más arriba hoy ha adquirido una resonancia enorme para pensar la posibilidad de la ética universal ante la potencia de los procesos de encuentro y compenetración de las culturas.

A este respecto la CTI afirma que las grandes tradiciones sapienciales siempre han dado muestra de comportamientos humanos que expresan la propia excelencia humana: actos de valentía, compasión, amor, moderación, responsabilidad, etc., comportamientos y valores que definen de alguna manera una vida «según la naturaleza», es decir, moralmente conformes con el ser más profundo del sujeto humano. Al mismo tiempo también se han reconocido otros comportamientos como moralmente reprobables como sucede con el asesinato, el robo o la mentira, atentados contra la persona y la sociedad<sup>41</sup>. Se puede decir que, en el fondo, existe la conciencia de algo que pertenece a la naturaleza humana, a pesar de que cada cultura lo entiende desde su propia visión y marco explicativo, lo que en ocasiones dificulta el entendimiento y la fundamentación última de valores humanos, dado que cada uno los determina desde su propia experiencia vital en medio de sus condicionamientos sociales. Aún así, a pesar de que el contexto y la cultura tengan un papel muy relevante, es necesario trascender las particularidades para poder llegar a la búsqueda de valores compartidos. En el apartado séptimo de este artículo mostraremos modos y actitudes para que el diálogo intercultural e interreligioso pueda contribuir a la ética universal, y diremos que algo así como la ley natural es condiciones de que podamos entendernos, colaborar y construir éticamente.

---

<sup>41</sup> Ib., 75ss.

De hecho, se torna muy difícil negar que todas las culturas coinciden en un precepto básico que es la llamada al bien: «hay que hacer el bien y evitar el mal». Se trata de un principio, que al igual que con el de no contradicción, resulta evidente para todos, es decir, se impone al ser humano como una exigencia de la propia naturaleza, como respuesta al deseo de perfección, dado que no se va uno haciendo más perfecto sin ser al mismo tiempo bueno<sup>42</sup>. Esto es importante porque sobre este precepto se apoyan todos los demás formando parte de este dinamismo interno hacia la propia realización y que los cristianos interpretamos como voluntad de Dios sobre nosotros, pero como algo no impuesto sino nacido del corazón.

¿Y cómo se produce el conocimiento de las leyes naturales concretas que deben dirigir el comportamiento? Ciertamente la captación de esos valores y normas no siempre es fácil ni clara, dado que es fruto de la experiencia y de la observación de todas las dimensiones humanas; se hace a través del actuar concreto de las personas, por lo que es imprescindible observar adecuadamente al ser humano y los bienes hacia los cuales tiende. Aquí reside la importante que tiene la razón, que siempre ha de ser recta razón. En este sentido la CTI indica que tradicionalmente se han señalado tres grandes grupos de dinamisismos naturales que actúan en la persona y que constituyen los *preceptos primarios* de la ley natural, a saber: 1) la inclinación a conservar la vida o la existencia (común a todos los seres); 2) la inclinación a perpetuarse o reproducirse (también común a otros seres); 3) y la inclinación a conocer la verdad acerca de Dios (el sentido de la vida) y a vivir en sociedad (propio de los seres racionales). Se trata de preceptos generales que constituyen la base de todo lo que se debe hacer y evitar. Ahora bien, tales preceptos tienen que ser concretados para iluminar situaciones concretas, algo que sólo es posible a través del uso de la razón discursiva. Es entonces cuando se pueden formular los denominados *preceptos segundos* de la ley natural, aquellos que la razón práctica descubre y que ya no tienen un carácter espontáneo, dado que forman parte de la realidad concreta de las personas. Aquí se situarían, por ejemplo, el deber de no matar, la apertura a la vida, la protección del medio ambiente, etc. Además se trata de preceptos que son universales (válidos para toda la humanidad) e inmutables (brotan de una naturaleza con componentes esenciales que permanecen idénticos), con lo cual no dependen de la variabilidad histórica y cultural, a pesar de que no siempre son fáciles de percibir y de que, por eso mismo, conviene ser cautos a la hora de invocar la evidencia de los mismos, ya que en ocasiones se reclama como de ley natural algo que en realidad no lo es.

---

<sup>42</sup> De hecho tradicionalmente se atribuía el conocimiento de este primer principio a una disposición intelectual humana e innata llamada *sindéresis* (cf. *ib.*, 101-104).

Al mismo tiempo hay que decir que el hecho de que los preceptos de ley natural sean universales e inmutables no significa negar que su determinación y concreción tenga un carácter histórico. De hecho, como ya hemos explicado, necesitan ser concretados para iluminar situaciones particulares, algo que no siempre es fácil porque cuanto más concretamos más difícil resulta establecer preceptos claros debido a la variabilidad y a la incertidumbre. Por eso incluso los preceptos de ley natural han ido adquiriendo formas diferentes dependiendo de las épocas y lugares. Así se explica la variación en la valoración moral de la esclavitud, del préstamo con interés o de la pena de muerte, es decir, que existe una evolución en la comprensión moral porque, en el fondo, la moral se ocupa de cosas contingentes que pueden evolucionar con el tiempo y en donde la propia razón es limitada.

Dicho de otra manera: la ley natural tiene una dimensión histórica cuyas aplicaciones pueden variar con el tiempo. Por eso es tan necesario el diálogo, la deliberación y la discusión, la experiencia y la interdisciplinariedad. Pero también la actitud en la búsqueda de lo bueno –el discernimiento moral–, la disposición de las personas para estar abiertas a la conversión y a la adquisición de virtudes para la realización de lo mejor. De hecho la CTI llega a decir que «la moral no se puede contentar con producir normas», sino que tiene que «favorecer la formación del sujeto para que se implique en su acción y sea capaz de adaptar los preceptos universales de la ley natural a las condiciones concretas de la existencia en contextos culturales diversos»<sup>43</sup>, es decir, que la moral debe cambiar corazones para connaturalizar bienes humanos. Es significativo el párrafo conclusivo:

*la ley natural no debería ser presentada como un conjunto ya constituido de reglas que se imponen a priori al sujeto moral, sino que es más bien una fuente de inspiración objetiva para su proceso, eminentemente personal, de toma de decisión*<sup>44</sup>.

En este sentido también conviene ser cautos en las críticas a los sistemas basados en consensos, de los que en realidad tampoco se puede decir que reduzcan la verdad moral a la confluencia de mayorías, algo extensible a los legisladores y gobernantes. Su papel no es determinar el bien o la verdad, sino proteger aquellos valores que garanticen una convivencia ordenada, justa y pacífica en sociedades laicas y plurales. Esto es importante incluso para las tradiciones religiosas, que no solo deben encontrar su lugar en el debate público, sino también ser capaces de un sincero diálogo entre ellas para servir mejor a las personas y al conjunto de la sociedad.

---

<sup>43</sup> Ib., 112.

<sup>44</sup> Ib., 114.

## 7. La ley natural y el diálogo intercultural e interreligioso

Decíamos que el documento de la CTI hace un llamamiento claro al diálogo intercultural e interreligioso para la búsqueda de esas bases morales que se englobarían bajo el concepto de ley natural. También el papa Francisco lo ha pedido en su exhortación apostólica *Evangelii Gaudium* al decir que tal diálogo «es una condición necesaria para la paz en el mundo, y por lo tanto es un deber para los cristianos, así como para otras comunidades religiosas» (EG 50), pero debe tratarse de un diálogo «amable y cordial» (EG 51), evitando las tentaciones sincretistas y con una actitud de apertura constante a la verdad. Desde aquí se entiende también que el propio papa afirme que

*los creyentes nos sentimos cerca también de quienes, no reconociéndose parte de alguna tradición religiosa, buscan sinceramente la verdad, la bondad y la belleza, que para nosotros tienen su máxima expresión y su fuente en Dios. Los percibimos como preciosos aliados en el empeño por la defensa de la dignidad humana, en la construcción de una convivencia pacífica entre los pueblos y en la custodia de lo creado. Un espacio peculiar es el de los llamados nuevos Areópagos, como el "Atrio de los Gentiles", donde "creyentes y no creyentes pueden dialogar sobre los temas fundamentales de la ética, del arte y de la ciencia, y sobre la búsqueda de la trascendencia". Éste también es un camino de paz para nuestro mundo herido (EG 257).*

De hecho, ya el documento de la CTI señalaba que en todas las tradiciones sapienciales, culturales y religiosas se encuentran elementos, más o menos explícitos, que caracterizan una vida conforme a la naturaleza humana, algo que también Benedicto XVI ha expresado con claridad en su encíclica *Caritas in veritate*:

*en todas las culturas se dan singulares y múltiples convergencias éticas, expresiones de una misma naturaleza humana, querida por el Creador, y que la sabiduría ética de la humanidad llama ley natural. Dicha ley moral universal es fundamento sólido de todo diálogo cultural, religioso y político, ayudando al pluralismo multiforme de las diversas culturas a que no se alejen de la búsqueda común de la verdad, del bien y de Dios. Por tanto, la adhesión a esa ley escrita en los corazones es la base de toda colaboración social constructiva (n. 59).*

### 7.1. La ley natural como base de colaboración constructiva entre culturas y religiones

Todas las culturas expresan, a su manera, lo que nosotros denominamos como ley natural o valores fundamentales de la naturaleza humana encarnados en una determinada cultura, de manera que ésta se convierte en la condición de posibilidad para entablar cualquier diálogo. Por ello la interculturalidad aparece como dimensión imprescindible de la discusión en torno a los fundamentos del ser

humano, una discusión que la Iglesia católica sabe que hoy no puede efectuarse de forma enteramente interna al cristianismo, ni tampoco puede desarrollarse solo dentro de las tradiciones de la razón occidental moderna. Para ambos grandes componentes de la cultura occidental es importante ponerse a escuchar a esas otras culturas, es decir, entablar una verdadera correlacionalidad con esas otras culturas. Es importante implicarlas en la tentativa de

*una correlación polifónica, en la que se abran a la esencial relación complementaria de razón y fe, de modo que pueda crecer un proceso universal de purificación en el que al final puedan resplandecer de nuevo los valores y normas que en cierto modo todos los hombres conocen o intuyen, y así pueda adquirir nueva fuerza efectiva entre los hombres lo que mantiene cohesionado el mundo<sup>45</sup>.*

Para que ese diálogo polifónico sea posible no se puede separar –como pide el *ethos* liberal asumido por los laicismos– la cultura de la religión, dándole la bienvenida a la primera en toda su diversidad y presencia pública y relegando a la segunda como enemiga de la convivencia plural. Afirmaba Benedicto XVI en su discurso de 2006 en la Universidad de Ratisbona que «una razón que es sorda a lo divino y que relega la religión al espectro de las subculturas es incapaz de entrar en diálogo con las culturas». Ese pensamiento es coherente con los mejores empeños por relacionar cultura y religión, y no separarlas privatizando la religión y desalojándola así de la plaza pública. Mucho mejor orientado nos parece el pensamiento de Paul Tillich al considerar que «la religión es la sustancia de la cultura» o el de autores como Jacques Dupuis o Raimon Panikkar cuando han explicado que al representar la religión el elemento transcendente de la cultura «es difícilmente separable de ella». La cultura es –decía Arrupe– «ciencia y arte, amor y acción, técnica y vida política; es también adoración y plegaria, infinita aspiración religiosa y religión determinada». Desde una comprensión así, no elitista sino antropológica de cultura, que enfatiza la integración de elementos, es desde la cual la Iglesia pudo volver a hablar de diálogo entre culturas y de su relación con la ética universal<sup>46</sup>.

A esta orientación son un excelente complemento las ideas de las últimas obras de Habermas, en las que ahora el filósofo alemán considera a las religiones –tal

---

<sup>45</sup> J. RATZINGER (2006) cit., 68.

<sup>46</sup> Es obvio que entendemos aquí por cultura el sentido antropológico de ésta, tal como la presenta la UNESCO: «cultura significa la manera en la que un grupo de personas vive, piensa, siente, se organiza, celebra y comparte la vida. En toda cultura subyace un sistema de valores, de significados y de visiones del mundo que se expresan al exterior en el lenguaje, los gestos, los símbolos, los ritos y los estilos de vida».

como hizo Hegel— «pertenecientes a la historia de la razón». Se ha dado en el que probablemente es en la actualidad el filósofo más influyente de Europa un proceso claro y muy notable evolución hacia la estima de las religiones<sup>47</sup>, evolución de la que no creemos que sean ajenos, sino todo lo contrario, sus diálogos intelectuales con su compatriota Ratzinger<sup>48</sup>.

En su libro de 2005, *Entre el naturalismo y la religión*, Habermas dice que, en el conflicto que caracteriza la situación del espíritu del tiempo presente, a saber, el conflicto entre la expansión de las cosmovisiones naturalistas y el creciente influjo político de ortodoxias religiosas, defiende que

*el pensamiento postmetafísico no puede comprenderse a sí mismo si no incluye en la propia genealogía las tradiciones religiosas al lado de la metafísica. Si se acepta esta premisa, no sería racional dejar de lado aquellas tradiciones “fuertes”, como si se tratase en cierto modo de restos arcaicos, en lugar de ilustrar la conexión interna que las vincula a las formas modernas de pensamiento. Las tradiciones religiosas proporcionan hasta hoy la articulación de la conciencia de lo que falta. Mantienen despierta una sensibilidad para lo fallido. Preservan del olvido de esas dimensiones de nuestra convivencia social y personal en las que los progresos de la modernización cultural y social han causado destrucciones abismales. ¿Por qué no habrían de contener aún hoy ciertos potenciales semánticos cifrados que podrían desplegar su fuerza de inspiración con tal de que se los transforme en lenguaje argumentativo y se les extrajese su contenido de verdad profana?<sup>49</sup>.*

Si por un momento miramos a los derechos humanos como expresión importante de la ética universal<sup>50</sup> (eso sí: no única ni totalmente abarcante de ella), topamos de nuevo con la importancia capital del diálogo entre tradiciones diversas para la ética y con la ley natural inscrita en el corazón humano presente en las diferentes culturas como condición de posibilidad de los mismos derechos e incluso del diálogo mismo. Así lo recordó el papa Benedicto XVI en un discurso en la ONU del

---

<sup>47</sup> Cf. E. MENÉNDEZ UREÑA (2008) *La teoría crítica de la sociedad de Habermas. La crisis de la sociedad industrializada*, Madrid (una síntesis excelente de la evolución de Habermas en el “Epílogo a la tercera edición”).

<sup>48</sup> Para un tratamiento extenso Cf. J. L. MARTÍNEZ MARTÍNEZ (2012) *Religión en público. Debate con los liberales*, Madrid, cap. 9º: “Religión, política y verdad. Debate entre Ratzinger, Habermas y Rawls”.

<sup>49</sup> J. HABERMAS (2005) *Zwischen Naturalismos und Religion*, Fráncfort del Meno, 7 (*Entre el naturalismo y la religión*, Barcelona 2006, 14). La traducción española de la obra dice: «se los desprendiese de su contenido de verdad profana», y tendría que decir: «se les extrajese su contenido de verdad profana».

<sup>50</sup> La universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos sirven como garantía para la salvaguardia de la dignidad humana.

18 de abril de 2008, del que merece la pena señalar dos aspectos que atañen directamente al núcleo de nuestra búsqueda.

Por un lado, afirmaba él, la *Declaración* fue el resultado de «una convergencia de tradiciones religiosas y culturales, todas ellas motivadas por el deseo común de poner a la persona humana en el corazón de las instituciones, leyes y actuaciones de la sociedad, y de considerar a la persona humana esencial para el mundo de la cultura, de la religión y de la ciencia». Por otro, y de modo concomitante, los derechos «se basan en la ley natural inscrita en el corazón del hombre y presente en las diferentes culturas y civilizaciones». Privar a los derechos humanos de su base supondría empobrecerlos por despojarlos de su fundamento, y

*ceder a una concepción relativista, según la cual el sentido y la interpretación de los derechos podrían variar, negando su universalidad en nombre de los diferentes contextos culturales, políticos, sociales e incluso religiosos. Así pues, no se debe permitir que esta vasta variedad de puntos de vista oscurezca no sólo el hecho de que los derechos son universales, sino que también lo es la persona humana, sujeto de estos derechos.*

## 7.2. La actitud de la Iglesia hacia las otras tradiciones religiosas: buena praxis en el diálogo<sup>51</sup>

Como en otros temas, también en éste el Concilio Vaticano II marca un hito con la declaración *Nostra Aetate*, exhortando a los católicos al diálogo para guardar y promover los valores espirituales y morales existentes en otras religiones en orden a colaborar con ellas en la búsqueda de la paz, la libertad y la justicia. Y es recomendado positivamente en la conclusión de GS. Tanto la declaración como el número citado de la Constitución GS habían recibido un decidido impulso de la encíclica *Ecclesiam suam* que Pablo VI publicó en el interregno del Concilio, en 1964, pero el diálogo interreligioso todavía no era afirmado como perteneciente a la misión de la Iglesia. Habrá que esperar a otros documentos postconciliares para encontrar como parte constitutiva de su misión tanto la promoción y liberación humanas (la justicia que brota de la fe) como el diálogo interreligioso.

Pablo VI escribía en esa su primera encíclica que la Iglesia estaba destinada a prolongar el diálogo de salvación que Dios ha mantenido con la humanidad a través de los siglos. El Papa describía en círculos concéntricos ese diálogo: el primero el mundo, con especial atención a los no creyentes, el segundo los creyentes

---

<sup>51</sup> Estas cuestiones las hemos tratado más extensamente en: J. L. MARTÍNEZ MARTÍNEZ (2009) *Libertad religiosa y dignidad humana*, Madrid, cap. 6°.

de las religiones no cristianas y, a continuación, el tercero, los cristianos de las Iglesias y comunidades separadas. Desde ahí se llegaba al diálogo dentro de la misma Iglesia católica.

El largo pontificado de Juan Pablo II también fue prolífico en documentos y gestos en el terreno del diálogo interreligioso. En su encíclica sobre la dimensión misionera de la Iglesia, frente a cualquier tentación de concebir el diálogo como estrategia para conseguir conversiones, el Papa Wojtyła definió el diálogo como «actividad con motivaciones, exigencias y dignidad propias»<sup>52</sup>. Acaso el gesto más impactante sea el Encuentro de Asís de 1986: las religiones por la paz. Y el documento más interesante sea *Diálogo y anuncio* (1991), del Consejo Pontificio para el Diálogo Interreligioso<sup>53</sup>. Ahí se distingue entre: «diálogo de vida» en el que las personas se esfuerzan por vivir en un espíritu de apertura y de buena vecindad, compartiendo sus alegrías y penas, sus problemas y preocupaciones; «diálogo de acción», en el que los cristianos y las restantes personas colaboran con vistas al desarrollo integral y la libertad de la gente; «diálogo de experiencia religiosa», en el que las personas, enraizadas en sus propias tradiciones religiosas, comparten sus riquezas espirituales, por ejemplo en lo que se refiere a la oración y la contemplación, la fe y las vías de búsqueda de Dios y del Absoluto; y «diálogo de intercambio teológico», (reservado a expertos) por el que se trata de entender más profundamente sus respectivas herencias religiosas y apreciar sus respectivos valores espirituales.

Benedicto XVI es un convencido de que la investigación y el diálogo interreligioso e intercultural no son una opción, sino una necesidad vital para el mundo actual. Las tres religiones monoteístas, a saber, el judaísmo, el cristianismo y el Islam, tienen el compromiso de buscar «el mensaje más esencial y más auténtico que pueden dirigir al mundo del siglo XXI», que se contiene en sus tres libros sagrados, la Torá, la Biblia y el Corán, y en sus tradiciones sapienciales. El Papa advierte que los hombres de hoy esperan de nosotros (y con todo derecho) un mensaje de concordia y de serenidad, y la manifestación concreta de nuestra voluntad común de ayudarles a realizar su aspiración legítima a vivir en la justicia y en la paz.

En octubre de 2007, decía el Papa en Nápoles<sup>54</sup> que en el respeto de las diferencias de las diferentes religiones, todos estamos llamados a trabajar por la paz y

---

<sup>52</sup> JUAN PABLO II (1990) *Redemptoris Missio* 56.

<sup>53</sup> CONSEJO PONTIFICIO PARA EL DIÁLOGO INTERRELIGIOSO (1991) *Diálogo y anuncio*.

<sup>54</sup> Del discurso de Benedicto XVI en Nápoles en el Encuentro Internacional por la Paz (21-23 de octubre 2007).

a vivir el compromiso concreto por promover la reconciliación entre los pueblos. Este es el auténtico «espíritu de Asís», que se opone a toda forma de violencia y al abuso de la religión como pretexto para la violencia. Una de las cosas en que más ha insistido el Papa emérito es en que «la violencia está en contraposición con la naturaleza de Dios y la naturaleza del alma» y que, por consiguiente, la religión debe ir unida a la razón y nunca a la violencia; nunca se puede llegar a justificar el mal y la violencia invocando el nombre de Dios. No actuar «según el logos» es contrario a la naturaleza de Dios, llegó a decir en su discurso ya mencionado en la Universidad de Ratisbona, algo que con otras palabras de no menor contundencia también ha señalado el papa Francisco tras los atentados al semanario francés *Charlie Hebdo*. Por el contrario, las religiones pueden y tienen que ofrecer preciosos recursos para construir una humanidad pacífica, pues hablan de paz al corazón del hombre. Tarea de la Iglesia y de la fe es contribuir «a la sanidad de la *ratio* y por medio de una justa educación del hombre conservar a esa razón del hombre la capacidad de ver y de percibir»<sup>55</sup>.

Respecto a la cuestión de qué actitudes y pautas son las más adecuadas para orientar correctamente el diálogo entre religiones encontramos en los escritos del Papa emérito una interesante riqueza de matices<sup>56</sup>. Lo primero que destaca, según hemos dicho, es que ve el diálogo interreligioso íntimamente conectado al diálogo entre culturas y como algo obviamente no sencillo, aunque inaplazable. Podríamos decir que la honestidad y sinceridad del diálogo exige que los participantes se comprometan en él con toda la integridad de su fe, que no es negociable en el diálogo religioso de la misma manera que no lo es en la vida personal. Si la sinceridad en el diálogo no autoriza poner la propia fe entre paréntesis, tampoco se compadece con el sincretismo que, buscando un terreno común, intenta sobrepasar las contradicciones entre la fe de las distintas tradiciones, ni con el eclecticismo que, buscando un denominador común entre ellas, escoge de entre ellas elementos dispersos y los combina en una amalgama informe e incoherente. Ratzinger lo dice sin rodeos: «el que quiera tender a la unificación de religiones como resultado del diálogo interreligioso solo puede quedar decepcionado»<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> J. RATZINGER (1999) "La crisis del derecho".

<sup>56</sup> Sobre esta temática se puede ver: P. RODRÍGUEZ PANIZO (2009) "El cristianismo y las religiones según Joseph Ratzinger", en S. MADRIGAL (ed.) *El pensamiento de J. Ratzinger, teólogo y papa*, Madrid.

<sup>57</sup> J. RATZINGER (2007) *La Iglesia, Israel y las demás religiones*, Madrid, 100.

Para no correr fuera del camino, Benedicto XVI hacía tres observaciones que no tienen desperdicio<sup>58</sup>: en primer lugar, el encuentro entre las religiones no debe hacerse renunciando a la verdad, sino profundizando en ella: «renunciar a la verdad no eleva al hombre, sino que lo entrega al cálculo de lo útil y lo despoja de su grandeza». Sí hay que «animar el respeto profundo a la fe del otro y la disponibilidad para buscar, en lo que nos parece extraño, la verdad que nos concierne, que puede corregirnos y hacernos progresar». Y también fomentar la disponibilidad a «abandonar la estrechez de nuestro modo de entender la verdad», con

*la certeza de que no estamos en plena posesión de la verdad sobre Dios y de que siempre estamos ante ella como aprendices, peregrinos en busca de la verdad por un camino que no termina nunca.*

En segundo lugar, la religión puede y debe llevar a la verdad, pero también puede desviar al hombre de ella; puede enfermar y convertirse en un fenómeno destructivo. Para impedir que esto suceda, está la apertura a la crítica de nuestra propia religión.

En tercer lugar, no se trata de renunciar a la misión de anuncio, sino de incorporar en él el proceso de diálogo, puesto que el que anuncia no solo da, sino que también recibe, y además «al otro no se le dice algo totalmente desconocido, sino que se le descubre la profundidad oculta de lo que ya ha experimentado su fe». Por ello, termina diciendo que

*en el diálogo religioso debería suceder lo que Nicolás de Cusa expresó como deseo y esperanza en su visión del concilio celestial: el diálogo entre las religiones debería convertirse cada vez más en escucha del Logos, que nos muestra la unidad en medio de nuestras divisiones y contradicciones.*

Por eso mismo también el papa Francisco decía que en el diálogo interreligioso no debe olvidarse el vínculo esencial entre diálogo y anuncio (EG 251).

Así se puede proceder a conjugar la integridad de la fe personal y la apertura a la fe del otro en su diferencia. Esto requiere sobrepasar los conceptos en los cuales la experiencia se expresa para alcanzar, en la medida en que sea posible, esa misma experiencia: encontrar al otro, la experiencia que él vive y su propia cosmovisión. Las experiencias de sufrimiento acaso son privilegiados lugares de encuentro entre personas de diferentes culturas.

---

<sup>58</sup> Por la importancia que tienen las citamos extensamente: Ib., 100–104.

La conclusión fundamental es, pues, que un diálogo auténtico no debe disimular o atenuar artificialmente las diferencias, sino admitirlas donde existan y enfrentarse a ellas paciente y responsablemente. Caer en esas prácticas de disimulo sería hacer trampa y privaría al diálogo de su objetivo. Ahora bien, de la misma manera que la seriedad del diálogo prohíbe atenuar las convicciones profundas, también exige no absolutizar, por incompreensión o por intransigencia, lo que es relativo. Y ese es un peligro muy real en toda fe religiosa como la historia atestigua y el presente desgraciadamente muestra en ocasiones con virulencia.

## **8. Ley natural y verdad: fundamento**

Antes de terminar tenemos que referirnos a algo que, aunque ya ha salido en ocasiones, resulta fundamental al hablar de la ley natural, que es el problema de su fundamento teórico. Y lo primero que se puede decir es que la experiencia humana es el punto de partida de la captación de valores fundamentales expresados en la ley natural, es decir, que la práctica de sus orientaciones no está condicionada por el reconocimiento de sus fundamentos filosóficos o teológicos, sino que es algo previo, aunque la razón tiene que realizar un esfuerzo de verificación posterior.

Y es aquí en donde la CTI señala dos niveles de coherencia y profundidad: por un lado la ley natural se justifica desde la observación de las constantes antropológicas que caracterizan la humanización de la persona y una vida social organizada, algo en lo que las ciencias aportan datos de gran relevancia que no sólo dan cuenta de los condicionantes de las capacidades humanas sino que también constituyen una ayuda para extraer ideas sobre lo que se considera una vida virtuosa según la naturaleza. Pero, por otro lado, la ley natural se justifica también desde una dimensión metafísica que permite comprender que el mundo no tiene en sí mismo su razón de ser, sino en algo que lo trasciende, en Dios. Él es el creador y la fuente de la cual los seres reciben su existencia. Por eso la realidad es fruto de la sabiduría creadora, de ese Logos personal que se manifiesta en la creación y en donde Dios imprime su sello. En el fondo, según la CTI, el mundo tiene un dinamismo interno que procede de la ley eterna, pero que está grabado en la propia naturaleza humana y constituye una llamada a su realización, es decir, el ser humano tiene interiorizados los dinamismos como normas de su actuación, dinamismos que conocemos como ley natural. Por eso se ha definido como participación de la ley eterna en la criatura racional y por eso se puede hablar también de «teonomía participada». Al mismo tiempo tales dinamismos no pueden ser entendidos de forma reduccionista, sino desde una comprensión

integral del ser humano y respetando la alteridad de la relación entre éste y Dios. Por eso el documento de la CTI afirma que es preciso articular adecuadamente la causalidad divina y la actividad humana libre, tomar en serio la profundidad inteligible del mundo y la metafísica de la creación superando el dualismo que no atribuye a la naturaleza ninguna significación moral, evitar el fisicismo buscando el equilibrio entre los dinamismos naturales y no absolutizar la ley natural como en la *deep ecology*<sup>59</sup>.

Resulta significativa la definición que tras todo el análisis ofrece la CTI:

*Llamamos ley natural al fundamento de una ética universal que tratamos de obtener a partir de la observación y de la reflexión acerca de nuestra común condición humana. Es la ley moral inscrita en el corazón de los hombres y de la cual la humanidad toma conciencia cada vez más a medida que avanza en la historia. Esta ley natural no tiene nada de estático en su expresión. No consiste en una lista de preceptos definitivos e inmutables. Es una fuente de inspiración que siempre mana al buscar un fundamento objetivo a una ética universal*<sup>60</sup>.

En definitiva, la ley natural no es sino la búsqueda de valores compartidos y comunes a todos los seres humanos y constituye un paso importante para elaborar una ética universal que esté en la base de todo el derecho positivo respetando la igualdad y la justicia, sencillamente porque no todo puede estar sujeto al arbitrio de las mayorías. De ahí la importancia de profundizar en el conocimiento de la propia identidad y especificidad religiosa y cultural, algo necesario para dialogar con lo diferente sin caer en un simple sincretismo<sup>61</sup>.

En este sentido cobran relieve también las palabras que el Papa Francisco dirigía al director del periódico italiano *La Repubblica* el 11 de septiembre de 2013 y que transcribimos como conclusión:

*yo no hablaría, ni siquiera para quien cree, de una verdad "absoluta", en el sentido de que absoluto es aquello que está desatado, es decir, sin ningún tipo de relación. Ahora, la verdad, según la fe cristiana, es el amor de Dios hacia nosotros en Cristo Jesús. Por lo tanto, ¡la verdad es una relación! A tal punto que cada uno de nosotros la toma, la verdad, y la expresa a partir de sí mismo: de su historia y cultura, de la situación en la que vive, etc. Esto no quiere decir que la verdad sea subjetiva y variable, ni mucho*

---

<sup>59</sup> Ib., 125–128.

<sup>60</sup> Ib., 147.

<sup>61</sup> Cf. el sugerente análisis de P. RICOEUR (1955) *Histoire et vérité*, París (especialmente el capítulo dedicado al diálogo intercultural).

*menos. Pero sí significa que se nos da siempre y únicamente como un camino y una vida. ¿No lo dijo acaso el mismo Jesús: "Yo soy el camino, la verdad y la vida"? En otras palabras, la verdad es en definitiva todo un uno con el amor, requiere la humildad y la apertura para ser encontrada, acogida y expresada. Por lo tanto, hay que entender bien las condiciones y, quizás, para salir de los confines de una contraposición... absoluta, replantear en profundidad el tema. Creo que esto es hoy una necesidad imperiosa para entablar aquel diálogo pacífico y constructivo<sup>62</sup>.*

Evidentemente la ley natural no deja de ser un concepto problemático, sobre todo cuando se aplica a problemáticas concretas en el ámbito de la moral personal, sexual y bioética, pero aún así pensamos que tanto el documento de la CTI como las claves que da el Papa Francisco son muy valiosas para seguir pensando en torno a esta *magna questio* de la ley natural a fin de orientar adecuadamente el carácter universal de la ética y el diálogo entre culturas y religiones, más aún en este momento tan interesante y difícil de la historia que atravesamos.

---

<sup>62</sup> *La Repubblica*, 11 de septiembre de 2013. También son significativas las palabras de Benedicto XVI en su discurso al Bundestag en Berlín el 22 de septiembre de 2011: «en las decisiones de un político democrático no es tan evidente la cuestión sobre lo que ahora corresponde a la ley de la verdad, lo que es verdaderamente justo y puede transformarse en ley. Hoy no es de modo alguno evidente de por sí lo que es justo respecto a las cuestiones antropológicas fundamentales y pueda convertirse en derecho vigente. A la pregunta de cómo se puede reconocer lo que es verdaderamente justo, y servir así a la justicia en la legislación, nunca ha sido fácil encontrar la respuesta y hoy, con la abundancia de nuestros conocimientos y de nuestras capacidades, dicha cuestión se ha hecho todavía más difícil», cfr. *Revista de Fomento Social* 66 (2011) 545–550 (aquí 547).



UNIVERSIDAD  
**LOYOLA**  
ANDALUCÍA

Un proyecto de futuro con valores...

PASIÓN POR CONOCER  
SERVICIO  
UNIVERSALIDAD Y APERTURA  
EXCELENCIA  
EXIGENCIA  
COMPROMISO  
LIDERAZGO Y DIÁLOGO



UNIVERSIDAD  
**LOYOLA**  
ANDALUCÍA

Campus Córdoba  
E TEA  
Escritor Castilla Aguayo, 4  
14004 Córdoba  
Tel. 957 222 100

[www.uloyola.es](http://www.uloyola.es)

Campus Sevilla  
Palmas Altas  
C/ Energía Solar, 1  
41014 Sevilla  
Tel. 954 371 888

## ESTUDIOS

---

### Libertad de expresión y “discurso del odio” religioso: la construcción de la tolerancia en la era postsecular<sup>1</sup>

Juan Antonio Carrillo Donaire<sup>2</sup>

**Resumen:** La libertad de expresión es el cauce para la formación de la opinión pública libre, que es el fundamento del pluralismo político y de la democracia misma. El reverso de la libertad de expresión son los discursos del odio, que se dirigen contra un grupo determinado de personas a los que se asignan rasgos denigratorios que persiguen el rechazo social. En nuestro contexto global y tecnológico, el eco de este tipo de discursos se multiplica a través de internet y de las redes sociales, donde la palabra agiganta su potencial destructivo para sembrar el odio. La primera pregunta que surge ante esta realidad es si la libertad de expresión ampara la difusión de cualquier idea, incluso de aquellas que ultrajen la dignidad. La segunda gran cuestión es cómo distinguir entre los discursos del odio, no protegidos por la libertad de expresión, y el discurso crítico o procaz que sí ampara dicha libertad.

Los fenómenos de escala global como la inmigración, el pluralismo cultural y religioso o el terrorismo internacional, propician la aparición de nuevas tensiones ante las que el Derecho titubea y se contradice. Las fricciones no encuentran un mecanismo de respuesta satisfactorio porque las visiones culturales del problema son muy diferentes. Como consecuencia de ello, la construcción del bien jurídico de la tolerancia encuentra serias dificultades en la realidad pluricultural de la globalización.

En este trabajo se describen los modelos jurídicos a escala comparada que, desde distintos planteamientos, sirven para enfocar la resolución de conflictos entre la libertad de expresión

---

<sup>1</sup> El texto del presente estudio sirvió de base para la lección inaugural del curso académico 2015–2016 de la Universidad Loyola Andalucía, pronunciada por el autor el 11 de septiembre de 2015 en el Teatro Lope de Vega de Sevilla, bajo el título “Libertad de expresión y discurso del odio: la construcción de la tolerancia”.

<sup>2</sup> Catedrático de Derecho administrativo. Universidad Loyola Andalucía.

y la libertad religiosa. Se analizan, así, el paradigma norteamericano, caracterizado por la idea de tolerancia a partir de la interpretación de la Primera Enmienda a la Constitución de los EE. UU.; y el modelo europeo, tradicionalmente más restrictivo con la libertad de expresión como consecuencia de la mayor protección que brinda a otros derechos que entran en conflicto con aquélla, como el honor, la no discriminación o la libertad religiosa. Junto a ello, se analiza el modelo islámico, el progresivo acercamiento de los paradigmas norteamericano y europeo, así como la posición de NNUU, el Consejo de Europa y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ante el problema de la difamación religiosa. Tras ello, se apuesta por una construcción activa de la noción de tolerancia interreligiosa, inspirada en la posición de la UNESCO, que entiende la tolerancia como valor cívico comprometido activamente con los derechos universales inherentes a todo ser humano. Un concepto de tolerancia que no nos hace indiferentes frente a cualquier idea porque sólo acepta las que respetan esos derechos y parten del reconocimiento de los mismos.

A partir de este concepto se enuncian dos propuestas jurídicas para orientar los conflictos entre la libertad de expresión y el hecho religioso: la incorporación de los sentimientos religiosos como elemento protegible de la libertad religiosa, de un lado; y, de otro, la justificación de mecanismos jurídicos de reacción frente al odio religioso que, en última instancia, se amparan en el principio de interdicción del abuso del Derecho.

**Palabras clave:** *discurso del odio (hate speech), libertad de expresión, libertad religiosa, tolerancia.*

**Fecha de recepción:** 11 de septiembre de 2015.

**Fecha de admisión definitiva:** 16 de octubre de 2015.

**Freedom of expression and religious hate speech: building tolerance in the post-secular era**

**Abstract:** Freedom of expression is the channel for the formation of free public opinion, which is the foundation of political pluralism and democracy itself. The reverse side of freedom of expression are the speeches of hatred directed against a particular group of people denigrating those traits that pursue social rejection are assigned. In our global and technological context, the echo of this

**Liberté d'expression et les discours de haine religieuse: la construction de la tolérance dans l'ère post-séculaire**

**Résumé:** La liberté d'expression est le canal pour la formation d'une opinion publique libre, qui est le fondement du pluralisme politique et de la démocratie elle-même. Le revers de la liberté d'expression sont les discours de haine dirigés contre un groupe particulier de personnes dénigrant ces traits qui poursuivent rejet social sont affectés. Dans

kind of discourse is multiplied through the internet and social networks, where the word gigantic destructive potential to sow hatred. The first question that arises from this situation is whether freedom of expression protects the dissemination of any ideas, even those that despitefully dignity. The second big issue is how to distinguish between hate speech not protected by freedom of expression, and critical or obscene speech itself protects this freedom.

Global phenomena such as immigration, cultural and religious pluralism and international terrorism, favor the emergence of new strains to which the law hesitates and contradicts itself. Friction can not find a satisfactory response mechanism because cultural visions of the problem are very different. As a result, the construction of the legal right of tolerance has serious difficulties in the multicultural reality of globalization.

This paper compared the legal scale models from different approaches, serve to focus the resolution of conflicts between freedom of expression and religious freedom are described. Are analyzed as well, the American paradigm, characterized by the idea of tolerance from the interpretation of the First Amendment to the US Constitution; and the traditionally more restrictive to freedom of expression as a result of the greater protection afforded to other rights that conflict with it, such as honor, non-discrimination and freedom of religion European model. Along with this, the Islamic model, the progressive approach of the US and European paradigms as well as the position of the UN, the Council of Europe and the European Court of Human Rights to the problem of religious defamation is analyzed. After that, it is committed to an active construction of the notion of religious tolerance, inspired by UNESCO's position,

notre contexte mondial et technologique, l'écho de ce type de discours est multiplié par l'Internet et les réseaux sociaux, où le mot de potentiel destructeur gigantesque sème la haine. La première question qui se pose à partir de cette situation est de savoir si la liberté d'expression protège la diffusion de toutes les idées, même ceux qui outragent la dignité. La deuxième grande question est comment faire la distinction entre le discours haineux pas protégée par la liberté d'expression, et le discours critique ou obscène se protège cette liberté.

Les phénomènes globaux tels que l'immigration, le pluralisme culturel et religieux et le terrorisme international, favorisent l'émergence de nouvelles souches à laquelle la loi hésite et se contredit. Friction ne peut pas trouver un mécanisme de réponse satisfaisante parce visions culturelles du problème sont très différents. En conséquence, la construction du droit légal de tolérance a de sérieuses difficultés dans la réalité multiculturelle de la mondialisation.

Ce document compare les modèles juridiques à l'échelle de différentes approches, servent à concentrer la résolution des conflits entre la liberté d'expression et la liberté religieuse sont décrits. Sont analysés ainsi, le paradigme américain, caractérisé par l'idée de la tolérance de l'interprétation du Premier Amendement à la Constitution des États-Unis; et traditionnellement plus restrictive à la liberté d'expression à la suite de la plus grande protection accordée aux autres droits qui sont en conflit avec elle, tels que l'honneur, la non-discrimination et la liberté de religion modèle européen. Parallèlement à cela, le modèle islamique, l'approche progressive des paradigmes américaines et européennes ainsi que la position de l'ONU, le Conseil de l'Europe et la Cour européenne des droits de

which means tolerance and civic courage actively committed to the universal rights inherent to all human beings. A concept of tolerance that does not make us indifferent to any idea that only accepts that respect those rights and start recognizing them.

From this concept two legal proposals to guide the conflict between freedom of expression and religious acts are set: the incorporation of religious feelings as securable of religious freedom on the one hand; and, secondly, the justification of legal mechanisms of reaction to religious hatred, ultimately, are covered by the principle of prohibition of abuse of rights.

**Keywords:** *hate speech, freedom of expression, religious freedom, tolerance.*

L'homme au problème de la diffamation religieuse est analysé. Après cela, il est engagé dans une construction active de la notion de tolérance religieuse, inspirée par la position de l'UNESCO, ce qui signifie la tolérance et le courage civique activement engagé dans les droits universels inhérents à tous les êtres humains. Un concept de tolérance qui ne nous rend pas indifférents à toute idée qui accepte seulement que le respect de ces droits et de commencer à les reconnaître.

De ce concept deux propositions juridiques pour guider le conflit entre la liberté d'expression et d'actes religieux sont définis: l'incorporation des sentiments religieux comme sécurisables de la liberté religieuse d'une part; et, d'autre part, la justification de mécanismes juridiques de la réaction à la haine religieuse, en définitive, sont couverts par le principe d'interdiction de l'abus de droit.

**Mots-clés:** *les discours de la haine, liberté d'expression, liberté religieuse, tolérance.*

## 1. La libertad de expresión en un mundo globalizado

El vertiginoso desarrollo tecnológico que vivimos, la globalización económica y la revolución de los medios y redes de comunicación hacen del mundo contemporáneo una realidad social cada vez más interdependiente y global, pero no menos conflictiva ni más segura.

Superada la visión bipolar del mundo desde el viejo conflicto este-oeste que marcó el siglo XX, en el siglo XXI se han abierto nuevas fracturas. La creciente desigualdad norte-sur, se agrava con una peligrosa proliferación de conflictos de afirmación identitaria por parte de minorías nacionales, étnicas o religiosas, y con fundamentalismos que han exacerbado la violencia y han dado una nueva dimensión al terrorismo. Los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de

2001 marcaron el rumbo de la política internacional y redefinieron para siempre los conceptos de libertad y de seguridad.

La globalización genera un efecto de cercanía e inmediatez de conflictos que se localizan a gran distancia, en el otro extremo del mundo. Al mismo tiempo, la revolución tecnológica y de la comunicación han magnificado el poder de la palabra, dándole un eco global que desborda hasta lo inimaginable la clásica ecuación emisor-receptor. El mensaje ya no camina unidireccionalmente, sino que se multiplica en infinitos ecos a través de internet y de las redes sociales. La palabra agiganta así su poder de sublimar, de crear belleza y de transmitir amor. Pero también multiplica exponencialmente su gran potencial destructivo para denigrar y sembrar el odio.

Sobre la libertad de opinión y de palabra se ha construido, en buena medida, el modelo de democracia occidental. La relación entre libertad de expresión y democracia es tan estrecha y simbiótica que puede decirse que toda reflexión sobre la libertad de expresión y sus límites es una reflexión sobre la democracia. La libertad de expresión es uno de los principales barómetros del nivel de democracia de un país, ya que puede medirse grado de democracia según el número y el grado de las limitaciones que aceptamos a la libertad de expresión<sup>3</sup>.

En una sociedad democrática, allí donde ésta se reconozca como tal, la libertad de expresión es el cauce esencial para la formación de la opinión pública libre, que es el fundamento de pluralismo y de la democracia misma. Y ello es aplicable no sólo a la libertad de información (a la que exigimos límites específicos para su legitimidad, como la veracidad o la relevancia), sino a la libertad de opinión y de palabra en sentido amplio, que abarca tanto las ideas que son recibidas por los demás como inofensivas o de manera indiferente como aquellas otras que escandalizan u ofenden.

La importancia de la libertad de expresión para la subsistencia de la democracia explica su posición de *prima inter pares* en el mundo de los derechos fundamentales. Por esta razón, el Derecho Internacional considera que toda acción encaminada a limitar la libertad de expresión o a sancionar su ejercicio debe ser una medida excepcional, únicamente aplicable en circunstancias previamente delimitadas y a partir de criterios claramente identificados. No obstante, los textos jurídicos

---

<sup>3</sup> REVENGA SÁNCHEZ, M. (2015) "Los discursos del odio y la democracia adjetivada: tolerante, intransigente, ¿militante?", en *Libertad de expresión y discursos del odio* (dirigido por él mismo), Cuadernos de la Cátedra de Democracia y Derechos Humanos, Madrid, pp. 13 y ss.

que proclaman la libertad de expresión prevén la posibilidad de limitarla para salvaguardar intereses públicos o privados preponderantes. Significativamente, en las declaraciones internacionales sobre Derechos Humanos, la libertad de expresión es el único derecho del que se predicán explícitamente los “*deberes y responsabilidades especiales*” que conlleva su ejercicio, en la expresión que emplea el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán “*estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; y b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas*”<sup>4</sup>. Además, con carácter general, el propio Pacto dispone que “*toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la Ley*” (art. 20.2).

El fundamento último de estos límites y prohibiciones es que la libertad es igual para todos. De lo contrario no sería libertad, sino privilegio. Como afirma el artículo 1° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, “*todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos*”. Seguidamente prevé que el goce de los derechos proclamados en la Declaración se haga “*sin distinción alguna de raza, color (o) sexo*” (art. 2), reconociendo la protección contra la discriminación y contra la incitación a la discriminación (art. 7). En este entendimiento de que la libertad y el derecho de cada uno tiene una barrera insuperable en la libertad y el derecho de los demás, la Declaración reconoce que puede ser necesario y legítimo imponer ciertas limitaciones a los derechos en ella sancionados para lograr “*el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás*” (art. 29).

Tanto las normas que regulan la libertad como las que establecen límites a su ejercicio son igualmente vinculantes y actúan recíprocamente. A esta idea obedece la vieja doctrina del abuso del derecho plasmada ya en 1789 en la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de los revolucionarios franceses como límite específico de la “libertad de comunicación de los pensamientos y opiniones”, y cristalizada en la frase del jacobino SAINT-JUST ante la Asamblea “*no hay liber-*

---

<sup>4</sup> Artículo 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Por su parte, el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950 establece que este derecho “*podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial*” (art. 10.2).

*tad para los enemigos de la libertad*". Prohibición de abuso del derecho que hoy recogen con carácter general la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 30), el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 17) y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 54) en términos similares.

## 2. Los discursos del odio. En particular, el *hate speech* antirreligioso

El reverso de la libertad de expresión es el discurso del odio, traducción del término anglosajón *hate speech* que ha hecho fortuna, pero que quizás no sea muy acertada, porque en el odio no hay argumentación ni discurso y, si lo hay, es simplemente aparente. *Hate speech* es cualquier forma de expresión cuya finalidad es propagar, incitar, promover o justificar el odio basado en la intolerancia<sup>5</sup>. El odio es una constante vital que se explica dentro de nosotros mismos y que constituye una importante clave narrativa de la Historia de la Humanidad. Aunque, como ha advertido André GLUCKSMANN, más que el odio en sí, es la resistencia al odio la que ha sido el gran motor de la Historia<sup>6</sup>.

El profesor de filosofía política Bhikhu PAREKH ha señalado tres elementos presentes en los discursos del odio: 1º) se dirigen contra un determinado grupo de personas, delimitándolo de forma precisa (sean musulmanes, judíos, indigentes, homosexuales, etc.) y no contra la sociedad en general. 2º) Fijado el objetivo, se estigmatiza a ese colectivo asignándole algunos estereotipos denigratorios; y 3º) Finalmente, se considera que –por esas características– dicho grupo no puede integrarse en la sociedad, de modo que se les trata con desprecio y hostilidad<sup>7</sup>.

La primera pregunta que debemos hacernos es si el Derecho debe proteger bajo la libertad de expresión la difusión de cualquier idea, incluso de aquellas que resulten repulsivas desde el punto de vista de la dignidad humana. Dicho de otro modo, la cuestión sería ¿a partir de qué punto la práctica de la tolerancia, entendida como actitud de pasiva indulgencia, debe dejar paso a la intransigencia como medida de

---

<sup>5</sup> En ese sentido se pronuncian, entre otros documentos, la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa 97 (20), de 30 de octubre de 1997 sobre *Hate speech* y la Recomendación núm. 7 de la Comisión Europea contra el racismo y la xenofobia de 13 de diciembre de 2007.

<sup>6</sup> *El discurso del odio*, Madrid, Taurus, 2005.

<sup>7</sup> "Hate speech. Is there a case for banning?", *Public Policy Research*, Volume 12, Issue 4, 2006, pp. 213 y ss.

autodefensa del sistema democrático? Más claramente, ¿hasta qué punto estamos dispuestos a llegar para plantar cara a los enemigos del sistema?

A mi juicio, y anticipando alguna de mis conclusiones, si el ejercicio de los derechos fundamentales, y entre ellos de la libertad de expresión, puede ser potencialmente destructivo de las bases que rigen nuestra convivencia, la construcción de la tolerancia no puede ser sino una cuestión de límites al ejercicio de los derechos; es decir, una cuestión de intransigencia ante el abuso del derecho.

La segunda gran cuestión, derivada de la anterior y jurídicamente mucho más compleja, es distinguir entre los llamados discursos del odio, no protegidos por la libertad de expresión, y el discurso crítico, procaz o molesto que sí puede estar amparado bajo la libertad de expresión.

En la era post-secular que vivimos, las identidades religiosas han vuelto a cobrar protagonismo poniendo en cuestión ciertos presupuestos de la neutralidad laica y liberal. Dentro del proceso de desconfesionalización del Estado, la religión sigue teniendo un tratamiento constitucional y jurídico diferente que afecta al discurso del odio cuando se enfrenta a la libertad religiosa, pudiendo reconocerse un régimen particular del *hate speech* antirreligioso.

La Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o en las convicciones, de 25 de noviembre de 1981, entiende por tal *“toda distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en la religión o en las convicciones y cuyo fin o efecto sea la abolición o el menoscabo del reconocimiento, el goce o el ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos”*. Por su parte, la Resolución 1510 del Consejo de Europa sobre la libertad de expresión y respeto a las creencias religiosas de 2006, define el *hate speech* antirreligioso como *“aquellas manifestaciones en las que se pide que una persona o grupo de personas sean objeto de odio, discriminación o violencia por motivo de su religión”*.

En las Declaraciones Internacionales de Derechos Humanos (art. 18 de la Declaración Universal Derechos Humanos, art. 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y art. 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos), el objeto de la libertad religiosa comprende la libertad de culto y la de manifestación pública y privada del mismo (a través de las prácticas, la observancia de los ritos y la enseñanza). No se protege el dogma ni el credo de las distintas confesiones, sino la libertad de abrazarlo y exteriorizarlo.

Con respecto de los límites que pueden imponerse a la libertad de expresión cuando se proyecta sobre las religiones y creencias se plantean algunos problemas específicos, en particular: si las creencias religiosas requieren una tutela especial frente a los ataques que se hagan a sus dogmas y símbolos, de un lado; y, de otro, si la ofensa a los sentimientos religiosos es o no una dimensión de la libertad religiosa que merezca amparo frente a la libertad de expresión.

En este orden de problemas de los que voy a ocuparme, la construcción de la tolerancia radica en discernir si debemos considerar antijurídicas, o en pro de la convivencia armónica, las expresiones que los creyentes de las distintas confesiones pueden tomar como blasfemas o difamatorias, o si, por el contrario, la libertad de irreverencia es el reverso necesario de la libertad de culto en el marco institucional laico de nuestra convivencia.

Partiendo de la distinción que hacía ORTEGA ente ideas y creencias (las ideas se tienen, en las creencias se está), puede decirse que la razón última de la especificidad jurídica del *hate speech* antirreligioso es que afecta al lugar desde el que el hombre se sitúa ante el mundo. El creyente vive una relación identitaria singular con el conjunto de dogmas y símbolos de su fe, hasta el punto de que las críticas u ofensas a éstos pueden suponer también una ofensa hacia su persona, hacia el estatuto moral que da sentido a su propia existencia, en la medida en que las creencias son definitorias de un modo de estar, de una ética personal (*ethos*) o de un modo moral de ser.

### **3. Discursos del odio de inspiración religiosa**

Los conflictos jurídicos entre libertad de expresión y libertad religiosa tienen dos direcciones posibles. Pueden provenir de las exacerbaciones en la libertad de palabra que consideramos difamatorias o hirientes de los sentimientos religiosos. Pero también pueden tener su origen en el contenido de ciertos discursos de inspiración religiosa que se consideran contrarios a otros derechos fundamentales como la igualdad de género, la libertad sexual o la no discriminación.

Del mismo modo que la libertad de expresión entraña deberes y responsabilidades, tampoco la libertad religiosa puede considerarse ilimitada. Una religión cuya doctrina contradijera derechos fundamentales sería inaceptable, y por eso el art. 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el art. 9.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, tras reconocer la libertad religiosa y

de culto, permiten las restricciones que estén previstas por la Ley y que sean necesarias en una sociedad democrática para la seguridad pública, la protección del orden, la salud o la moral pública, o la protección de los derechos o las libertades de los demás. Por ello, la Recomendación 1804 (2007) del Consejo de Europa sobre “Estado, Religión, Laicidad y Derechos Humanos” hace un llamamiento a los Estados para que prohíban la propagación de principios religiosos que en la práctica puedan significar una violación de Derechos Humanos. Y apela a que, en caso de duda, soliciten a los líderes religiosos una toma de postura clara a favor de la precedencia de esos derechos por encima de cualquier otro principio.

Se recordará, en este sentido y a título de ejemplo, la polémica levantada por el libro del Imán de Fuengirola “La mujer en el Islam”, en el que se explicaba cómo debe castigar físicamente el marido a su mujer. En enero de 2004, un Juzgado de lo Penal de Barcelona le condenó a 15 meses de prisión por la comisión de un delito de provocación a la violencia (arts. 18.1 y 510.1 del Código penal), al tiempo que dispuso el secuestro de la publicación para evitar la propagación de tal mensaje. Según la sentencia,

*en un Estado aconfesional, el respeto a la ortodoxia doctrinal no puede servir de fundamento a la publicación de opiniones provocadoras de la violencia física contra la mujer por razón de su sexo, promoviendo conductas que transgreden el derecho fundamental a la integridad física y moral gravemente atentatorias contra la dignidad de aquellas.*

En este orden de consideraciones, la cuestión jurídicamente más relevante es si determinados grupos y las opiniones que sostienen y les identifican pueden ser excluidos del debate público o ver restringida su libertad de expresión en razón del carácter discriminatorio de sus opiniones<sup>8</sup>. La respuesta jurídica a esta cuestión está lejos de ser clara y unívoca. Y los pronunciamientos judiciales son divergentes y están muy apegados al modelo social donde se producen y al tiempo en que se dictan, lo que dificulta establecer categorías y criterios jurídicos generales.

Así, por ejemplo, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha entendido que el simple hecho de exponer y defender la Ley islámica (*Sharia*), sin emplear la violencia para establecerla, no puede ser considerado como “discurso de odio”<sup>9</sup>, a pesar de reconocer en otros pronunciamientos la imposibilidad de

---

<sup>8</sup> CAÑAMARES ARRIBAS, S. (2014) “La conciliación entre libertad de expresión y libertad religiosa. Un work in progress”, en *Tensiones entre libertad de expresión y libertad religiosa* (dirigida por MARTÍNEZ-TERRÓN, J., y él mismo), Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 17 y ss.

<sup>9</sup> Sentencias del TEDH *Müslüm Gündüz v. Turquía*, de 4 de diciembre de 2003, y *I.A. v. Turquía*, de 13 de septiembre de 2005.

compatibilizar la *Sharia* y el respeto a la democracia y al valor de la igualdad de la mujer ante la Ley<sup>10</sup>. En cambio, ha considerado que la negación del Holocausto nazi no puede entenderse amparada por la libertad de expresión cuando implica un propósito “de difamación racial hacia los judíos y de incitación al odio hacia ellos”, pero no cuando el discurso negacionista se mueve en torno al debate histórico sobre algunos aspectos relacionados con dicho genocidio<sup>11</sup>. Asimismo, en relación a la valoración de la violencia en los discursos del odio, ha amparado bajo la libertad de expresión la imputación de la culpabilidad de una catástrofe a los “infieles” en la mayor mezquita de Ankara<sup>12</sup>; mientras que ha tachado de discurso del odio, y por tanto proscrito por el Convenio, la presentación catastrofista de la inmigración islámica y su incompatibilidad con la civilización europea en un libro que apelaba a la “guerra civil étnica” como única solución posible frente “a la colonización de Europa por el tercer mundo”<sup>13</sup>.

Si tomáramos como ejemplo el discurso homofóbico que se da desde ciertas orientaciones religiosas, también podríamos citar algunos pronunciamientos discordantes. Se recordará, así, el sobreesimiento acordado en 2012 por un Juzgado de lo Penal de Alcalá de Henares de la querrela promovida por colectivos de gays y lesbianas contra el obispo de aquella diócesis por considerar que el contenido

<sup>10</sup> Sentencia *Refah Partisi v. Turquía*, de 31 de julio de 2001, en la que el Tribunal considera que la ilegalización del *Refah Partisi* (Partido de la Prosperidad turco) puede razonablemente ser considerada como “una necesidad social imperiosa” en la medida en que el Partido de la Prosperidad había declarado su intención de imponer la *Sharia* dejando planear la duda, además, sobre el posible recurso a la fuerza para llegar al poder. Considera esta sentencia que, aunque el margen de apreciación de los Estados debe ser estrecho en materia de disolución de partidos políticos, por ser el pluralismo un valor básico de la democracia, el Estado puede legítimamente impedir la realización de un proyecto político incompatible con el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

<sup>11</sup> Sentencia *Garaudy v. Francia*, de 24 de junio de 2003. En esta ocasión se examinaban diversos artículos periodísticos que negaban la realidad del Holocausto con la declarada finalidad de atacar al Estado de Israel y al pueblo judío, que el Tribunal condenó teniendo decisivamente en cuenta la intención de acusar a las propias víctimas de falsificación de la Historia. La ausencia de ese ánimo incriminatorio y difamador puede llevar al resultado contrario, como muestran la sentencias *Leideux e Isorni v. Francia*, de 23 de septiembre de 1998 o *Chauvy y otros v. Francia*, de 23 de junio de 2004, en las que el Tribunal advierte de la diferencia entre el debate todavía abierto entre los historiadores acerca de aspectos relacionados con algunos actos genocidas del régimen nazi, amparado por la libertad de expresión, y la mera negación de “hechos históricos claramente establecidos” que los Estados pueden sustraer del ámbito de ejercicio de dicha libertad.

<sup>12</sup> Sentencia *Kutlular v. Turquía*, de 29 de abril de 2008.

<sup>13</sup> Sentencia *Soulas v. Francia*, de 10 de julio de 2008.

de una de sus homilias tenía carácter homófobo. En ella, el prelado afirmó que, como consecuencia de la ideología dominante, “*los jóvenes piensan desde niños que tienen atracción hacia personas del mismo sexo y, a veces, para comprobarlo, se corrompen y se prostituyen o van a clubes de hombres (...). Os aseguro que encuentran el infierno*”. El juzgado entendió que no había en esas palabras una manifestación de odio hacia los homosexuales, ni suponían una injuria a su condición o una llamada a la discriminación por su orientación sexual. Contrariamente, las palabras del Obispo expresaban, a juicio del órgano judicial, “*una posición crítica hacia la homosexualidad (...) que puede ser lícitamente defendida al amparo de la libertad religiosa*”.

En un caso que presenta ciertas similitudes a éste, el pastor pentecostal sueco Ake Green acusó en su iglesia a los homosexuales de pecar y estar condenados por el mero hecho de serlo al comentar la Primera Carta a los Corintios de San Pablo, que dice que “*ni los afeminados, ni los sodomitas (...) poseerán el Reino de Dios*” (I Cor 6, 9). Fue condenado penalmente por ello en 2004 en aplicación de la Ley sueca de hostigamiento de un grupo minoritario, aunque resultó finalmente absuelto en 2005 por el Tribunal de apelación.

La misma falta de univocidad puede encontrarse en otros modelos jurídicos como el norteamericano, que –como veremos inmediatamente– está dialécticamente enfrentado al europeo. Así, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos dio una respuesta afirmativa a esta cuestión en el asunto *Christian Legal Society c. Martínez* (2010) en el que amparó la prohibición de reconocimiento oficial por parte de la Universidad de California de una Asociación cristiana que no admitía como miembros a quienes aceptasen la homosexualidad<sup>14</sup>. Aunque 10 años antes el propio Tribunal había considerado que la aplicación de una legislación estatal que obligaba al grupo juvenil de los *Boy Scouts of America* a admitir en sus filas a un homosexual vulneraba la libertad de expresión colectiva de dicho grupo, en la medida en que su presencia en el mismo podría afectar, de modo significativo, la capacidad de ese grupo de defender sus puntos de vista sobre la homosexualidad (Sentencia *Boy Scouts of America c. Dale*, de 28 de junio de 2000).

---

<sup>14</sup> El Tribunal Supremo introdujo en este caso una distinción entre las nociones de “foro público abierto” y “foro público limitado” para concluir que en un “foro público limitado”, como el de la Facultad de Derecho de una Universidad (en este caso el *Hasting College of Law* de la Universidad de California) se admiten restricciones a la libertad de expresión que sean razonables y tengan un “carácter neutral”; entendiéndose por neutralidad (*neutral viewpoint*) que la restricción pretenda asegurar el principio de no discriminación por razón de la opinión o de la orientación sexual.

## 4. De la tolerancia norteamericana a la “intransigencia” europea

### a) Dos paradigmas jurídicos enfrentados

Desde la perspectiva del posicionamiento de las democracias constitucionales frente a la libertad de palabra y el hecho religioso, tradicionalmente se han distinguido en occidente dos grandes paradigmas.

Por un lado, el paradigma norteamericano, de raigambre liberal<sup>15</sup>, que se caracteriza por la idea de tolerancia en materia de libertad de expresión a partir de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la Primera Enmienda a la Constitución de EE. UU. de 1787, según la cual el Congreso no puede aprobar medidas que limiten la libertad de expresión o impidan una práctica religiosa<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Las bases político filosóficas del paradigma liberal han sido explicadas por autores como MEIKLE-JOHN, A. (1948) *Free Speech and its Relationship with Self-government*, New York, Harper & Row; o DWORKIN, R. (1985) *A matter of principle*, Cambridge, Harvard University Press. Para el primero, la democracia está íntimamente unida a la libertad de expresión; de modo tal que las restricciones de este derecho socavan la legitimidad del sistema político e impiden de forma proporcional el normal desenvolvimiento del vida democrática, que exige conocer todos los puntos de vista concurrentes y que todas las opiniones puedan ser escuchadas por igual. Para DWORKIN las limitaciones a la libertad de expresión impedirían tratar a los ciudadanos como libres e iguales, al imponerles determinados criterios y privar de su capacidad de decisión tanto al emisor como al receptor del mensaje. Las prohibiciones al respecto permitirían al Estado delimitar el contenido del discurso que puede autorizarse, atribuyéndole un excesivo poder que violaría su necesaria neutralidad moral acerca de las distintas opiniones existentes en la sociedad, poniendo en peligro la libertad de los ciudadanos.

<sup>16</sup> La jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos sobre el particular está marcada por la doctrina de la “propensión indebida” (*bad tendency*) del discurso público opuesto a las intenciones del Gobierno, que para ser censurable ha de pasar el test del “daño concreto y consecuencial” (*clear and present danger*) en el “libre mercado de las ideas”, no bastando la existencia de un peligro potencial y abstracto. Esta tesis introducida por el juez Holmes en los años veinte del pasado siglo y establecida definitivamente por el Tribunal Supremo en el asunto *Branderburg c. Ohaio* de 1969 (que hace equivaler el concepto de peligro claro y presente a la incitación directa a la comisión de un delito), ha marcado una jurisprudencia sumamente favorable a la libertad de expresión a la difusión de críticas “vehementes y causticas, así como ataques incisivos poco gratos” para el Estado o un sector de la población, en la conocida expresión de la sentencia *New York Times c. Sullivan*, de 1964. Véanse, entre otros, BOLINGER, L. (1986) *The Tolerant Society*, Nueva York, Oxford University Press; WALKER, S. (1994) *Hate Speech: The History of an American Controversy*, University of Nebraska Press; LEWIS, A. (2007) *Freedom for the Thought That We Hate. A Biography of the First Amendment*, Nueva York, Basic Books; POST, R. (2009) “Hate Speech”, en HARE, I. y WEINSTEIN, J., *Extreme Speech and Democracy*, Nueva York, Oxford University Press; SULLIVAN, K., y GUNTHER, G. (2007) *First Amendment Law*, Nueva York, Foundation Press; y SHIFFRIN, S. H. y CHOPER, J. H. (2011), *The First Amendment. Cases, Comments, Questions*, Saint Paul MN, Thomson Reuters.

El pluralismo religioso está en el origen de la sociedad americana, en la que desde un principio han coexistido múltiples confesiones que estaban perseguidas en el viejo mundo. El reconocimiento puro y simple de las distintas confesiones se dio por primera vez, en el plano jurídico, en la colonia de Rhode Island, gracias al teólogo baptista Roger Williams, que logró que la Carta fundacional otorgada en 1636 por Carlos II de Inglaterra reconociera la plena tolerancia para la práctica de todas las religiones, incluso las no cristianas. Poco después, la colonia católica de Maryland aprobó su *Toleration Act* de 1649, que puede considerarse la primera ley sobre esta materia emanada de una Asamblea popular<sup>17</sup>.

Como ha advertido el profesor VÁZQUEZ ALONSO, los presupuestos de una democracia plural y formalmente laica como la norteamericana convierten en jurídicamente anómala la idea de sacrilegio, lo que no deja de ser paradójico en una sociedad como la estadounidense que bien puede decirse que es la más religiosa de occidente<sup>18</sup>.

La jurisprudencia norteamericana sobre la Primera Enmienda ha sido tradicionalmente reticente a restringir la libertad de expresión por razones derivadas del contenido mismo de lo expresado, a no ser que ello comportara una incitación constatable y directa a la comisión de un delito. De dicha jurisprudencia emana un sólido compromiso con la tolerancia en el marco de un fluir libre y comunicativo de las opiniones y de las ideas por muy molestas u ofensivas que éstas sean para los seguidores de una cierta ideología o credo.

Solo desde este prisma se explican ciertas resoluciones del Tribunal Supremo de los EE. UU. que pueden ser escandalosas a los ojos de un europeo, como las sentencias *R.A.V. c. City of Saint Paul*, de 1992; o *Virginia c. Black*, de 2003, que declaran contrarias a la Primera Enmienda la penalización de la quema de cruces con espíritu racista por parte de simpatizantes del *Ku Klux Klan*. O la jurisprudencia de los 40 y 50 representada, por ejemplo, en los casos de *Cantwell c. Connecticut*, relativo a los ataques al catolicismo por parte de testigos de Jehová<sup>19</sup>, o de *Joseph Burstyn*

---

<sup>17</sup> McCONNELL, M. (1990) “The Origins and the Historical Understanding of Free Exercise of Religion”, *Harvard Law Review*, 103, pp. 1409 y ss.

<sup>18</sup> VÁZQUEZ ALONSO, C. J., “Libertad de expresión y religión en la cultura liberal. De la moralidad cristiana al miedo postsecular”, *Libertad de expresión y discursos del odio*, op. cit., pp. 87 y ss.

<sup>19</sup> Jesse Cantwell y dos de sus hijos hacían proselitismo de los testigos de Jehová en un barrio católico de New Haven, Connecticut. Los Cantwells iban de puerta en puerta, con libros y folletos y un fonógrafo portátil con grabaciones de algunos de los libros que distribuían. Uno de esos libros era “Enemigos”, un ataque a la religión organizada en general y especialmente la Iglesia Católica Romana. Jesse

*Inc. c. Wilson*, que declara incompatible con la Primera Enmienda la prohibición de distribuir la película “el Milagro” de Rossellini<sup>20</sup>. Como tampoco se explica, de otro modo, la decisión conocida como “Nazis en Skokie” (*Collins c. Smith*, de 1978) que autorizó una manifestación Nazi en un suburbio de Chicago.

Frente al paradigma norteamericano de la democracia tolerante se erige el modelo de la democracia intransigente al estilo europeo. El paradigma europeo ha sido tradicionalmente más restrictivo con la libertad de expresión, como consecuencia de la mayor protección que se brinda a otros derechos que pueden entrar en conflicto con aquella, como el honor, la no discriminación o la libertad religiosa.

Esta divergencia con el paradigma norteamericano responde, en gran medida, a la experiencia histórica europea del siglo XX, en la que los discursos odiosos, discriminatorios y racistas desembocaron en el holocausto judío de la Alemania Nazi. También contribuye al contraste entre ambos paradigmas la denominada “cultura europea del honor”, que se asienta en un mayor protagonismo de los valores del honor, la intimidación y la propia imagen en el viejo continente. Finalmente no podemos olvidar el enorme peso de la Historia confesional de Europa, que acuñó

---

Cantwell solicitó a dos hombres en la calle que oyeran en el fonógrafo una grabación sobre ese libro. Le concedieron permiso, y después de escuchar la grabación, se indignaron y se enzarzaron en una pelea con los Cantwells. Estos fueron arrestados y acusados de solicitar aportaciones de beneficencia con fines religiosos o caritativos sin licencia (cosa legalmente requerida en el Estado de Connecticut a efectos de comprobar que la solicitud de ayuda se hace de acuerdo a “la buena fe, la caridad o la filantropía” y “bajo estándares razonables de eficiencia e integridad”) y de incitación a la violación de la paz cívica (“inciting a common-law breach of the peace”). Cantwells declaró que no solicitaron licencia previa para pedir porque entendían que el Gobierno no tenía el derecho de determinar si los testigos de Jehová eran o no una religión, entendiendo que dicho régimen de licencia vulneraba la Primera Enmienda.

<sup>20</sup> El largometraje en cuestión pertenece a la trilogía “Camino del Amor”, y muestra una historia ficticia en la que una mujer joven desquiciada, mientras cuida un rebaño de cabras, confunde a un extraño paseante con San José, quien la emborracha con vino y la deja embarazada. El Estado de Nueva York prohibió la exhibición de la película por considerar que su contenido era sacrilego, amprándose en una Ley del Estado sobre educación. La compañía distribuidora recurrió la decisión alegando que dicha norma vulneraba la Primera Enmienda por establecer un sistema de censura previa y porque la calificación legal de “sacrilega” no aportaba base suficiente para retirar la licencia de exhibición cinematográfica. La sentencia consideró contrario a la libertad de expresión que la Ley estatal supeditara la concesión de la licencia al eventual juicio censor acerca de un posible contenido sacrilego. Según el Tribunal Supremo, el concepto de “sacrilego” contenido en la Ley del Estado de Nueva York era demasiado amplio y ambiguo, ya que venía referido al desprecio, burla o ridiculización de las confesiones, de suerte que el censor ejercería un control restrictivo potencialmente ilimitado, encontrándose en esta tarea “a la deriva, ante un mar sin orillas, en medio de una pluralidad de visiones religiosas opuestas, sin más cartas de navegación que las proporcionadas por la ortodoxia más ruidosa y poderosa”.

la idea tradicional de que la unidad civil y política de un Reino suponía su unidad religiosa, por lo cual la herejía y la blasfemia no sólo eran un asunto de Iglesia, sino también de Estado. Idea compartida por luteranos, calvinistas y católicos.

Puede decirse, desde esta perspectiva, que la protección de los dogmas religiosos frente a la libertad de expresión en Europa es tan antigua como lo es la tipificación penal de la blasfemia y la difamación religiosa. La resistencia penal del delito de blasfemia o de los delitos de escarnio o vilipendio de la religión ha sido, en este sentido, muy superior en el continente europeo que en Norteamérica. La blasfemia y sus nuevas derivaciones penales ligadas a la idea de difamación o insulto religioso sobreviven en Europa como un residuo de la confesionalidad del Estado, si bien, como también ha explicado el profesor VÁZQUEZ ALONSO, se ha reformulado en muchos casos el bien jurídico protegido frente al “nuevo” blasfemo, que no es ya el dogma asociado a la identidad religiosa del Estado sino los sentimientos religiosos de los ciudadanos o, en último término, el orden público o la paz social.

Como probó el Informe de la Comisión para la Democracia del Consejo de Europa (conocida como Comisión Venecia) sobre Blasfemia y difamación religiosa de 2010, en Europa no existe una concepción unitaria sobre la importancia de la religión en la sociedad que permita acotar qué tipo de restricciones a la libertad de expresión pueden considerarse admisibles cuando está en juego la protección de los sentimientos religiosos<sup>21</sup>. No obstante, pueden distinguirse tres grandes orientaciones diferentes para el ámbito de los conflictos entre libertad de expresión y libertad religiosa.

---

<sup>21</sup> El Informe *Blasphemy, insult and hatred. Finding answers in a democratic society* de la Comisión Venecia analiza la situación legal sobre esta cuestión de los 47 países que componen el Consejo de Europa. Al analizar la presencia de los tipos penales en los distintos países, la Comisión constata que la blasfemia sigue siendo delito únicamente en una minoría de Estados (Austria, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Italia, Liechtenstein, Países Bajos y San Marino) mientras que el tipo penal referente al insulto religioso está presente en la mitad de los países miembros (Andorra, Chipre, Croacia, Chequia, Dinamarca, España, Finlandia, Alemania, Grecia, Islandia, Italia, Lituania, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rusia, Eslovaquia, Turquía y Ucrania). En cambio, en todos los países del Consejo de Europa excepto en Andorra y San Marino se considera que la incitación al odio es una acción criminal; aunque en algunos la ley sólo penaliza los actos que dan lugar a una verdadera discriminación o a la violencia, no solamente cuando se promueve el odio (Austria, Chipre, Grecia, Italia y Portugal). Por lo demás, en algunos países la comisión de un delito por motivos religiosos es una circunstancia agravante (Francia, Georgia, Italia, Luxemburgo, Suecia, España y Ucrania). Además, la discriminación realizada por motivos religiosos, está prohibida a nivel constitucional en todos los Estados miembros que en algunos casos cuentan con leyes específicas o previsiones contra dicha discriminación.

En primer lugar destaca la posición de países de larga tradición confesional, como Italia o España, que tras su desconfesionalización han revisado su legislación penal para destipificar el delito de blasfemia, orientando la penalización de este tipo de ofensas a la protección de un bien jurídico distinto, el de los sentimientos religiosos. Tal cosa sucede con el delito de vilipendio en Italia o con el escarnio en España que, como más tarde explicaré en relación a nuestro país, no protegen el dogma ni el credo religioso sino la difamación, el insulto o la ofensa a quien lo profesa. Mención especial merece, dentro de este grupo, el caso de Inglaterra, que pese a su condición confesional, derogó el delito de blasfemia en 2008 tras percibir la profunda discriminación que producía frente a otras religiones que dicho tipo penal sólo protegiera a la religión anglicana. En su lugar, la *Racial and Religious Hatred Act* de 2006 tipificó la incitación al odio religioso, que es un tipo extendido en toda Europa en el marco de los llamados delitos de apología y provocación al odio y la discriminación, siendo la religión una de sus motivaciones posibles.

En segundo lugar, subsiste un grupo de países europeos confesionales, como los Estados luteranos de Dinamarca o Finlandia (a los que podríamos equiparar a la católica Irlanda, cuya Constitución –pese a su carácter no confesional– obliga al Estado a tipificar la blasfemia), que siguen contemplando el delito de blasfemia, aunque lo hacen en clave moderna y plural, castigando las ofensas graves contra el *corpus* dogmático y los símbolos considerados sagrados por cualquier religión, no sólo la oficial del Estado. Dentro de este grupo, es singular la posición especialmente contumaz de Grecia, que regula la blasfemia vinculándola a la protección del fundamento moral del Estado ortodoxo; si bien se trata de un país en el que, como el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afirmado en alguna ocasión, la separación Iglesia–Estado no alcanza el estándar mínimo en base al cual se entiende vigente la libertad religiosa.

Finalmente, en tercer y último lugar, la difamación de cualquier religión también está tipificada como delito en un pequeño grupo de países, representados por Alemania, en los que el bien jurídico protegido no son los sentimientos religiosos sino la garantía de la paz social. Así, la publicación o difusión de materiales o expresiones que injurien a la religión, las creencias de terceros, las iglesias con reconocimiento oficial o cualquier otra Asociación religiosa, únicamente está contemplada como delito en el Código penal alemán en los supuestos en que tal difamación sea susceptible de alterar o poner en riesgo la paz social o el orden público, lo que se conecta a la amplia persecución penal que en dicho país tiene cualquier forma de antisemitismo.

### b) Limitaciones de la protección penal frente al odio religioso

Una vez superadas la concepción preconstitucional en la que el Estado protegía la confesionalidad Católica oficial mediante los denominados “delitos religiosos”, lo que el legislador actualmente protege son los atentados contra el derecho individual que cada uno tiene de profesar las ideas religiosas que mejor se acomoden a su conciencia, como manifestación de la libertad religiosa.

La regulación del discurso del odio antirreligioso en el Código penal español abarca desde su consideración como agravante (art. 22 del CP) a la reciente previsión de un tipo específico de “delito de odio” bajo la nueva regulación del delito de apología o provocación al odio y la discriminación, que incluye el odio religioso (art. 510); pasando por la tipificación del escarnio que ya introdujo el Código penal de 1995. Recientemente, las fronteras entre el insulto a los sentimientos religiosos y el *hate speech* antirreligioso se han difuminado tras la última reforma del Código penal de marzo de 2015, haciendo difícil identificar cuándo estamos ante un discurso insultante frente al sentimiento religioso o escarnio (art. 525) y cuándo hay incitación o provocación al odio por motivo de la religión o de la creencia (art. 510)<sup>22</sup>.

En todo caso, como ha denunciado el profesor REY MARTÍNEZ<sup>23</sup>, en España prevalece un excesivo enfoque penal del discurso del odio que conduce a equiparar erróneamente los conceptos de delitos de odio y discurso del odio, cuando la eficacia del Derecho Penal en este terreno es ciertamente escasa, pues son muy pocas las veces que conductas que pueden considerarse ofensivas contra ciertos valores y derechos constitucionales se penalizan en razón los discursos que pudieran ser tachados de apologéticos, ofensivos o incitadores al odio o a la discriminación<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Tomás VIVES ANTÓN ha explicado las claves de este acercamiento en su trabajo “Sobre la apología del terrorismo como discurso del odio”, *Libertad de expresión y discursos del odio*, op. cit., pp. 31 y ss. Sobre la concreta reforma del artículo 510 se leerá con provecho el trabajo de ALASTUEY, C. (2014) “La reforma de los delitos de provocación al odio y justificación del genocidio en el proyecto de Ley de 2013: consideraciones críticas”, *La Ley*, núm. 8245. Con carácter general, son de gran interés para este tema los trabajos de CUERDA ARNAU, M. L. (2007) en especial, “El nuevo delito político: apología, enaltecimiento y opinión, en la generalización del Derecho Penal de excepción: tendencias legislativas”, *Estudios de Derecho Judicial*, n° 128, pp. 91 y ss.; y el libro de RODRÍGUEZ MONTAÑÉS, T. (2012) *Libertad de expresión, discurso extremo y delito*, Valencia, Tirant lo Blanch.

<sup>23</sup> REY MARTÍNEZ, F., “Discurso del odio y racismo líquido”, en *Libertad de expresión y discursos del odio*, op. cit., pp. 49 y ss.

<sup>24</sup> La ineficacia del Derecho Penal en este punto es notoria, como puso de relieve el citado Informe de la Comisión Venecia sobre *Blasphemy, insult and hatred*. Por ello, las Recomendaciones del Consejo

En nuestro actual Código penal ya no está tipificada la blasfemia como delito contra la divinidad, la religión o las religiones, sino el llamado "insulto religioso" que en España se contempla bajo la fórmula del escarnio (art. 525 del CP), que castiga a los que, "para ofender los sentimientos de los miembros de una confesión religiosa, hagan públicamente, de palabra, por escrito o mediante cualquier tipo de documento, escarnio de sus dogmas, creencias, ritos o ceremonias"; así como a aquellos que "vejen, también públicamente, a quienes los profesan o practican". Se exige, así, la concurrencia de un elemento subjetivo y de otro objetivo para integrar el tipo delictivo: el elemento subjetivo del ánimo o intención de escarnecer, de injuriar o vejar, que se corresponde con el sentimiento del ofendido, por un lado; y, por otro, el elemento objetivo de la existencia de un efectivo escarnio público de los dogmas, creencias, ritos o ceremonias de una confesión religiosa.

Los Tribunales españoles han venido exigiendo estrictamente la concurrencia de ambos elementos para apreciar el delito de escarnio, marcando una línea jurisprudencial autocontenida y restrictiva que tiene muy presente la reducida posición del Derecho penal frente a la libertad de expresión; que, como ha declarado en algunas ocasiones el propio Tribunal constitucional, sólo se justifica cuando las conductas tienen entidad o relevancia suficiente para afectar al núcleo del "mínimo ético" que se protege en los delitos contra la libertad de conciencia y los sentimientos religiosos<sup>25</sup>.

La dificultad de prueba del referido elemento subjetivo del *animus* se ha mostrado casi insalvable en la jurisprudencia española en relación con la apreciación del delito de escarnio<sup>26</sup>. Puede decirse que estamos aquí ante lo que en Derecho llamamos

---

de Europa sobre *hate speech* que siguieron a dicho Informe amparan la idea de que el Derecho Penal debe reservarse como última *ratio* y sugiere explorar otras vías represoras de menor intensidad, pero mayor eficacia, como la indemnización civil por daños o las sanciones administrativas.

<sup>25</sup> SSTC 105/1990, de 6 de junio, y 287/2000, de 11 de diciembre.

<sup>26</sup> La jurisprudencia del Tribunal Supremo en torno al art. 209 del anterior Código penal (que sancionaba el escarnio por escrito o de palabra, de una confesión religiosa, de un lado; y, de otro, el ultraje público de sus dogmas, ritos o ceremonias), sostenía que para la comisión de este delito se requiere dolo o intención de escarnecer (SSTS de 25 de junio de 1935 y de 12 de mayo de 1973), que requiere un específico *animus injuriandi* o propósito deliberado de ofender como elemento subjetivo del injusto (SSTS de 13 de octubre de 1980 y 14 de febrero de 1984); de modo que la simple negación o crítica de la religión de que se trate o de sus dogmas no entraña afrenta ni menosprecio (STS de 26 de noviembre de 1990). La STS de 12 de mayo de 1973 llega a afirmar que ese elemento subjetivo del tipo comporta un "ánimo excluyente no sólo de cualquier forma de tipo culposo, sino incluso del dolo eventual", lo que reitera la STS de 20 de mayo de 1988.

una prueba diabólica. Veámoslo con algunos ejemplos. En 2004, el programa de televisión “Lo + plus” emitió un corto de Javier Krahe titulado “Cómo cocinar un Cristo”, en el que una voz en *off* iba dando la receta mientras hacía referencia a ciertos dogmas de la religión católica relativos al infierno y a la resurrección. Tras su difusión, se presentó una querrela criminal contra los autores del video y la dirección del programa, que fueron imputados por un delito de escarnio contra los sentimientos religiosos. El juzgado penal de Madrid que resolvió el caso, por sentencia de 8 de junio de 2012 (confirmada en apelación por sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 2 de abril de 2013), absolvió a los acusados por entender que en el video en cuestión no podía apreciarse *animus injuriandi*<sup>27</sup>. Es igualmente reveladora de la dificultad de apreciar ese *animus* la absolución por falta de dolo que hizo la Sentencia de la Audiencia Provincial de Valladolid de 21 de octubre de 2005, en la que se juzga a quien en tiempo de Semana Santa y en las proximidades del paso de una procesión portaba una pancarta con una imagen de la Virgen María y Jesucristo a cuyo pie decía “adúltera con su bastardo”. A pesar de considerar concurrente el escarnio u elemento objetivo del tipo (porque con la conducta descrita se atacaba el dogma de fe de la virginidad de María), la referida sentencia absuelve al acusado porque considera que no concurría el elemento subjetivo, toda vez que se declaró probado que no hubo intención de ofender por parte de quien era, por lo demás, un enfermo con trastorno mental diagnosticado.

Pero, como he dicho, la dificultad de prueba del elemento subjetivo no es el único obstáculo en la aplicación del delito de escarnio, que requiere también de la prueba de la base objetiva de la ofensa o elemento objetivo del tipo: el público escarnio de los dogmas, creencias, ritos o ceremonias de una religión. Sobre ello es de especial interés una Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 1993, que en aplicación del Código anterior y con relación a una figura afín al actual delito de

<sup>27</sup> Así, afirma la sentencia que aunque el crucifijo es un símbolo de una creencia, la elaboración y emisión del video no pretendía hacer escarnio del cristianismo, entendiéndose por tal una burla tenaz hecha con propósito de afrentar. A su juicio, en el video hay

*un inequívoco sentido satírico, provocador y crítico, pero no propiamente un escarnio en el sentido reforzado que exige el elemento objetivo del tipo. La sátira y la irreverencia han sido, en no pocas ocasiones, un recurso artístico para hacer crítica social frente a las distintas manifestaciones del poder, entre las que puede incluirse la Iglesia Católica, que, como institución ha estado históricamente asociada a él. Adicionalmente, la sentencia sostiene que tampoco concurre el elemento subjetivo del tipo; esto es, el ánimo de ofender, ya que en los acusados estuvo ausente la intención de herir o menoscabar los sentimientos religiosos. En consecuencia, la sentencia concluye que la conducta denunciada constituyó un legítimo ejercicio de la libertad de expresión artística que, con un componente burlesco, hizo una crítica del fenómeno religioso en nuestra sociedad (F. J. 3º).*

escarnio absuelve a la presentadora de un programa en el que se emitió un video con una cruz y una figura humana con cabeza de animal, por considerar –entre otros motivos– que cualquier cruz no es un crucifijo y, por lo tanto, no siéndolo no puede haber acto de profanación respecto de ella. El mismo criterio se aprecia en la sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla de 7 de junio de 2004, que absuelve de responsabilidad penal por escarnio al acusado de publicar, en una página web, un artículo en el que se incluían textos ofensivos contra la Virgen María acompañados por una imagen obscena en la que la Esperanza de Triana aparecía con genitales masculinos. Aun reconociendo el incuestionable carácter ofensivo y soez de la publicación, así como el ánimo ofensivo del autor y el carácter lesivo de las imágenes para el sentimiento de los creyentes, la sentencia considera que para que pueda apreciarse delito no basta con ello, sino que además *“se requiere que esa conducta haga escarnio de los dogmas, creencias, ritos o ceremonias de una confesión religiosa y, además, se realice con la expresa e inequívoca intención de ofender esos sentimientos religiosos”*; siendo así que, a juicio de la Audiencia, el autor no pretendía tal cosa, sino hacer notar una crítica a la moral sexual católica.

A la misma conclusión llega la Audiencia Provincial de Madrid en su sentencia de 29 de julio de 2011, en la que absuelve al autor de un calendario del Colectivo de Gays y Lesbianas de Madrid que empleaba fotomontajes de imágenes alusivas a símbolos católicos, como representaciones de la maternidad, de la piedad o la ascensión de la Virgen, para hacer una sátira burlesca con connotaciones sexuales de ciertos dogmas y ritos del catolicismo. Tampoco aprecia escarnio el Auto de 9 de junio de 2011 de la Audiencia Provincial de Valladolid, que archivó la querrela presentada contra el humorista italiano Leo Bassi a raíz de una parodia sobre el Papa Benedicto XVI, por no contener *“elementos denigrantes o humillantes por representarlo con un andar escasamente ágil o como una persona de avanzada edad”* ni quedar probado que *“la simulación de tirar preservativos al público sea (...) identificable con la administración de la sagrada forma en la Eucaristía”*.

Igual dificultad encontró la Audiencia Provincial de Madrid al archivar en 2013 la querrela presentada por organizaciones católicas frente a la injuriosa campaña de la CNT con motivo de la celebración de la JMJ de Madrid en 2011 y la visita a España del Papa Benedicto XVI, donde se representaban imágenes de Iglesias ardiendo y de obispos ahorcados junto a la frase *“totus mortuus”*<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Según el Auto de la Audiencia Provincial de Madrid, de 24 de enero de 2013, que confirma el archivo de la querrela presentada por la organización católica “Hazte Oír” frente a estos hechos, calificar a la Iglesia Católica de “organización religiosa cuya historia está llena de crímenes” y de “enemiga de la justicia social y del progreso humano” no puede considerarse una ofensa contra los

### c) La posición del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

En el contexto jurídico europeo, merece una especial atención la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre los conflictos entre la libertad religiosa y la libertad de expresión. Los términos del debate jurídico ante el Tribunal de Estrasburgo se enmarcan en estos parámetros: en una sociedad democrática, los grupos religiosos deben tolerar la crítica dentro del debate público sobre sus actividades, enseñanzas y creencias, siempre que estas críticas no constituyan insultos gratuitos ni una incitación a la perturbación del orden público, a la violencia o a la discriminación contra los creyentes de una religión. Para apreciar estas circunstancias, la Corte Europea deja un amplio margen de apreciación a los Estados, en el entendido de que nadie mantiene un contacto tan directo con la realidad de un país como sus propias autoridades nacionales.

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con expresiones ofensivas contra la religión está marcada por la doctrina sentada por las sentencias *Otto Preminger–Institut c. Austria*, de 24 de septiembre de 1994; y *Wingrove c. Reino Unido*, de 25 de noviembre de 1996<sup>29</sup>. La primera

---

sentimientos religiosos de los católicos, porque “*aunque sea una falta de respeto a la verdad histórica o una acentuación de los momentos o actuaciones más censurables de la Iglesia Católica desde el momento actual*”. Por otra parte, a tenor del mencionado Auto, la exhibición de carteles ofensivos contra los obispos, en general y sin particularizar en nadie, y que oponen razón y fe reservando la inteligencia solo la primera

*tampoco suponen un escarnio de dogma creencia o rito alguno. Al igual que las censurables expresiones sobre las Iglesias que arden, la omnipresencia divina que supone su presencia bajo una defecación la tacha de inquisidor al Papa no son escarnio de creencias (...), sino descalificaciones de las mismas, donde lo que se pretende es tachar de inutilidad a los templos, o pretendidamente ingeniosas reducciones al absurdo o inadecuado recordatorio de la trayectoria como Cardenal Prefecto de la Congregación de la doctrina de la fe del actual Papa, más o menos mezclada con su obligada contribución adolescente como soldado de la Alemania Nacional Socialista (...). De igual forma es abierta exageración pretender que al imagen de un obispo ahorcado, la referencia a la Iglesia ardiendo o la frase totus muertos constituyen un delito de genocidio.*

<sup>29</sup> La jurisprudencia del TEDH sobre esta cuestión ha sido estudiada en profundidad, entre nosotros, por MARTÍNEZ–TORRÓN, J., en sus trabajos “Islam in Strasburg: Can Politics Substitute for Law?”, *Islam, Europe, and Emerging Legal Issues*, Ashgate Pub., 2012, pp. 19 y ss.; “Libertad de expresión y libertad religiosa en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Quaderni di Diritto e Política Ecclesiastica*, n° 1, 2008, pp. 35 y ss.; “Libertad de expresión y libertad de religión. Comentarios en torno a algunas recientes sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n° 11, 2006, pp. 5 y ss.; y “¿Libertad de expresión amordazada? Libertad de expresión y libertad de religión en la jurisprudencia de Estrasburgo”, en *Tensiones entre libertad de expresión y libertad religiosa*, op. cit., pp. 83 y ss.

se refiere a la retirada y prohibición de exhibición del largometraje satírico "El Concilio del Amor", basado en una obra teatral del s. XIX en la que Dios aparecía representado como un anciano impotente postrado ante el demonio y en la que Jesucristo era tratado como un retrasado mental. En *Wingrove c. Reino Unido*, se examina la negativa de la *British Board of Film Classification* a expedir la licencia de distribución comercial de un cortometraje que, a juicio de dicha institución, violaba la legislación británica contra la blasfemia al contener una singular interpretación de los éxtasis de Santa Teresa con connotaciones homosexuales y pornográficas.

El planteamiento del Tribunal en estos casos es muy parecido. En ambos se parte de una injerencia en la libertad de expresión de los demandantes y se analiza a continuación la legitimidad de la misma a la luz del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Tribunal justifica las restricciones de la libertad de expresión afirmando que el espíritu de tolerancia que entraña el equilibrio entre dicha libertad y la libertad religiosa no justifica referencias provocativas, maliciosas y gratuitas a objetos de veneración o a sentimientos religiosos. En ambos casos, además, aun reconociendo que la licencia previa de distribución y el secuestro de publicaciones suponen una injerencia en la libertad de expresión, el TEDH las admite cuando están justificadas en la protección de la libertad religiosa. Asimismo, el Tribunal de Estrasburgo deja en manos de los Estados miembros, en virtud de la referida doctrina del margen de apreciación, el mantenimiento y la aplicación de las leyes penales sobre los delitos de blasfemia y difamación religiosa dada la dificultad de establecer un criterio general y uniforme sobre esta materia por la diversidad de las distintas tradiciones de los países Europeos a la que antes me he referido.

Esta doctrina ha sido confirmada en otros supuesto en los que, sin embargo, la balanza se ha decantado en favor de la libertad de expresión, como sucedió en los asuntos *Paturel c. Francia* (2005), sobre la sanción de la publicación de un libro abiertamente crítico contra determinadas organizaciones católicas calificadas de sectarias; *Giniewski c. Francia* (2006) que condena la publicación de una encendida crítica contra la Encíclica "Veritatis Splendor" del Papa Juan Pablo II en la que se llega a afirmar que la doctrina pontificia es la raíz del antisemitismo; o *Aydin Tatlav c. Turquía* (2006), sobre la sanción penal impuesta por la publicación de un estudio pretendidamente científico contra el Islam y las religiones en general<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> No cabe duda que el medio de difusión del mensaje pesa en estas decisiones del TEDH. No es igual la fuerza de las imágenes cinematográficas en los asuntos *Otto Preminger* y *Wingrove*, que los textos escritos que son examinados en estos otros casos. Como tampoco es igual el mensaje de la ficción

El Tribunal de Estrasburgo ha ido estableciendo una serie de precisiones para valorar las restricciones a la libertad de expresión frente a la libertad religiosa, haciendo ver que éstas sólo serán aceptables si responden a una “necesidad social imperiosa” en una sociedad democrática, al tiempo que exige que los medios usados para restringir la libertad de expresión sean proporcionados al objetivo perseguido. De este modo, la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo considera excluido de la protección del Convenio aquellas expresiones que son constitutivas de discursos del odio, así como aquellas otras que, sin llegar a ese extremo, “son gratuitamente ofensivas” para ciertos colectivos y entrañan una transgresión de sus derechos “que no contribuye de ningún modo a un debate público capaz de promover el progreso en los asuntos humanos”. Por lo que “puede considerarse necesario, en ciertas sociedades democráticas, sancionar e incluso prevenir ataques impropios contra sentimientos religiosos y objetos de veneración”.

#### d) El miedo al terrorismo como factor unificador de la regulación jurídica de los discursos del odio

Adentrándonos en el estado actual de la cuestión en el contexto comparado, en los últimos años se ha producido un acercamiento entre el paradigma liberal Norteamericano y el Europeo a los que antes me refería.

En primer lugar, se está produciendo una constricción de la tolerancia norteamericana frente a expresiones vinculadas al terrorismo internacional que se justifica en la guerra declarada frente a esta amenaza tras los ataques de Al-Qaeda del 11 de septiembre de 2001. Desde ese hito, y en virtud de la reforma operada por la Ley US *patriot Act* en 2002 sobre la *Antiterrorism and Effective Death Penalty Act*, de 1996, en Estados Unidos comienzan a considerarse discursos odiosos no sometidos a los balances y a los test jurisprudenciales que venían operando en otros ámbitos, y que se enmarcan en la condena de todas las actividades justificadoras del terrorismo o “colaboracionistas” con él que encajen en el concepto de “*terrorist material support*”.

---

gratuitamente ofensiva que el supuestamente amparado en datos o ideas que, por muy discutibles que sean, pretenden contribuir al debate social sobre temas de interés público. En este sentido MARTÍN-RE-TORTILLO BAQUER, L., *La afirmación de la libertad religiosa en Europa: de guerras de religión a meras cuestiones administrativas*, Thomson Civitas, Madrid, 2007, pp. 125 a 127; y VÁZQUEZ ALONSO, V., “Libertad de expresión y religión...” *op. cit.*, pp. 109 a 114; y “Libertad de expresión artística. Una primera aproximación”, *Estudios de Deusto*, Vol. 62/2, 2014, pp. 73 y ss.

El punto de inflexión jurisprudencial en este sentido lo marcó la Sentencia *Holder c. Humanitarian Law Project* de 2010<sup>31</sup>, donde por primera vez el Tribunal Supremo de los EE. UU. admite que el concepto legal de “material support” incluye expresiones y manifestaciones de opinión “susceptibles de traducirse en asesoría experta o adiestramiento”. En nombre de las exigencias de la seguridad, la tradicional tolerancia norteamericana en materia de libertad de expresión podría estar cediendo espacio a la intransigencia, o a la tolerancia-cero, frente al *hate speech* de base fundamentalista islámica que pudiera considerarse una incitación al terrorismo o un impedimento en la guerra contra el terrorismo *yihaidista*<sup>32</sup>.

En Europa también están cambiando las cosas. Pudiera decirse que si norteamérica se europeiza, Europa se americaniza abriendo nuevos espacios a la tolerancia que se ven justificados desde la irritación colectiva ante la amenaza terrorista, como pudimos ver hace algunos meses con los sucesos del semanario francés *Charlie Hebdo*.

Un par de asesinos franceses, que invocaron a Alá como inspirador de sus acciones, mataron durante los días 7, 8 y 9 del pasado enero de 2015 a dos policías y a diez miembros de la redacción de *Charlie Hebdo*, conocido por sus caricaturas satíricas de Mahoma. Un tercer asesino fue responsable de un tiroteo en un supermercado *kosher* en el que murieron cuatro judíos. El suceso provocó una conmoción mundial. Más de 4 millones de personas se manifestaron en toda Francia bajo el lema *Je suis Charlie* en defensa de la libertad de expresión. Al frente de la inmensa manifestación de París pudieron verse más de 50 jefes de Estado y de Gobierno de todo el mundo.

<sup>31</sup> En este asunto, promovido por el Fiscal General Eric Holder, el Tribunal Supremo falló en favor del Gobierno es su negativa a proporcionar ayudas a organizaciones terroristas. El Tribunal llega a la conclusión de que la ayuda consistente en proveer “formación y consejos de expertos” a grupos terroristas extranjeros, “incluso si los que los apoyan buscan promover en estos grupos fines no violentos, encaja en la definición legal de apoyo material (*material support*) al terrorismo” de la *US Patriot Act*. En concreto, el caso se decidía el recurso de un profesor universitario, Ralph Fertig, que había trabajado con el Partido de Trabajadores del Kurdistan (PKK) en Turquía, considerado una organización terrorista por el Departamento de Estado desde 1997. Fertig defendió su colaboración en la que se oponía a la violencia y el terrorismo, y exigió su derecho a aconsejar a grupos en resolver disputas a través de las Naciones Unidas en ejercicio, entre otras cosas, de su libertad de expresión. Otros grupos pro derechos humanos vieron igualmente suspendidas sus ayudas del Gobierno estadounidense en casos similares y se unieron al caso llevado por la firma *Humanitarian Law Project*.

<sup>32</sup> COLE, D., “The First Amendment Borders: The Place of *Holder c. Humanitarian Law Project* in First Amendment Doctrine”, *Harvard Law and Policy Review*, núm. 6, 2012, pp. 147 y ss. ha denunciado críticamente el giro radical que esta decisión representa en relación con las líneas maestras de la jurisprudencia sobre la Primera Enmienda.

Al tiempo que se oían voces de solidaridad y de repulsa, un susurro de reprobación señalaba que los crímenes cometidos eran execrables, pero que la libertad de expresión debía tener límites<sup>33</sup>. Ese susurro alcanzó su decibelio más alto con las declaraciones del Papa Francisco. Ocho días después de los hechos, al borde del avión que lo llevaba de Sri Lanka a Filipinas dijo: “No se puede provocar, no se puede insultar la fe de los demás. No se puede tomar el pelo a la fe (...). Si alguien insulta a mi madre, puede esperarse un puñetazo”. La frase del Papa Francisco fue citada por rabis e imanes de todo el mundo. Slimane Chikh, antiguo Rector de la Universidad de Argelia y representante de la Organización para la Cooperación Islámica afirmó en Ginebra que “La libertad de cada uno termina donde empieza la libertad de religión. El recrudecimiento de los ataques de *Charli Hebdo* contra el Islam los convierte en provocación”<sup>34</sup>.

A la vista del progresivo acercamiento de los paradigmas Norteamericano y europeo, se evidencia que en el debate actual sobre la prohibición del insulto religioso, el miedo constituye un elemento esencial.

## **5. Respuestas de Naciones Unidas ante la difamación religiosa y la campaña de la Organización para la Cooperación islámica sobre la penalización de la blasfemia**

De lo hasta ahora visto puede extraerse una conclusión de carácter general. El actual contexto de globalización, los fenómenos a escala como la inmigración, el pluralismo cultural y religioso o el terrorismo internacional, propician la aparición

---

<sup>33</sup> TODD, E., *Qui est Charlie? Sociologie d'une crise religieuse*, Seuil, Paris, 2015.

<sup>34</sup> Este es el mismo argumento que los medios de comunicación islámicos arguyeron tras la publicación de las viñetas del profeta Mahoma en el semanario conservador danés *Jyllands-Posten*. Las amenazas y los actos de terror que siguieron estas publicaciones, protagonizados por organizaciones radicales islámicas, produjeron una corriente de solidaridad en toda Europa. *Charli Hebdo* fue una de las revistas que se solidarizaron con *Jylland-Posten* publicando las famosas viñetas en lo que, a partir de ese momento, pasó a convertirse en una línea editorial propia y recurrente para el semanario francés. Una de sus portadas, que representaba una caricatura de Mahoma con el subtítulo *Cést dur d'être aimé par des cons*, fue objeto de una querrela penal por injurias interpuesta por la Unión de Organizaciones islámicas de Francia y la Gran Mezquita de París. Finalmente, el Tribunal Correccional de París absolvió al semanario, al considerar que estábamos ante un legítimo ejercicio de la libertad de expresión en el que a través de la sátira se quería criticar el fundamentalismo pero sin ánimo de injuriar a la comunidad islámica. Tras este *affaire*, el periódico iraní *Hamshari* organizó un concurso de viñetas sobre el holocausto judío bajo el lema “¿Dónde está el límite de la libertad de Occidente?”.

de constantes tensiones frente a las que el Derecho titubea y se contradice. Fricciones que se ponen más claramente de manifiesto en el actual marco de la protección multinivel de derechos (reconocidos y garantizados por instancias diversas, estatales y supra nacionales) y con la desaparición de fronteras para la comisión de ilícitos que representa internet<sup>35</sup>. Como resultado de todo ello, los conflictos relativos a la libertad de expresión y los sentimientos religiosos están, sin duda, entre aquellos que presentan márgenes de indeterminación más amplios, con respuestas que a menudo resultan contradictorias.

Existe un grave problema de incerteza jurídica en este ámbito. Faltan criterios interpretativos consolidados que orienten la ponderación de los derechos en conflicto y la aplicación del juicio de proporcionalidad en la resolución de los mismos. Y aunque hay abundante jurisprudencia y trabajo empírico sobre el tema del discurso del odio, existe todavía una falta de categorización y de clarificación de conceptos.

Todo ello comporta un creciente problema de falta de predictibilidad del Derecho, que se transforma en un poso de inseguridad jurídica que se pone de manifiesto de forma más evidente a medida que ampliamos el foco de visión territorial de los discursos del odio; en el plano transnacional del problema y en el contexto de globalización de la comunicación.

Las fricciones a nivel internacional no han encontrado un mecanismo de respuesta satisfactorio, pues las diferentes visiones del problema a escala global son muy divergentes, como puso de relieve la campaña para la penalización de la "difamación religiosa" promovida por los países islámicos a raíz de determinados acontecimientos de repercusión mundial. Desde la publicación en 1988 de los *Versos satánicos* de Shalman Rasdie y la polémica posterior producida por la *fatwa* del Ayatolá Jomeini, la Organización para la Cooperación Islámica viene promoviendo a escala internacional una lucha contra la islamofobia y la banalización de ciertos dogmas del Islam que se hace desde Occidente que ha cuajado en diversas iniciativas ante distintas organismos e instituciones de NNUU<sup>36</sup>. A partir del controvertido asunto de las viñetas del profeta Mahoma publicadas en 2005

---

<sup>35</sup> Sobre los problemas jurídicos que plantea el discurso del odio a través de internet véanse RODRÍGUEZ-LIZQUIERDO, M., "El discurso del odio a través de Internet", en *Libertad de expresión y discursos del odio*, op. cit. pp. 147 y ss.; y TERUEL LOZANO, G., "Libertad de expresión y censura en internet", *Estudios de Deusto*, Vol. 62/2, 2014, pp. 41 y ss.

<sup>36</sup> Resoluciones de la Asamblea General 60/50, 61/164, 62/154; Resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos 1999/82, 2000/84, 2001/4, 2002/9, 2003/4, 2004/6, 2005/3; o Resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 4/9 y 7/19.

en el Diario danés *Jyllands-Posten*, y en lo que puede considerarse una vuelta de tuerca en este debate, la Asamblea General de NNUU aprobó una serie de Resoluciones en favor de la introducción de medidas penales contra la difamación religiosa en los ordenamientos de los Estados miembros<sup>37</sup>.

La aprobación de dichas Resoluciones produjo una abierta reacción contraria por parte de los gobiernos occidentales, en particular Europa, EE. UU. y Canadá; reacción compartida por la Relatora especial de NNUU sobre libertad religiosa, que en 2007 presentó un Informe muy crítico ante la propia Asamblea<sup>38</sup>. El Consejo de Europa actuó como principal adalid frente a esta campaña de penalización de la difamación religiosa. En su Resolución 1510 de 2006 sobre “Libertad de expresión y respeto a las creencias religiosas”, propuso abiertamente eliminar el delito de blasfemia o de escarnio al tiempo que recordaba que las expresiones ofensivas contra las convicciones personales, morales o religiosas, pueden ser objeto de mayores restricciones que las que tienen por objeto asuntos públicos o de interés público; mientras que la Recomendación 1805 de 2007 del Consejo de Europa sobre Blasfemia, insultos religiosos y *hate speech* contra las personas en razón de sus creencias religiosas (que se basa en los trabajos de la Comisión de Venecia) recuerda que, en una sociedad democrática, los grupos religiosos deben tolerar las declaraciones críticas y el debate público sobre sus enseñanzas y creencias, siempre que esas críticas no entrañen insultos gratuitos o *hate speech* antirreligioso<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Un detallado análisis de las mismas en ANGELETI, S., “Libertad religiosa, libertad de expresión y Naciones Unidas: reconocimiento de valores y derechos en el discurso sobre la difamación de las religiones”, en *Tensiones entre libertad de expresión y libertad religiosa*, op. cit., pp. 121 y ss.

<sup>38</sup> Como ha explicado la doctrina especializada, el concepto de difamación religiosa que maneja NNUU es estas Resoluciones es excesivamente ambiguo. En primer lugar, porque la difamación no se concibe jurídicamente para la protección de grupos, sino de personas. Lo primero conllevaría la necesidad de que el Estado estableciese con carácter general y apriorísticamente juicios de ortodoxia a fin de proteger un corpus dogmático de una religión frente a su posible difamación. Con ello, la anti-difamación puede convertirse en un arma política que reforzaría las mayorías religiosas frente a las minorías. Véase, sobre el particular, COMBALLA SOLÍZ, Z., “Libertad de expresión y difamación de las religiones: el debate en Naciones Unidas a propósito del conflicto de las caricaturas de Mahoma”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n° 19, 2009; y RIVERS, J., “The Question of Freedom of Religion or Belief and Defamation”, *Religion and Human Rights*, n° 2, 2007.

<sup>39</sup> Sobre estos documentos del Consejo de Europa y sus implicaciones MARTÍN SÁNCHEZ, I., “El discurso del odio en el ámbito del Consejo de Europa”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, núm. 28, 2012; y GARAY, A., “Libertad de religión y libertad de expresión ante el Consejo de Europa”, en *Tensiones entre libertad de expresión y libertad religiosa*, op. cit., pp. 69 y ss.

En este contexto de enfrentamiento, en 2011, un grupo de Estados occidentales y de la Organización para la Cooperación Islámica se unieron para proponer un nuevo enfoque consensuado con el objetivo de reconciliación de las posturas de ambos "bandos". Dicho enfoque se plasmó en la Resolución 16/18 del Consejo de Derechos Humanos de NNUU, de 24 de marzo de 2011, sobre la *"Lucha contra la intolerancia, los estereotipos negativos, la estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia contra las personas, basados en la religión o las creencias"*, que supuso el acta fundacional de una nueva estrategia de Naciones Unidas para la lucha contra la intolerancia religiosa, más tarde refrendada por una serie de Resoluciones de la Asamblea General<sup>40</sup> que en lugar de poner el acento ya en la difamación religiosa inciden en la obligación de los Estados de prohibir la discriminación y la incitación al odio sobre la base del pluralismo religioso y del respeto a la religión y a las creencias<sup>41</sup>; así como en otras que apuestan de forma decidida en favor del diálogo y la tolerancia interreligiosa<sup>42</sup>.

Por su parte, la Resolución 68/127 de la Asamblea General, titulada *"Un mundo contra la violencia y el extremismo violento"*, aprobada por consenso el 18 de diciembre de 2013, reconoció la necesidad de un enfoque integral a escala global para luchar contra el extremismo violento y hacer frente a su propagación que parta de la más enérgica condena y represión jurídica de toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Otros textos de NNUU recientes apelan de modo creciente

---

<sup>40</sup> RES 67/178, de 20 de diciembre de 2012; 68/169, de 18 de diciembre de 2013; y RES 69/174, de 18 de diciembre de 2014. Esta última condena expresamente *"cualquier apología del odio religioso que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, ya sea mediante la utilización de medios de difusión impresos, audiovisuales o electrónicos o por cualquier otro medio"*; al tiempo que reconoce

*que el debate de ideas público y abierto, así como el diálogo entre religiones, confesiones y culturas a nivel local, nacional e internacional, pueden ser las mejores formas de protección contra la intolerancia religiosa y pueden desempeñar un papel positivo en el fortalecimiento de la democracia y la lucha contra el odio religioso, y expresa su convencimiento de que un diálogo permanente sobre estas cuestiones puede contribuir a superar las percepciones erróneas que existen.*

<sup>41</sup> Que es una de las claves del llamado Plan de Acción de Rabat del Alto Comisionado de NNUU para Derechos Humanos, adoptado el 5 de octubre de 2012.

<sup>42</sup> Así, la relativa a la *"Eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación basadas en la religión o las creencias"* (RES/66/168, de 19 de diciembre de 2011), o la Resolución sobre *"Promoción del diálogo, la comprensión y la cooperación entre religiones y culturas en pro de la paz"* (RES/66/226, de 23 de diciembre de 2011).

a la necesaria cooperación internacional ante la dimensión global y fanática que han cobrado algunos discursos del odio, como hace la Resolución 2178 (2014) de 24 de septiembre de 2014 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a propósito de la *“Lucha contra el extremismo violento para prevenir el terrorismo”*, especialmente centrada en las actividades del llamado “Estado Islámico” y en el uso de internet para la propagación del terror, la difusión de su mensaje o el reclutamiento de combatientes extranjeros.

## **6. La construcción de la tolerancia como reivindicación de la intransigencia frente a los enemigos del sistema**

Los límites tradicionales de la libertad de expresión destinados a proteger el sentimiento religioso se desdibujan en la diversidad y pluralismo de la sociedad actual. La construcción del bien jurídico de la “tolerancia” encuentra, en este sentido, serias dificultades en la era postsecular. Es también difícil la elaboración jurídica del concepto de “sentimiento religioso” por la diversa percepción que del mismo tienen las distintas confesiones y los grupos que en ellas se insertan.

La tolerancia ha sido históricamente, más que una virtud cívica, una práctica necesaria, un útil expediente para garantizar la paz social<sup>43</sup>. En este sentido, la tolerancia se ha entendido, las más de las veces, como una actitud pasiva de respeto hacia lo distinto, en el sentido etimológico más genuino del término que está en la base del pensamiento liberal de John LOCKE<sup>44</sup>.

Frente a esta concepción pasiva e indulgente de la tolerancia, la *Declaración de Principios sobre la Tolerancia*, adoptada el 16 de noviembre de 1995 por la Conferencia General de la UNESCO bajo el aliento quien entonces era Director General de dicha Organización, Federico Mayor Zaragoza, explica el significado de la tolerancia con estas palabras:

*“La tolerancia consiste en el respeto, la aceptación y el aprecio de la rica diversidad de las culturas de nuestro mundo, de nuestras formas de expresión y medios de ser humanos (...) [Es] la armonía en la diferencia. No sólo es un deber moral, sino además una exigencia política y jurídica.*

---

<sup>43</sup> MARTÍNEZ PISÓN, J., *Tolerancia y derechos fundamentales en las sociedades multiculturales*, Ed. Tecnos, 2001.

<sup>44</sup> Ampliamente expresado en su *Carta sobre la Tolerancia* escrita en 1689 (Ed. Tecnos, Madrid, 1985).

*Tolerancia no es lo mismo que concesión, condescendencia o indulgencia. Ante todo, la tolerancia es una actitud activa de reconocimiento de los derechos humanos universales y las libertades fundamentales de los demás. En ningún caso puede utilizarse para justificar el quebrantamiento de estos valores fundamentales (...).*

*Supone el rechazo del dogmatismo y del absolutismo (...). Practicar la tolerancia no significa tolerar la injusticia social ni renunciar a las convicciones personales o atemperarlas. Significa que toda persona es libre de adherirse a sus propias convicciones y acepta que los demás se adhieran a las suyas. Significa aceptar el hecho de que los seres humanos, naturalmente caracterizados por la diversidad de su aspecto, su situación, su forma de expresarse, su comportamiento y sus valores, tienen derecho a vivir en paz y a ser como son”.*

Coincido con esta visión de la tolerancia como valor cívico ligado a la idea de libertad personal, pero comprometido activa y positivamente con el reconocimiento de unas reglas de juego inquebrantables que consisten en el respeto mutuo de derechos universales que son inherentes a todo ser humano y, por ello inalienables e inviolables. Un concepto de tolerancia que no nos hace indiferentes frente a cualquier idea o reivindicación, porque sólo reconoce y acepta las que respetan esos derechos y parte del reconocimiento de los mismos.

A mi juicio, este es el sentido que la Declaración Universal de Derechos Humanos quiere dar al concepto de tolerancia cuando recuerda en su Preámbulo que *“el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad”* a lo largo de su Historia; para proclamar a renglón seguido, *“como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias”*.

En consecuencia, la tolerancia no sólo debe esgrimirse para defender la libertad de expresión, sino también para proteger los sentimientos religiosos y la integridad de los grupos confesionales<sup>45</sup>.

A raíz de ese concepto proactivo de tolerancia formularé a continuación dos tesis para orientar, con carácter general, la resolución de los conflictos entre la libertad de expresión y la libertad religiosa.

La primera parte de la refutación de una extendida opinión que considera que no todas las dimensiones del ser requieren una misma protección jurídica. Para esta

---

<sup>45</sup> Como ha sostenido NAVARRO-VALLS, R., “Convicciones religiosas y libertad de expresión”, *Diario el Mundo* el 24 de septiembre de 2007.

corriente de opinión, mientras que las condiciones de raza, sexo o nacionalidad no son, en principio, mudables, las ideas y creencias sí, por lo que no merecerían una protección tan firme. De acuerdo con ello se afirma que las ideas de superioridad de raza son totalmente inaceptables, pero que la crítica y la ofensa a la religión tienen mayor cabida por la mayor volubilidad de las mismas, pues si bien la raza no puede cambiarse, en nuestra relación con la religión caben la conversión y la increencia.

Algunos textos internacionales se han hecho eco de esta diferenciación, siquiera sea implícitamente. Así, mientras que la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Discriminación Racial de 1965 prohíbe en términos absolutos la simple difusión de ideas basadas en la superioridad o el odio racial, independientemente de sus efectos lesivos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado tan solo un año más tarde, acepta restricciones de la libertad de expresión en la medida en que sean necesarias para proteger un interés prioritario. A partir de aquí podría llegarse a la conclusión de que es aceptable un mayor grado de crítica respecto a la religión que respecto a cuestiones raciales, estableciéndose así un doble estándar de protección para el trato discriminatorio cometido por uno u otro motivo.

En desarrollo de esta tesis, la Recomendación 1805 (2007) del Consejo de Europa sobre *“Blasfemia, insultos religiosos y hate speech contra las personas en razón de sus creencias religiosas”* consideró que la blasfemia, como insulto a la religión, no debería ser contemplada como una ofensa criminal porque pertenece al plano moral y no al ámbito legal. Argumenta para ello que las leyes relativas a la blasfemia obedecen a la posición dominante de una religión particular en determinados Estados. De ahí que, a partir de la gran diversidad de creencias en Europa y del principio de separación entre Estado y religión, la criminalización de la blasfemia deba desaparecer. Respecto a los insultos religiosos, el Consejo de Europa parte de afirmar que las Confesiones religiosas deben tolerar la crítica pública y el debate sobre sus actividades, enseñanzas y creencias, siempre que tal crítica no promueva insultos gratuitos e intencionales o la incitación al odio, la violencia o la discriminación contra los fieles de una religión. Para el Consejo de Europa, la consecuencia de todo ello es que los Estados deberían penalizar solamente las expresiones sobre cuestiones religiosas en la medida en que disturbaren intencionalmente y gravemente el orden público y promuevan la violencia pública, entre las que se encuentra el *hate speech* antirreligioso.

Por su parte, la Comisión Venecia que antes citaba, admite que el respeto por los sentimientos religiosos puede ser violado por presentaciones provocativas de

objetos de veneración y ataques ofensivos a los principios religiosos y sus dogmas, y considera que estas actuaciones van contra el espíritu de tolerancia propio de una sociedad democrática. Además, señala que el Convenio Europeo de Derechos Humanos ha de ser leído como un todo, por lo que la libertad de expresión debe ser sopesada con el derecho de otros a ser respetados en su religión y creencias así como con el interés general de preservar el orden público y la “paz religiosa”. Pero, a pesar de estos razonamientos, la Comisión concluye que “no es necesario ni deseable crear un delito de insultos religiosos sin el elemento de la incitación al odio como un elemento esencial”.

Creo que hay un error de base en este planteamiento. Mientras que no es difícil distinguir la difamación o el insulto religioso del delito de blasfemia, ya que en el primero se protege al creyente y en el segundo a la creencia, cuando se sostiene que el bien jurídico protegido en el insulto religioso es el respeto a los sentimientos religiosos, se tiende a considerar éstos como algo desvinculado de la libertad religiosa<sup>46</sup>. Mientras que nadie duda de la proporcionalidad y necesidad de la protección penal de la libertad religiosa frente a la coacción para declarar o no declarar nuestras creencias o para celebrar y participar en actos religiosos, los sentimientos religiosos son considerados como algo de menor entidad jurídica; por tanto, se concluye que no merecen la intervención de la última *ratio* que representa la protección del Derecho Penal salvo cuando se hace apología del odio o de la discriminación, entendiendo que el sentimiento religioso sólo requiere protección cuando puede considerarse un elemento reactivo susceptible de alterar la paz social<sup>47</sup>.

Si reducimos el contenido de la libertad religiosa a las situaciones en las que el sujeto decide si asiste o no a un acto, si se adscribe o no a una confesión, como mera inmunidad de coacción, se contempla parcialmente la libertad religiosa. Ésta comprende otros elementos en el goce y disfrute pacífico de tal libertad, que necesitan también ser amparados por el Derecho punitivo. El propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos lo ha reconocido en muchas ocasiones, al afirmar que los deberes y responsabilidades que implica el ejercicio de la libertad de expresión legitima una obligación de asegurar el pacífico disfrute de los derechos de quienes mantienen una creencia, incluyendo el deber de evitar expresiones que sean, en relación a objetos de veneración, “gratuitamente ofensivas”.

<sup>46</sup> PÉREZ-MADRID, F., “Incitación al odio religioso o hate speech y libertad de expresión”, *op. cit.*, pp. 27 y 28; y antes en su libro *La tutela penal del factor religioso en el Derecho español*, Pamplona 1995, pp. 220-225.

<sup>47</sup> VÁZQUEZ ALONSO, V., “Libertad de expresión y religión en la cultura liberal... *op.cit.*, p.110.

A mi juicio no es posible proteger la libertad religiosa sin tutelar, a la vez, las personas, las cosas, los valores y los sentimientos de quienes los tienen. Todo ello estaría comprendido en el “contenido esencial” del derecho de libertad religiosa<sup>48</sup>.

Si como ha defendido Jeremy WALDRON oponiéndose a la tradición liberal norteamericana, la libertad de expresión no sólo puede ofender, sino que puede producir un daño real a las personas<sup>49</sup>, es preciso ofrecer desde el Derecho una tutela efectiva frente a determinados discursos que pueden afectar a la dignidad de las personas, entendida como estatuto moral sin el cual ésta no es reconocible y carecería de autonomía como miembro de la sociedad. En este sentido, la protección penal no se vincula a una determinada explicación trascendente de la vida o a la evitación de que el orden público y la paz religiosa se vea perturbada, sino a la dignidad que reviste la relación entre una persona y los valores que esa persona comparte y entiende trascendentes.

Esta relación trascendente es equivalente a la que la que nos une con otros símbolos identitarios que el Derecho también protege de forma reforzada, como sucede con los tipos agravados de la injuria que protegen determinadas instituciones políticas o civiles que el Derecho “sacraliza” –valga la expresión– tipificando como más graves las ofensas que se dirigen contra ellas.

En este orden de cuestiones, me parece jurídicamente acertada la posición de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, que en su Recomendación de Política General núm. 7 de 2002 recalca que la penalización de la difamación basada en motivos como la raza, la nacionalidad el origen étnico, o la religión, que la propia Comisión recomendaba tipificar a los Estados<sup>50</sup>, es

---

<sup>48</sup> Conforme a una conocida jurisprudencia del Tribunal constitucional, el contenido esencial de los derechos fundamentales al que alude el artículo 53 de la CE está constituido por las facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible, de un lado; y, de otro, para que queden eficazmente satisfechos los intereses jurídicos protegibles (SSTC 5/1981, de 11 de febrero, y 11/1981, de 8 de abril, entre otras muchas).

<sup>49</sup> WALDRON ha criticado los excesos liberales en la interpretación de la Primera Enmienda a la Constitución americana y en favor de la legitimidad de la restricción de ciertos discursos por su capacidad de dañar, *The arm in hate speech*, Harvard University Press, 2014; y, con anterioridad, en “Dignity and defamation: The visibility of hate”, *Harvard Law Review*, 123, 7, 2010, pp. 1596 y ss.

<sup>50</sup> En concreto, la Recomendación insta a los Estados que sus ordenamientos penales internos tipifiquen, entre otras conductas, “la incitación pública a la violencia, al odio o a la discriminación”, así como “las amenazas con respecto a una persona o a un conjunto de personas debidas a su raza, color, idioma, religión, nacionalidad o su origen étnico”.

compatible con la tendencia a la despenalización de la difamación que atañe a la crítica política<sup>51</sup>.

Desde esta perspectiva, no hay diferencia apreciable entre la protección de la condición racial y la condición religiosa, porque –a mi juicio– ambas son definitorias de la personalidad y del ser. De acuerdo con ello, cualquier escarnio intencionado y grave de las creencias, del culto o de la moral de una Confesión para ofender dichos sentimientos, ha de ser considerado como antijurídico, porque la protección de los sentimientos religiosos frente al insulto es equivalente a un trato indigno o denigrante.

La segunda tesis supone reivindicar la vieja doctrina del abuso del Derecho en el marco de una democracia militante.

El Derecho aplicable a los conflictos entre derechos y libertades fundamentales se ha servido siempre de una serie de conceptos abstractos con los que intentar poner coto a un ejercicio de los derechos potencialmente destructivo de las bases de la convivencia en libertad. En este sentido, la doctrina del abuso del derecho fue formulada originariamente por los revolucionarios franceses como un blindaje frente a toda exlimitación de un derecho que supusiera la negación de otro de igual rango (*pas de liberté pour les ennemis de la liberté*). Más tarde inspiró el llamado “principio del daño” formulado por John Stuart MILL a mitad del siglo XIX, según el cual lo único que podía autorizar individual o colectivamente a turbar la libertad de acción de alguien era la propia protección<sup>52</sup>. La prohibición del abuso del Derecho pasó de ahí a las grandes Declaraciones de derechos humanos del siglo XX como fórmula general de prohibición de que nada de lo en ellas reconocido, tanto los derechos como sus posibles limitaciones, pudiera ser usado para destruir alguno de los derechos o libertades también reconocidos en las mismas.

---

<sup>51</sup> Que viene siendo asimismo recomendada por el Consejo de Europa, como por ejemplo hace la Declaración del Comité de Ministros sobre la libertad de discurso político en los medios de comunicación de masas de 2004, en la que se dice que la difamación o el insulto en los medios de comunicación no debe traducirse en pena de cárcel “salvo que esta pena sea estrictamente necesaria y proporcionada en relación con la gravedad de la violación de los derechos o la reputación del prójimo”.

<sup>52</sup> En su *On Liberty* (1859), ampliamente comentado por CUEVA FERNÁNDEZ, R., en “Discurso discriminatorio y derechos políticos: algunas reflexiones a propósito de la obra de John Stuart Mill”, *Ilemata*, núm. 13, 2013, pp. 231 y ss. Desde entonces, se viene exigiendo a la doctrina del abuso del derecho la concurrencia del tres requisitos: a) un uso de un derecho subjetivo aparentemente legal; b) un daño de un derecho o de un interés ajeno que es consecuencia del ejercicio de dicho derecho; y, c) carácter antisocial de ese daño, que el afectado no tiene jurídicamente que soportar.

Como ha señalado el Profesor REVENGA, en los últimos tiempos, la doctrina del abuso del derecho le está sirviendo al Tribunal Europeo de Derechos Humanos para reivindicar los principios de una democracia militante en la defensa de ciertos valores comunes europeos<sup>53</sup>. La jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo parece situarse, de este modo, en la defensa del principio de igualdad y no discriminación insertando dicho principio en el ámbito protegido por la libertad religiosa. La doctrina del abuso del derecho se emplea aquí por el Tribunal para garantizar el sistema de valores democráticos evitando que los grupos mayoritarios ejerzan sus derechos de un modo que destruyan los derechos y libertades establecidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. El abuso del derecho ha sido aplicado así a afirmaciones que expresan mensajes racistas, que defienden el nacionalsozialismo o que niegan el holocausto; así como a aquellos otros que ofenden de forma gratuita y sin provecho alguno los sentimientos religiosos.

Haciendo uso de la prohibición del abuso del Derecho, que es la cláusula de cierre del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal de Estrasburgo denota una concepción de la democracia decididamente militante, con importantes implicaciones para la defensa activa de los valores democráticos en el ámbito europeo.

Como explicara Karl LOWENSTEIN<sup>54</sup>, la democracia militante se distancia de la democracia liberal tradicional, de carácter más formal, en que atribuye una misión performativa al Estado en la defensa del pluralismo como sostén de la democracia. A mi juicio, la democracia en Europa está hoy asentada sobre las bases proactivas de una democracia militante, de una democracia activamente comprometida con los pilares que la sostienen. No en vano, el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea enfatiza de forma prescriptiva que

*La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.*

Por la misma razón, el Tratado de Amsterdam introdujo un mecanismo jurídico de sanción frente a los supuestos de violación grave por parte de un Estado miembro de los derechos que hoy proclama la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión

---

<sup>53</sup> *La Europa de los derechos, entre tolerancia e intransigencia*, Madrid, Difusión jurídica, 2007.

<sup>54</sup> “Militant Democracy and Fundamental Rights”, *American Political Science Review*, vol. XXXI, núm. 3, 1937, pp. 417 y ss., y vol. XXXI, núm. 4, 1937, pp. 638 y ss.

Europea (art. 7 del TUE). Lo que a veces nos falta, sin embargo, es el coraje político para aplicarlo, como prueba la impasibilidad de las instituciones europeas frente a las reacciones represivas de ciertos Gobiernos, particularmente el húngaro, ante la terrible crisis humanitaria de los refugiados de Oriente medio que vienen a Europa huyendo de una guerra alimentada por el odio étnico y religioso.

En todo caso, para el modelo europeo de democracia, el pluralismo no es un simple valor de reconocimiento, como se conoce en la tradición liberal; ni tampoco un mero límite a la libertad, en la concepción ilustrada que hicieron suya los revolucionarios franceses; sino un valor prescriptivo que entraña obligaciones positivas para un Estado que milita activamente en defensa de la democracia. Podría decirse, así, que para una democracia comprometida positivamente con los valores que preconiza, la defensa de los derechos fundamentales exige ser radical. De lo contrario podríamos caer en lo que el Ministro de propaganda nazi Goebbels llamaba la gran broma de la democracia: poner a plena disposición de sus enemigos mortales los medios para destruirla<sup>55</sup>. Por lo tanto, hemos de considerar que toda concesión en esta materia supondría una hipoteca del régimen democrático<sup>56</sup>.

En palabras del profesor REVENGA,

*ello no va a trastocar el compromiso de las democracias liberales con el libre flujo de las ideas sin censura previa, pero sí es posible que realce la idea de las palabras con capacidad de producir daño, inclinando la balanza, ante un conflicto concreto, del lado de la acción de la intransigencia. Si fuera así, no se estarían degradando los fundamentos de las democracias liberales, sino reafirmando los para mantenerlos vivos y legárselos a las generaciones futuras<sup>57</sup>.*

La construcción de la tolerancia requiere – a mi juicio– evitar las conductas que no aportan nada al desarrollo de una sociedad más libre o más plural; que solo entrañan una satisfacción privada de su autor que se corresponde con el profundo dolor de otros, y que pueden ser reprendidas por el Estado en aras al sostenimiento del sistema democrático. Creo, en suma, que es legítimo revindicar la construcción de la tolerancia desde la reivindicación de la intransigencia frente a los enemigos del sistema.

---

<sup>55</sup> Citado por GADIROV, J., "The Principles of Legal Pluralism and Militant Democracy", *Islam, Europe, and Emerging Legal Issues*, op. cit., p. 276.

<sup>56</sup> Como ha hecho Marc CARRILLO "Libertad de expresión, sátira y religión", *Diario El País*, 16 de febrero de 2006.

<sup>57</sup> "Los discursos del odio y la democracia adjetivada...", op. cit., p. 30.

Si hoy prohibimos el insulto en un campo de fútbol, podemos y debemos impedir otras ofensas intolerables. Vivimos en una sociedad que exige que cualquier práctica social o política se legitime en un principio racional deducible de un corpus muy formalizado (en nuestro caso, la Constitución). Acaso la construcción de la tolerancia esté más en el terreno de las virtudes cívicas que en el de los derechos subjetivos; más en el terreno de la ética prudencial que preconizaba Aristóteles que en el de la lógica formal y principialista<sup>58</sup>, y que APEL y HABERMAS reformularon para este concreto ámbito de la libertad de expresión apelando a la ética del discurso como ética de la responsabilidad<sup>59</sup>.

A modo de conclusión: La educación en derechos humanos como instrumento para la subversión del desorden establecido

A diferencia del amor, el odio es un sentimiento de naturaleza más cultural que biológica. Es un sentimiento de cocción lenta. No se odia a primera vista. Y al ser un fenómeno esencialmente cultural y estereotípico, su único antídoto es la educación.

Como ya advirtiera Bertrand RUSSELL en plena efervescencia de los movimientos totalitarios que provocaron la segunda guerra mundial, la única protección eficaz contra los radicalismos y contra los llamamientos demagógicos al odio es la educación. Comparto plenamente este juicio. Estoy convencido de que la educación es el mejor camino para profundizar en la democracia y en la progresiva realización de un mundo en el que los seres humanos, todos los seres humanos sin distinción ni discriminación alguna, puedan disfrutar de la dignidad que les es inherente.

Las Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas de los últimos años sobre la *“Lucha contra la intolerancia, los estereotipos negativos, la estigmatización, la discriminación, la incitación a la violencia y la violencia contra las personas, basados en la religión o las creencias”*<sup>60</sup> aportan una clave en este sentido que me parece muy importante, al solicitar a los Estados miembros que realicen acciones a través de la educación para fomentar el respeto a los derechos humanos y educar

---

<sup>58</sup> RUIZ SOROA, J. M<sup>a</sup>., “No blasfemen, por favor”, *Claves de Razón Práctica*, n° 240, 2015, pp. 9 y ss.

<sup>59</sup> APEL, K.-O., *Teoría de la verdad y ética del discurso*, Paidós, Barcelona, 1998, pp. 147-148; y HABERMAS, J., *Conciencia moral y acción comunicativa*, Península, Barcelona, 1985; y *Teoría de la acción comunicativa*, Cátedra, Madrid, 1989. Véase, *in extenso*, el trabajo de CORTINA, A., “La ética discursiva”, en CAMPS, V. (ed.), *Historia de la ética*, Barcelona, Crítica, 1985, pp. 532 y ss.

<sup>60</sup> RES 67/178, de 20 de diciembre de 2012; RES 68/169, de 18 de diciembre de 2013, y RES 69/174, de 18 de diciembre de 2014.

en el valor de la tolerancia, dando la mayor importancia a la necesidad de tomar conciencia de las diferentes culturas, religiones o creencias, y de promover en sus sistemas educativos la aceptación y el respeto de la diversidad y la eliminación de la discriminación basada en la religión o en las creencias.

La educación a la que me refiero, por decirlo con palabras de la Declaración Universal de Derechos Humanos, es la que *"tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales"*. La que debe favorecer *"la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos"*. Como dijo el profesor CARRILLO SALCEDO en el discurso que pronunció al recibir la distinción de Hijo Predilecto de Andalucía, *"La educación en la solidaridad, en las exigencias del interés general y de los deberes hacia los demás, es el mejor instrumento para la subversión del desorden establecido"*<sup>61</sup>.

El fundamento de esta afirmación está bien expresado en la propia Declaración Universal de Derechos Humanos: *"toda persona tiene deberes respecto de la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad"*.

El problema capital de la teoría política es justamente ese: cómo combinar la libertad personal con el grado de cohesión necesario para la convivencia. Esto último exige que los derechos tengan límites. Que no todo vale. Que el ejercicio de nuestros derechos implica deberes y responsabilidades.

La reivindicación de esos deberes y responsabilidades es un ingrediente imprescindible en la búsqueda de un concepto más amplio de la libertad. Como dijo el profesor TOMÁS y VALIENTE poco antes de ser asesinado en su despacho de la Universidad Autónoma, *"la tolerancia de nuestro tiempo ha de ser entendida como el respeto entre hombres iguales y libres, entre hombres igualmente libres"*<sup>62</sup>; expresando el deseo de instalar –como más poéticamente ha dicho Pedro Casaldáliga– *"el ideal de la igualdad en el ideal de la libertad"*.

Odio e igualdad son conceptos antagónicos. Si no nos tratamos como iguales, nunca seremos libres.

---

<sup>61</sup> [http://www.juntadeandalucia.es/html/especiales/28f2009/30217\\_2009.html](http://www.juntadeandalucia.es/html/especiales/28f2009/30217_2009.html)

<sup>62</sup> "Ensayo para una historia de la tolerancia", *El País*, 29 de noviembre de 1996, artículo póstumo que recoge el texto de una conferencia de igual nombre pronunciada por Tomás y Valiente el 15 de noviembre de 1995.

# 103 REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

2ª EPOCA Mayo-Agosto

## SUMARIO

### *I. Artículos*

- Karla Violeta Pillado Albarrán  
Felipe Carlos Viesca González  
Alejandro Tonatiuh Romero Contreras  
Lilia Zizumbo Villareal  
† Hugo Anibal Gonzáles Vela
- José Ignacio Vigil      El Estado en Movimiento. Una revisión de la relación entre los conceptos regionalistas y la política regional
- José Antonio García Suárez  
Juan Ignacio Pulido Fernández      Creativity, una propuesta de índice para medir la creatividad turística. Aplicación en tres destinos urbano-culturales españoles
- Concepción Martínez Alcalá  
Encarnación Moral-Pajares      Importancia desigual de la población extranjera en las provincias españolas: factores determinantes
- Pedro Atienza Montero  
Eva María Herrera Picón      El efecto estabilizador de los presupuestos autonómicos. Una estimación para el período 2002-2008
- Rosario Asián Chaves  
M<sup>º</sup> José Vázquez Cueto  
Enriqueta Camacho Peñalosa  
Inmaculada C. Masero Moreno      Datos y resultados sobre el sentimiento identitario en Andalucía
- Javier López Otero, Gustavo Antonio Contreras  
Cabrera y Rosa Jordá Borrell      Aplicación de un modelo de regresión a análisis de los conductos de transferencia tecnológica del cluster aeroespacial andaluz

### *III. Textos*

- Mariano Abad Fernández      Fabricación de ratoneras e imposición sobre la renta

## ESTUDIOS

---

### La agenda del gobierno<sup>1</sup>

**Antonio Porras Nadales**

**Resumen:** En la actualidad asistimos a nuevas elaboraciones de la ciencia política concernientes al poder ejecutivo. El autor, que publicó el pasado año (2014) una monografía dedicada precisamente a gobernabilidad, gobernanza y gobermedia, explora en este estudio los cambios acaecidos en la época de los gobiernos débiles. En un momento de crisis de confianza en la omnipotencia de los mercados, se renueva la búsqueda de confianza en un diseño institucional nuevo como proyección operativa política con gobiernos que cumplan con las expectativas que demandan sus compromisos electorales. Existe un renovado marco de confianza electoral que genera una nueva valoración del compromiso entre los poderes legislativo y ejecutivo, así como entre la acción política (*politics*) y por las políticas públicas (*public policies*). La hasta ahora predominante “lógica de la programación”, a causa de la resistencia de la realidad, puede acabar siendo sustituida por la lógica de la no acción. A ese paradigma se consagra el tercer apartado, con una referencia explícita a la persistente crisis del Estado social o intervencionista. La lógica de la no-acción impondría una transformación de la agenda ideal del gobierno, abriendo paso a un desplazamiento del ámbito institucional, que entiende que el Gobierno es el motor del Estado intervencionista, dando paso al protagonismo social. A partir de esa constatación, el autor se refiere a diversos modelos de agenda, con diversos escenarios entre los que tiene entrada el esencial de la opinión pública. Las categorías de gobernabilidad y gobernanza, se ven hoy completadas por la de gobermedia, que llega incluso a promover respuestas virtuales, de las que los efectos prácticos son bastante secundarios. Todo ello nos llevaría a un nuevo contexto post-intervencionista del Estado. El estudio se interna a partir de aquí en una descripción de la agenda de la gobernabilidad, que podría escorarse a una especie de democracia subsidiaria o del llamado “paternalismo libertariano”; junto a ésta, la agenda de la gobernanza desarrollaría la línea tradicional intervencionista a través de las políticas públicas, entendidas éstas sectorialmente, aunque sustentadas en orientaciones generales gubernamentales. Junto a ambas agendas (gobernabilidad, gobernanza), cobra relieve

---

<sup>1</sup> Universidad de Sevilla. Una versión de este artículo aparecerá como colaboración en el homenaje al profesor Lucio Pegoraro (Universidad de Bolonia).

la agenda de gobermedia que pretende la captación instantánea de un mensaje como acto de gobierno, aunque sólo sea una palabra, una acción virtual. Ya no se trata de una acción de gobierno en sentido estricto, sino de una declaración de intenciones. Toda esta complejización de la agenda del gobierno que se ha descrito sucede en nuevos entornos problemáticos, a cuya descripción está dedicado el apartado quinto. En la conclusión el autor subraya que el eje del debate sigue girando en torno al Estado intervencionista, con un trasfondo decisivo para comprender la agenda implícita de las principales políticas públicas. Sólo esta constatación permitirá un modelo de gobernanza centrado en el diseño eficiente de una acción intervencionista.

**Palabras clave:** *Agenda del gobierno, buen gobierno, capacidades (capabilities), decisiones públicas, diseño institucional, Estado intervencionista (Estado de bienestar), gobermedia, gobernabilidad, gobernanza, gobierno débil, lógica de la “no acción” (nondecisionmaking), momento de oportunidad (policy window), partidos “atrápalo todo” (catch all), “salir del paso” (muddling through), tecnocracia.*

**Fecha de recepción:** 11 de septiembre de 2015.

### **The government's agenda**

**Abstract:** Today we are witnessing new elaborations of political science pertaining to executive power. The author, who published a monograph dedicated precisely to governance, governance and gobermedia, last year (2014) explores in this study the changes that have occurred in the time of weak Governments. At a time of crisis of confidence in the omnipotence of markets, renewed the search for confidence in a new institutional design as political operative projection with Governments that meet expectations that demand its electoral commitments. There is a renewed framework of electoral confidence generated by a reassessment of the commitment between the powers, legislative and Executive, as well as between political action (politics) and by public policies (public policies). The hitherto predominantly “logic programming”, because of the resistance of reality, can end up being replaced by the

### **Le programme du gouvernement**

**Résumé:** Aujourd’hui, nous assistons à des nouvelles élaborations en science politique relatives au pouvoir exécutif. L’auteur, qui l’an dernier (2014) a publié une monographie consacrée précisément à la gouvernance, gouvernance et gobermedia, explore dans cette étude les changements qui ont eu lieu à l’époque des gouvernements faibles. Un temps de crise de confiance dans la toute-puissance des marchés, a renouvelé la recherche sur la confiance dans une nouvelle conception institutionnelle comme une projection du dispositif politique avec les gouvernements qui répondent aux attentes que demandent les engagements électoraux. Il y a eu une confiance générée par un cadre nouveau et une réévaluation de l’engagement entre les pouvoirs, législatif et exécutif, comme bien qu’entre l’action politique (politics) et par les politiques publiques (public policies). Le jusque maintenant dominante

logic of non-action. Third paragraph, with an explicit reference to the continuing crisis of the social or interventionist State is devoted to that paradigm. The logic of non-action would impose a transformation of the ideal agenda of the Government, paving the way for a shift in the institutional field, who understands that the Government is the engine of the interventionist State, social prominence. From this observation, the author refers to different models of agenda, with various scenarios including the essential public has input. Categories of governance and governance, are now completed by gobermedia, which reaches even to promote virtual responses, of which the practical effects are quite secondary. All this would lead us to a new post-intervencionista context of the State. The study goes from here in a description of the agenda for governance, which could escorar to a kind of subsidiary democracy or so-called "paternalism libertariano"; next to this, the governance agenda would develop him traditional interventionist line through public policies, understood these sectors, although underpinned by Government guidelines. With both agendas (governance, governance), cobra relieve the agenda of gobermedia which aims to capture instant message as an act of Government, even just a Word, a virtual action. It is not an action of Government in the strict sense, but a declaration of intent. All this complexity of the agenda of the Government that has been described happens in new problematic environments, to whose description the fifth section is devoted. In the conclusion the author underlines that the axis of the debate is revolving around the interventionist State, with a background that is crucial to understand the implicit agenda of major public policy. Only this finding will allow a governance model focused on the efficient design of an interventionist action.

«programmation logique» peut finir par être remplacée, en raison de la résistance de la réalité, par la logique de l'inaction. Après la crise du social, l'État interventionniste peut se trouver devant la logique de l'inaction qui imposerait une transformation de l'idéal de l'agenda du gouvernement, qui comprend que le gouvernement est le moteur de l'État interventionniste, ouvrant la voie à un changement dans le domaine institutionnel. De ce constat, l'auteur se réfère à des modèles différents, avec des divers scénarios. Les catégories de gouvernance et de gouvernement sont maintenant déterminées par celle de gobermedia, qui atteint même à promouvoir des réponses virtuels, dont les conséquences pratiques sont tout à fait secondaires. Tout cela nous conduirait à un nouveau contexte pour l'État post-interventionniste. L'étude va d'ici une description de l'agenda pour la gouvernance, qui pourrait évoluer vers à une sorte de démocratie subsidiaire ou à ce qu'on appelle «paternalisme libertarian»; à côté de cela, l'agenda de la gouvernance se développerait la ligne interventionniste traditionnelle par le biais de politiques publiques, bien que soutenue par les directives du gouvernement. Avec les deux ordres du jour (gouvernance, gouvernance), prend relief le gobermedia, qui vise à capter les messages instantanés comme un acte de gouvernement, même juste un mot, une action virtuelle. Il n'est pas une action du gouvernement dans le sens strict, mais une déclaration d'intention. Toute cette complexité de l'agenda du gouvernement qui a été décrite arrive dans le contetxe des nouveaux environnements problématiques, dont la description est faite dans la cinquième section. Dans sa conclusion, que l'auteur souligne que l'axe du débat est tournant autour de l'État interventionniste, avec un fond qui est crucial de comprendre l'agenda implicite des grandes politiques publiques. Seulement cette découverte permettra à un modèle de

**Keywords:** *Agenda of Government, good governance, capabilities, public decision-making, institutional design, interventionist State (welfare State), gobermedia, governance, feeble government, nondecisionmaking, policy window, “catch all” parties, muddling through, technocracy.*

gouvernance axé sur la conception efficace d’une action interventionniste.

**Mots-clés:** *Agenda (programme) du gouvernement, bonne gouvernance, compétences (capabilities), décisions publiques, dessein institutionnel, État interventionniste (État-providence), gobermedia, gouvernance, gouvernement, gouvernement faible, paradigme de la “non-action” (nondecision making), temps d’opportunité (policy window), partis pour «se fourrer en tout» (catch all parties), “débrouillardise” (muddling through), technocratie.*

## I. Introducción: la era de los gobiernos débiles

Una doble serie de argumentos parece estar afectando a la tradicional centralidad institucional de los ejecutivos, condicionando su posición de protagonismo creativo y directivo asumida históricamente: una posición que había permitido concebir al gobierno como el centro motor del Estado intervencionista propio del siglo XX. Por una parte, se trataría de argumentos que afectan a la concepción y al modo de ejercicio del poder político, normalmente concentrado en las manos de un ejecutivo que nace de la mayoría. Por otra, son argumentos que se refieren alternativamente al protagonismo creciente de la sociedad, implicando en consecuencia un debilitamiento paralelo de la instancia estatal.

En algunos casos se trata de planteamientos que han llegado a alcanzar la categoría de auténticos éxitos editoriales, como sucede con el provocador *El fin del poder*, del exdirector de la revista *Foreign Affairs* Moisés Naim<sup>2</sup>, cuya triple serie de categorías incrementales (más demandas sociales, más movilizaciones de tipo demográfico y migratorio, y transformaciones subsiguientes en las mentalidades, con especial impacto en las clases medias), dibujan un panorama de multiplicación de los puntos de veto sobre los “tradicionales” centros de poder (es decir, sobre los gobiernos de los Estados), que acabarían inexorablemente debilitados.

Ciertamente, la categoría del *gobierno débil* no puede considerarse como una absoluta novedad, aunque a veces se suele confundir con la de los gobiernos tecnocráticos (cuya “debilidad” dependería acaso de claves diferentes). En una

---

<sup>2</sup> NAIM, M. (2013) *El fin del poder*, Madrid, Debate.

perspectiva elemental y aritmética, gobiernos débiles serían ciertamente los que cuentan con mayorías de apoyo débiles o relativas, lo que suele implicar no sólo unas claves de estabilidad relativamente precaria sino también una cierta dificultad para llevar a cabo políticas transformadoras de gran calado. Sin embargo este encadenamiento negativo entre factores estructurales (la estabilidad precaria del ejecutivo, por el apoyo de mayorías débiles) y factores funcionales (su incapacidad para desarrollar políticas intervencionistas consistentes) no implica la automaticidad de la ecuación alternativa: pues puede suceder con frecuencia que gobiernos estables sustentados en amplias mayorías tampoco sean capaces de desarrollar políticas públicas eficaces debido a otro tipo de factores relacionados con el propio diseño de la acción de gobierno.

Desde una perspectiva más sistemática, podría afirmarse que la primera construcción teórica consistente acerca de la posición relativamente débil del gobierno se encuentra en Luhmann<sup>3</sup>, donde la noción de crisis de reflexión del centro gubernamental del sistema se dibujaba como una consecuencia no ya (sólo) de la sobrecarga de demandas impactadas sobre el gobierno en el contexto expansivo del Estado de bienestar, sino particularmente del carácter crecientemente complejo y contradictorio de las mismas, imponiendo una crisis de racionalidad o de reflexión que rompería con las pretensiones de un tipo de respuestas de carácter unitario-racional-sistemático procedentes del gobierno, entendido como “centro” motor del sistema. De ahí la subsiguiente vía de salida de dibujar distintos subsistemas (judicial, político, mediático, etc.) en torno a los cuales el gobierno actuaría finalmente desde una perspectiva más bien de tipo relacional y con una pretensión de racionalidad limitada.

Si nos remitimos algo más al pasado, podría recordarse que, desde una visión acaso más pragmática y simplificada, el argumento estaba ya parcialmente presente en la literatura norteamericana a través de la categoría denominada “*muddling through*”, elaborada por Charles Lindblom<sup>4</sup>. Una visión que en la práctica venía a romper con todos los imaginarios del orden racional-sistemático de la modernidad (tradicionalmente más europeos que norteamericanos), disolviendo en consecuencia toda perspectiva de previsibilidad (y por lo tanto de seguridad) en la actuación gubernamental, e imponiendo al mismo tiempo una cura de humildad frente a la dimensión prometeica atribuida tradicionalmente a las instancias gubernamentales. Implicaría la ubicación de la acción gubernamental ante un marco de complejidad

---

<sup>3</sup> LUHMANN, N. (1982) *Teoría política en el Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza.

<sup>4</sup> LINDBLOM, Ch. (1959) “The Science of “Muddling Through”: *Public Administration Review*, 19, 2.

frente al cual los instrumentos cognitivos públicos resultan siempre limitados y donde, en consecuencia, los gobiernos se limitarían en la práctica a ir tirando o a ir haciendo “cositas” según lo permitieran las circunstancias o las posibilidades.

En todo caso cabe plantear la perspectiva alternativa, según la cual gobiernos sólidos y estables apoyados en amplias mayorías pueden desarrollar una cierta miopía perceptiva en el desenvolvimiento de sus tareas de gobierno, limitando su capacidad de diálogo y negociación ante el entorno pluralista debido la exacerbación de una estrategia más o menos autista o endocentrada. De donde resultaría paradójicamente una valoración alternativa favorable de los gobiernos débiles<sup>5</sup>. Ciertamente, desde una perspectiva estrictamente política las claves explicativas de las teóricas ventajas de un gobierno débil resultarían en principio evidentes: frente a la proyección unívoca o auto-referencial de la acción de gobierno que se genera en los supuestos de amplia mayoría en manos de un sólo partido, los gobiernos con mayorías débiles o relativas no tendrán más remedio que abrirse inexorablemente a la presencia del pluralismo, imponiendo el recurso a los mecanismos del consenso, la negociación y el compromiso. Lo que permitiría la emergencia no sólo de una agenda más plural o abierta sino también de un mayor grado de legitimación final de las decisiones, incrementando en paralelo sus niveles de eficacia. Aunque, del otro lado de la moneda, aparecería el riesgo alternativo: y es que la noción de gobierno débil, además de situar en una cierta precariedad a la propia agenda del gobierno, deriva directamente hacia el riesgo de la no-acción, que constituye en la práctica el lado oscuro o negativo de la propia agenda gubernamental.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, Dente y Subirats<sup>6</sup> han ilustrado recientemente las dificultades para llevar a cabo políticas públicas innovadoras en un contexto democrático avanzado, donde el incremento de los circuitos de presencia participativa en la adopción de decisiones o programas públicos implica paralelamente un crecimiento de los puntos de veto, reduciendo así la acción administrativa o bien a la pura inercia o bien hacia la lógica de la no-acción.

En todo caso, parece claro que las visiones más o menos relativizadoras de la autonomía creativa de los gobiernos se multiplican a escala cuando se proyectan sobre el ámbito de desbordamiento territorial y creciente interdependencia que

---

<sup>5</sup> Categoría que se hace popular desde los años ochenta a partir de DONOLO, C. y FICHERA, E. (1981) *Il governo debole. Forme e limiti de la razionalità politica*, Bari, De Donato.

<sup>6</sup> DENTE, B. y SUBIRATS, J. (2014) *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

trae consigo el proceso general de *globalización* del universo contemporáneo. O sea, a los fenómenos de relativa debilidad “endógena” del gobierno, se añadirían factores de carácter “exógeno” que al final vienen a restringir la autonomía de los ejecutivos en el diseño y gestión de su propia agenda. Algo que se ha incrementado dramáticamente a partir de la crisis económica desencadenada a finales de la primera década del presente siglo.

Alternativamente, la supuesta crisis del gobierno implicaría un mayor grado de protagonismo activo de la sociedad civil, aunque con la peculiaridad de que las “demandas” de la sociedad son generalmente expresión del propio pluralismo subyacente; es decir, demandas fragmentarias y dispersas, frecuentemente contradictorias, que por su propia naturaleza se oponen a la dimensión general y unitaria sobre la que se mueve en principio la filosofía gubernamental. Por más que tales demandas consigan expresarse a través de soportes tecnológicos inmediatos o de redes sociales, se trata en cualquier caso de un fenómeno que incrementa el grado de disolución o desarticulación de las previsiones gubernamentales. Aunque su dimensión crítica sólo se alcanza en supuestos de protesta generalizada que pueden llegar a suponer un auténtico colapso de la agenda gubernamental. En definitiva, el desarrollo de pautas democráticas avanzadas que tienden a incrementar el “empoderamiento” de la sociedad civil determina paralelamente un debilitamiento alternativo de la instancia gubernamental entendida como centro motor del sistema.

Toda esta amplia y difusa fenomenología parece que contribuye finalmente a diluir los perfiles de la acción de gobierno, al menos desde su tradicional perspectiva sistemática o unitario-programática y, en consecuencia, estimula la preocupación por el estudio de las claves y factores que condicionan en la práctica la configuración de la agenda gubernamental.

## 2. El marco programático de partida

El marco de partida para una comprensión actualizada de la agenda gubernamental responde a un escenario histórico ubicable a mediados del siglo XX, en unas coordenadas temporales que coinciden con la emergencia del Estado social intervencionista tras la segunda posguerra. Se trata de un modelo donde predomina la concepción esencialmente *programática* de la agenda del gobierno, en un contexto histórico que coincide igualmente con la eclosión del *Estado de Partidos* y el surgimiento de los modernos partidos *catch all*. Lo que, unido

a la extensión de los instrumentos propios del constitucionalismo racionalizado gestado en entreguerras<sup>7</sup>, dibujaba un marco de estabilidad gubernamental que facilita el desarrollo de una estrategia programática por parte del ejecutivo. Una estrategia que, en términos generales, respondía a una cierta filosofía keynesiana encontrando su soporte legitimador en los nuevos derechos sociales y de bienestar así como en las normas finalistas y programáticas incluidas en las Constituciones tras la segunda posguerra.

La concepción programática de la agenda del gobierno se corresponde pues con un periodo de respuesta a la crisis de los modelos liberales vigentes hasta principios del siglo XX y, más particularmente, a la crisis económica que sigue al *crack* bursátil de 1929<sup>8</sup>. Una primera característica sería pues su adecuación a la visión unitario-verticalista propia del primer Estado social<sup>9</sup>, que tiende a acentuar la centralidad de un ejecutivo despojado ya de las reminiscencias monárquicas propias del siglo XIX, y que asume ahora una función de dirección centralizada de la dinámica del Estado.

Pero al mismo tiempo, y desde el punto de vista de la propia sociedad, la concepción programática de la agenda del gobierno constituye una construcción generadora de legitimidad y de confianza en la medida en que, para la sociedad civil, prelude una auténtica "construcción del futuro" por parte del gobierno: y en un contexto histórico donde la confianza ciega en el mercado ha decaído, un futuro predecible configurado globalmente desde el propio Estado será, para el conjunto de la ciudadanía, un factor generador de seguridad (sobre todo en sociedades que, como la europea, acababan de sobrevivir a dos guerras mundiales). Para mayor consistencia, el diseño institucional se va a configurar en los sistemas parlamentarios europeos como un auténtico compromiso (para algunos de naturaleza cuasi-sinalagmática) entre ejecutivo y legislativo; lo que compromete así al conjunto del Estado a partir de un marco de confianza política (y se supone que, al mismo tiempo, social) de la que deriva en último término el conjunto de la actuación estatal.

---

<sup>7</sup> MIRKINE-GUETZEVITCH, B. (1936) *Les Nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*, París, LGDJ.

<sup>8</sup> LOWI, Th. (1989) *The end of Liberalism*, Nueva York, Norton.

<sup>9</sup> Donde, a diferencia del Estado liberal, en el cual se suponía que los principios de justicia o de igualdad emanaban de la lógica del mercado y por lo tanto de la esfera de la sociedad civil, se pasa a entender que es el Estado el auténtico "creador" de todo orden de racionalidad o de justicia que, en consecuencia, se impondrá siguiendo una lógica *top-down* o de tipo verticalista. Cfr. PORRAS NADALES, A. (1988) *Introducción a una Teoría del Estado Postsocial*, Barcelona, PPU.

Todo ello significa pues que, en su origen, la noción de agenda del gobierno se diferenciaría radicalmente de la visión de la “*agenda setting*” propia del ámbito de las políticas públicas<sup>10</sup>, donde en rigor la dinámica de la acción se focaliza en torno a la aleatoria categoría de la “*policy window*” entendida como un momento de oportunidad más o menos coyuntural que debe ser aprovechado por la esfera gubernamental, pero que en rigor no es “creado” por la misma. Frente a esta visión coyuntural o circunstancial, la construcción originaria de la agenda del gobierno en la tradición parlamentaria europea se aproximaría más a las reminiscencias propias de la planificación soviética (que alcanzaba su apogeo en la segunda mitad del siglo XX) imponiendo un diseño racional–verticalista de la acción que teóricamente impregna de seguridad jurídica y de confianza ciudadana al conjunto del sistema.

Las quiebras de esta configuración originaria, que había encontrado seguramente su mejor expresión doctrinal en la categoría italiana del “*indirizzo politico*”, comienzan a percibirse a partir del último tercio del siglo XX. Quizás sea en el ámbito económico donde de forma más temprana empiezan a detectarse las insuficiencias de la programación gubernamental, particularmente a partir de la primera crisis petrolífera de 1973 y la emergencia del fenómeno de la *stagflation*, donde se reflejaría una quiebra sustancial del primer optimismo keynesiano que estaba en la misma base del Estado de Bienestar. La previsibilidad y la racionalidad de las propuestas programáticas, así como la propia capacidad instrumental de los aparatos estatales comenzaban así a experimentar evidentes quiebras. Richard Rose relativizaba a comienzos de los años ochenta<sup>11</sup> el grado de autonomía operativa del gobierno sobre el presupuesto estatal, al situar su capacidad real de maniobra en apenas algo más del cinco por ciento. La experiencia fracasada del primer gobierno Mitterrand en Francia a comienzos de la década de los ochenta se considera como la más conocida prueba de fuego en este ámbito.

Seguramente son más complejos y difusos los condicionamientos que impone la política exterior sobre la agenda del gobierno, considerando el impacto de los cambios históricos que trae consigo la disolución de la Unión Soviética y la evolución desde un universo bipolar propio de la Guerra Fría hacia la inexorable emergencia de la globalización, que se visualiza especialmente a partir de la década final del siglo XX.

---

<sup>10</sup> Una concepción que aparece algo más tardíamente en el tiempo. Cfr. KINGDON, J. W. (21995) *Agendas, Alternatives and public policies*, Nueva York, Longman (Boston 1984, Little Brown).

<sup>11</sup> ROSE, R. (1984) *Understanding big government. The programme approach*. Londres, Sage.

Sin embargo cabe decir que el núcleo problemático central donde se sustancia la proyección operativa de la agenda del gobierno se va a situar lógicamente en el ámbito de *la política* (o, complementariamente, en el de *las políticas*). De entrada, debe recordarse que la esfera donde se ubica el marco de debate acerca de la agenda gubernamental suele ser normalmente la arena parlamentaria y que, en consecuencia, los argumentos de valoración acerca del cumplimiento efectivo del marco programático-finalista comprometido por el ejecutivo al comienzo de la legislatura se sitúan en un plano estrictamente "político". Lo que, en sentido negativo, significa que ni existen instrumentos de control jurídico sobre el cumplimiento efectivo de los objetivos programáticos establecidos, ni mucho menos un control evaluativo de naturaleza técnica<sup>12</sup>.

A lo que se añade un argumento complementario de carácter contextual: y es que la consistencia a medio o largo plazo de los lineamientos programáticos ofrecidos por el gobierno ante el parlamento dependerán del grado de estabilidad general del sistema durante el periodo de cuatro años que dura la legislatura. Es decir, el gobierno actuará congruentemente ante la realidad (de acuerdo con sus compromisos asumidos inicialmente) siempre que la propia realidad se mantenga por su parte más o menos estable en términos históricos. Pero cualquier coyuntura de crisis, cualquier acontecimiento o chispazo imprevisto, cualquier cambio en las pautas de evolución histórica, puede descabalar por completo la congruencia de la programación gubernamental.

Y sin embargo, paradójicamente, la dinámica de legitimación parlamentaria del gobierno, basada en la confianza originaria adquirida en las urnas y en el cumplimiento efectivo de las promesas ofrecidas al electorado, no solamente mantiene su congruente vigencia institucional en el tiempo, sino que tiende a trasladarse y a generalizarse hacia la propia ciudadanía. Cabría entonces decir que los ciudadanos "quieren" o apoyan a gobiernos que cumplan efectivamente sus promesas: o más bien a partidos que, una vez en el gobierno, cumplen con sus compromisos electorales.

Lo que significa pues que, en teoría, la agenda del gobierno tendría que ser "creada" por el propio gobierno en el momento originario de la legislatura de acuerdo con los compromisos electorales adquiridos, sin que ni los medios de comunicación ni la propia dinámica social tengan en rigor capacidad para interferir sobre la misma, más allá de la focalización coyuntural de algunas prioridades. Es decir, la

---

<sup>12</sup> PORRAS NADALES, A. (2007) "Evaluar la acción de gobierno", *Nuevas Políticas Públicas*, nº 3, Sevilla, IAAP, 59-82.

agenda del gobierno, una vez formulada y aprobada en la investidura, debería tener un carácter autónomo y resistente a las interferencias de la sociedad civil o de los intereses organizados, y se mantendría estable durante al menos un período de cuatro años. Lejanas reminiscencias del ideal planificador soviético tan en boga en los años sesenta.

Por supuesto, se supone que los soportes democráticos sobre las que se sostiene tal agenda gubernamental reposan en el apoyo electoral obtenido por el partido ganador de las elecciones, sobre la base de un determinado programa. Luego las claves originarias de tal proceso serían en realidad anteriores al propio momento de surgimiento del gobierno en el acto de investidura: el "compromiso" entre legislativo y ejecutivo que asegura el nacimiento del gobierno ha debido ser precedido en realidad de un compromiso electoral entre los ciudadanos y el partido o partidos que obtienen la mayoría.

Aunque debe recordarse que este marco de confianza electoral opera igualmente en clave puramente política: pues los electores no podrán reclamar ante los jueces el cumplimiento efectivo de las promesas formuladas por los candidatos gubernamentales, ni cabrá la revocación del mandato representativo. Y en cuanto al grado de racionalidad, de coherencia, de corrección en el diagnóstico de la realidad, o incluso de posibilidades de realización efectiva de las propuestas contenidas en el programa, serán aspectos más o menos vagos o inconcretables y, por lo tanto, relativamente secundarios. El programa electoral se configura así como un gran teclado seductivo sobre el cual deberán componerse las melodías y las armonías correspondientes: y parece que la partitura deberá escribirse desde la propia agenda gubernamental.

Pero incluso aceptando que todas estas coordenadas más o menos ideales sobre las cuales se monta la concepción programática de la agenda del gobierno puedan cumplirse hipotéticamente, se supone o se espera siempre que las iniciativas gubernamentales se traduzcan finalmente en determinados *productos* (outputs), generando así ciertos *resultados* (outcomes) en términos de impacto sobre la realidad social. O sea, la agenda del gobierno contiene propuestas de acción, como se corresponde con un contexto intervencionista propio del Estado social, que deberán generar determinados resultados transformadores sobre el tejido social. Donde se refleja pues una concepción verticalista o *top-down* de la acción pública, desde la cual el gobierno se ubicaría como el centro motor de un entramado institucional de tipo mecánico cuya actuación causal provoca de forma más o menos "automática" unas determinadas consecuencias sobre la realidad social. Una presunción cuya vigencia en la realidad se mostraría pronto bastante dudosa.

Por supuesto, de forma simplificada puede entenderse que en primera instancia los “productos” de la actividad de programación gubernamental serían leyes: algo perfectamente congruente en los sistemas de gobierno parlamentario, aunque seguramente más aleatorio en los sistemas presidenciales<sup>13</sup>. O, incluso, desde la perspectiva del ejecutivo, el compromiso podría limitarse más bien a la simple presentación de proyectos de leyes (puesto que su aprobación efectiva no estaría ya en las manos del propio gobierno, sino de la cámara): lo que explica seguramente la perversa dinámica que atenaza a algunos gobiernos en la recta final de la legislatura, tratando de multiplicar los proyectos de leyes “presentados”, con el objetivo de cumplir con los compromisos programáticos, aún a sabiendas de que la aprobación de tales leyes seguramente carecerá ya del plazo de tiempo necesario antes de la disolución parlamentaria.

Sin embargo, teóricamente, los “productos” emanados de la agenda gubernamental (en su caso las leyes) deberán acabar generando algunos resultados en términos de impacto sobre el tejido social. Y éste sería el momento decisivo en que la arena de la política (*politics*), donde hasta ahora se habría desenvuelto el proceso, comienza a ser sustituida por la arena de las políticas (*policies*).

Ahora bien, determinar desde esta nueva perspectiva la vigencia efectiva de la agenda gubernamental sobre la base de los resultados finales obtenidos, implica en cierta medida “cuestionar” la propia eficacia del Estado social en su conjunto; o incluso cuestionar nada menos que la eficacia de las leyes en un Estado de Derecho. Es decir, supondría “problematizar” los propios resultados o consecuencias finales de la actividad intervencionista del Estado social en su conjunto, lo que implica un cierto desplazamiento del punto crítico desde el propio gobierno hacia el conjunto del sistema. Y esto es algo que viene a suscitar ciertamente posiciones de aceptación o rechazo en clave puramente ideológica; especialmente cuando el discurso recurrente del neoliberalismo siempre parece encontrar claves de crítica contra un Estado social que a lo largo del siglo XX, y en base a su puro intervencionismo, estaría estrangulando la verdadera fuente de la riqueza de las naciones, el mercado.

Pero más allá del debate puramente ideológico, el enfoque de políticas públicas (aunque tardíamente acogido en Europa) viene a introducir una complejidad añadida en la medida en que el análisis de la agenda gubernamental (recordemos, fijada en principio en clave de mera programación) se verá ahora enfrentada

---

<sup>13</sup> CHEIBUB, J. A., PRZEWORSKI, A. y SAIEGH, S. M. (2004) “Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism”: *British Journal of Political Science* 34.

a todo un marco problemático que se sitúa más bien en la esfera instrumental o de implementación. O incluso más: a todo un complejo diseño procesual de las propias políticas públicas que afectaría como mínimo a: consensos sociales previos, diseño estratégico, mecanismos de implementación y uso de instrumentos evaluativos destinados a retroalimentar el proceso de forma permanente; todo ello en respuesta a las demandas y necesidades ciudadanas. O sea, un panorama procesual complejo y problemático que se mueve ahora más bien en la esfera directiva de la administración y la burocracia y no tanto en la del propio órgano gubernamental.

Pero será en torno a este panorama complejo del intervencionismo público donde al final van a reposar las claves de las que dependerá la posibilidad de obtener resultados positivos de la propia actuación gubernamental; es decir, las claves sobre las que pivota en última instancia el éxito histórico del Estado social. Lo que debería implicar, en teoría, todo un proceso histórico de aprendizaje institucional orientado a tratar de mejorar a lo largo del tiempo la eficacia de los instrumentos intervencionistas al servicio de los horizontes finalistas y programáticos establecidos globalmente en la Constitución y concretados por el gobierno en cada legislatura.

Por más que la tradición “weberiana” europea permitiera inicialmente operar bajo la ficción de que la tradicional burocracia legal-racional sería capaz por sí misma de adaptarse a estos nuevos requerimientos finalistas de la acción intervencionista (en todo caso, siguiendo una simple pauta de crecimiento cuantitativo), la propia realidad se iba a encargar de demostrar por sí misma que, en términos tanto de eficiencia como de eficacia, no existe ningún automatismo mágico que permita a los aparatos de la administración pública alcanzar los objetivos propuestos por la agenda gubernamental.

La agenda del gobierno comienza así a embarrancarse en un cúmulo de ámbitos problemáticos emergentes que no dependen ya de la esfera estrictamente “política”: diseños estratégicos deficientes, rechazos sociales sobrevenidos, atranques o bloques burocráticos, resistencias corporativas, deficiencias técnicas u organizativas, críticas mediáticas, rechazos de *lobbies* organizados, desafección ciudadana, etc. Por no hablar incluso de factores externos más aleatorios, como coyunturas económicas negativas o eventos exteriores imprevistos que condicionan la agenda. En resumen, las propuestas de acción de los gobiernos comprometidas ante la cámara y ante la propia ciudadanía durante un periodo de cuatro años, corren el riesgo de embarrancarse finalmente en la práctica entre los complejos entresijos de la propia acción pública, enfrentando así a la agenda gubernamental ante el abismo de su propio fracaso.

### 3. El paradigma de la no-acción

De este modo, la lógica de la programación, que constituía una suerte de escenario unívoco de referencia para una comprensión analítica de la agenda del gobierno entendida como una proyección de futuro del conjunto del Estado, comienza a presentar emergentes insuficiencias que se ubican en una perspectiva crítica o negativa: o sea, objetivos que no se logran, resultados que no se alcanzan, impactos previstos que finalmente no se consiguen; en definitiva, recursos públicos movilizados por el gobierno en una estrategia fracasada y estéril. El proceloso horizonte de un futuro prediseñado que nunca alcanza a convertirse en presente. Sería, al final, el choque con la propia realidad, que devuelve la programación gubernamental hacia una frustrante dimensión negativa, donde la acción, en rigor, puede acabar siendo sustituida por la no-acción.

De este modo y con el propio transcurso del tiempo, la lógica de la no-acción, más allá de su dimensión inicial de puro fracaso del gobierno, va a desplegar una inexorable sinergia de *aprendizaje*, de tal manera que la dimensión crítica o negativa –en términos de resultados incumplidos– puede acabar convirtiéndose en rigor en un cálculo preventivo que el propio gobierno puede tratar de desencadenar con anterioridad, o en todo caso simultáneamente a su propia programación; hasta el punto de poder incluirse en las propias previsiones gubernamentales mediante un estudio estratégico de posibilidades. Lo que significaría que finalmente la agenda del gobierno no se determinará de forma exclusiva en base a unas previsiones positivas de actuación sino en base a una estrategia de tipo *binario* donde se irán concretando a lo largo del tiempo tanto las previsiones de acción como las de no-acción. Y en este escenario, el gobierno podrá desplegar todo un conjunto de cálculos estratégicos donde no se tratará solamente de cuantificar el coste de toda actuación positiva (en términos tanto de recursos movilizados como de obstáculos o puntos de veto a superar) sino también, paralelamente, las posibles ventajas de una eventual no-acción.

La dimensión binaria de la agenda del gobierno proyectará entonces un doble circuito de cálculo: en primer lugar, el de las previsiones de posibles obstáculos o puntos de veto que se enfrentarán negativamente a una determinada iniciativa gubernamental (tanto en términos sociales como políticos); en segundo lugar, el de los beneficios potenciales de la no-acción. Y todo ello con una inicial y evidente ventaja a favor de la segunda opción: y es que la no-acción resulta ser lógicamente más *fácil* que cualquier actuación positiva.

Las claves estratégicas que conducirían a esta situación pueden ser muy variadas: en algunos casos, la definición de determinadas prioridades (o su mantenimiento en el tiempo) puede resultar enormemente difícil de llevar a la práctica cuando el cuadro de demandas del sistema resulta ser profundamente conflictivo o cambiante; incluso la propia coordinación entre objetivos que están muy desajustados o enfrentados entre sí, puede obligar al gobierno a abandonar sus pretensiones de alcanzar una orquestación coherente o de conjunto. O puede que hasta ciertas políticas que en principio hayan sido definidas con éxito, no consigan mantenerse de forma estable al cabo del tiempo, ya sea debido a un déficit de implementación o bien a la emergencia de intereses enfrentados que con anterioridad no estaban presentes o no eran suficientemente visualizables. O incluso que un gobierno aparentemente beligerante contra determinados sectores privilegiados acabe frenado en última instancia en sus pretensiones iniciales de imponer pérdidas a los más poderosos. En definitiva, el gobierno puede entender que, antes de actuar en un entorno problemático, acaso sería mejor dejar las cosas evolucionar por sí mismas. En todos estos supuestos, las deficiencias resultantes de la acción de gobierno se ubicarían, a efectos de agenda, del lado negativo de la no-acción. Por más que el panorama ideal de las "capacidades" del gobierno pueda entonces diseñarse idealmente<sup>14</sup>, la realidad irá marcando los puntos de quiebra donde la acción pública acaba siendo sustituida por la no-acción.

En términos conceptuales la noción de no-acción tiene sus precedentes lejanos en las categorizaciones de Bachrach y Baratz a comienzos de los años sesenta<sup>15</sup>, como una dinámica de "nondecisionmaking" que puede eventualmente ser utilizada para eludir o evitar conflictos. En principio se establecería así una dualidad entre decisiones críticas o estratégicas frente a meras rutinas: una dualidad tras la que podría superponerse la estrategia de la acción de gobierno frente a la simple rutina de la administración burocrática.

Desde una perspectiva partidista, la noción de no-acción tendría sin embargo una adicional plasmación singular dentro de la lógica de los modelos de partido denominados como "pluralismo polarizado" por G. Sartori<sup>16</sup>, donde la existencia

<sup>14</sup> Un panorama ideal razonablemente bien fijado en el famoso decálogo de WEAVER, R. K. y ROCKMAN, B. A., editores (1993) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the U.S. and Abroad*, Washington, Brooking Institution.

<sup>15</sup> BACHRACH, P. y BARATZ, M. S. (1962) "Two faces of power": *The American Political Science Review*, 56, 4.

<sup>16</sup> SARTORI, G. (1980) *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza.

de un partido de centro (en el poder) se vincula a una estrategia de prevención de pérdidas hacia los extremos. Una medida oportuna para evitar la deslegitimación de ciertas políticas por la izquierda o por la derecha (y el riesgo subsiguiente de pérdida de votos) sería pues la no-acción, que permitiría al gobierno frenar el riesgo de desgaste electoral.

Los argumentos justificativos de la no-acción tendrían igualmente una expresión informal más o menos generalizada en la "gramática parda" característica de la filosofía burocrática tradicional, según la cual toda actuación intervencionista puede generar fallos o errores y, en consecuencia, quien no actúa no se equivoca. La no-acción constituye en efecto una defensa impecable frente al riesgo de un balance negativo en la actuación gubernamental: no actuar significa que, en todo caso, no se cometen errores. Lo que puede ser especialmente decisivo cuando han emergido casos de corrupción que afectan a determinados ámbitos burocráticos. Ante tal tipo de escenarios, pretender abordar un estudio del gobierno desde la única perspectiva de sus potencialidades o posibilidades positivas de acción (es decir, de lo que podría o debería haberse hecho, pero finalmente no se hizo) se convierte en un imposible.

Adicionalmente, la dinámica de la no-acción comenzará a adquirir un nuevo sentido cuando pueda ser camuflada tras una "apariencia" de acción: consistente en la simple proyección virtual de decisiones, posicionamientos o simples estrategias de imagen, susceptibles de generar un efecto placebo: fundamentalmente mediante el uso de los recursos mediáticos de los que siempre puede disponer el gobierno. Aunque en este caso, la noción de no-acción estaría acaso empezando a ser sustituida por la de *acción virtual*, imponiendo un marco diferente a las exigencias de agenda.

El lado negativo, en términos de objetivos programáticos no alcanzados, sería evidentemente un reflejo del propio déficit en el diseño de una adecuada estrategia intervencionista o en sus posibilidades de implementación: ya sea por una imposibilidad para generar los necesarios consensos sociales, por una incapacidad para llevar a cabo programas estratégicos adecuados, o por la presencia de un instrumental burocrático apático y rutinario que no sabe adaptarse de forma dinámica a nuevas líneas de acción. Es decir, lo que de forma genérica podríamos denominar como un *déficit instrumental*. A lo que se une ciertamente la posibilidad –no tan excepcional– de que las instancias gubernamentales sean simplemente incapaces de determinar en la práctica ciertos fines u objetivos estratégicos coherentes para orientar y movilizar la acción pública.

En cambio, el lado positivo de la no-acción sería la ausencia de desgaste del gobierno, que podría mantenerse aparentemente incólume sin experimentar rechazos sociales, tensiones mediáticas o intensificaciones de conflictos subyacentes, eludiendo así el riesgo de pérdida de apoyos electorales. De esta manera, un cálculo estratégico elemental podría permitir gestionar una agenda favorable para el gobierno mediante un mecanismo binario que permitirá desencadenar procesos de actuación en ámbitos "fáciles" o receptivos, o bien eludir la misma en ámbitos comprometidos o difíciles, mediante la simple eliminación de un determinado asunto de la agenda gubernamental: la suma final podría acabar siendo favorable para el ejecutivo y, de este modo, la noción de no-acción se habría incorporado armoniosamente al bagaje instrumental del gobierno en el diseño de su agenda.

Por supuesto, parece evidente que en última instancia el balance de este fenómeno debe suponer una proyección negativa sobre la originaria dimensión directiva y programática del gobierno, comprometida en principio ante el Parlamento; y, en consecuencia, una cierta erosión de la vigencia histórica del Estado social, que se estaría enfrentando ahora al desgaste que impone la propia realidad. Salvo que el propio ejecutivo consiga desplazar el foco de debate desde la estricta arena parlamentaria hacia la esfera *mediática*, donde los factores de compromiso programático mantenidos en el tiempo quedarían diluidos al tratarse por definición de una agenda oscilante y coyuntural, que viene determinada por la estricta actualidad temática de los asuntos y no por unas previsiones establecidas con anterioridad como compromisos mantenidos en el tiempo. Pues si algo caracteriza a la agenda mediática es precisamente su carácter oscilante y aleatorio, dependiente de las circunstancias que marcan en cada momento la actualidad y el impacto de los emergentes "*trending topics*" que focalizan la atención de la opinión pública. El desplazamiento de la agenda política del gobierno desde la arena parlamentaria hacia la arena mediática estaría produciendo pues una mutación sustancial en la posición gubernamental, menos vinculada a compromisos estables preestablecidos, y más conectada en consecuencia a la simple presencia inmediata en términos puramente virtuales o de "*instant responsiveness*".

Así pues, la lógica de la no-acción estaría imponiendo toda una serie de procesos transformadores en la ideal y simplificada concepción programática tradicional de la agenda del gobierno. Y no sólo en términos puramente binarios (es decir, de relación entre acción y no-acción) sino en términos de desplazamiento del entorno o arena institucional en la que debe moverse estratégicamente el ejecutivo, imponiendo un reforzamiento de los componentes mediáticos que condicionan la agenda gubernamental.

## 4. Los modelos de agenda

### 4.1. Un cuadro de exigencias heterogéneas

La crisis de la tradicional visión programática de la agenda gubernamental y la emergencia de la noción de no-acción representan algunos de los factores problemáticos que, en el contexto contemporáneo, parecen enrarecer la percepción de la posición activa del gobierno como órgano motor central del Estado. Por supuesto, puede seguirse entendiendo como correcto el postulado inicial de que el cumplimiento de compromisos o promesas se configura como un factor difuso de legitimación ciudadana: es decir, como un punto de encuentro entre la dimensión puramente subjetiva de la representación, entendida como soporte de confianza en los gobernantes, y su objetivación en torno a un paquete programático de propuestas concretas. Todo lo cual, unido a las claves de estabilidad de los gobiernos, se supone que debería asegurar un marco adecuado para la *gobernabilidad* del sistema.

Pero igualmente la realidad demuestra que el incremento de actores y de procesos participativos en la toma de decisiones públicas tiende a complicar la posición de centralidad activa del gobierno, incrementando los puntos de veto y situando así al ejecutivo ante el nuevo contexto de la *gobernanza*. Un escenario donde la centralidad impulsora del gobierno tiende a ser sustituida por una posición más restringida, que se limitaría a la formulación de meras orientaciones y, sobre todo, a facilitar las claves de coordinación general del sistema. Y un contexto donde, al mismo tiempo, el protagonismo activo de la sociedad se habría incrementado hasta el punto de romper con el tradicional monopolio gubernamental en la determinación de la agenda pública. Aunque la dinámica de la gobernanza siga suponiendo una apuesta por el éxito intervencionista del Estado social, en la práctica suscita una relativa pérdida de centralidad del gobierno implicando un desgaste de las concepciones verticalistas o *top-down* de la acción, que tiende a trasladarse hacia las esferas periféricas del sector público, potencialmente más permeables por la presencia participativa de la sociedad civil.

Pero de forma paralela, la proyección de la agenda gubernamental hacia la arena mediática acaba situando al ejecutivo ante una nueva dimensión de presencia inmaterial y visualizada, directamente conectada con la opinión pública; un contexto donde determinadas pautas instrumentales de acción virtual (enmascarando, en su caso, supuestos de no-acción) pueden acabar generando respuestas instantáneas que serían claves para el éxito del gobierno ante la ciudadanía, en un contexto propio de la *gobermedia*.

Entre esas tres categorías (governabilidad, gobernanza, gobermedia)<sup>17</sup> se ubican pues los escenarios problemáticos en torno a las cuales deberá diseñarse ahora la agenda del gobierno. Y cabe señalar de entrada que se trata de categorías donde se refleja filosofías estratégicas claramente diferenciadas. En principio, la gobernabilidad implicaba un tipo de diseño apriorístico de la acción, en base a una tarea de *programación* gubernamental que trata de conformar una oferta pública prediseñada para el conjunto de la legislatura. En cambio, las otras dos categorías, gobernanza y gobermedia, se sitúan más bien en escenarios de *respuesta* del gobierno a las demandas o necesidades ciudadanas emergentes, o sea, un contexto donde el gobierno sólo podrá actuar a posteriori, ya sea para el diseño o reajuste de ciertas políticas públicas, o bien para asegurar una respuesta mediática instantánea ante las exigencias emergentes de la opinión pública.

Desde otra perspectiva, las dos primeras categorías (governabilidad y gobernanza) parecen concentrarse en torno a una estrategia más o menos difusa de *acción*, entendida en principio como una actuación intervencionista, propia del Estado social; mientras que el circuito mediático de la gobermedia corre el riesgo de suscitar respuestas puramente virtuales, donde la lógica de la (posterior) acción tendría finalmente un sentido secundario o aleatorio. Lo que nos situaría en apariencia ante un novedoso contexto histórico post-intervencionista en el cual la acción virtual puede llegar a operar como un circuito de sustitución u ocultamiento de la pura no-acción.

Se entiende pues que los gobiernos deben tratar de operar en el diseño de su agenda dentro de una multiplicidad de escenarios cambiantes que responden a lógicas diferenciadas y, en algunos casos, contradictorias. O sea, el gobierno deberá tratar de formular ciertas ofertas programáticas entendidas como compromisos (ante la cámara y ante el electorado); deberá responder a las necesidades emergentes de la ciudadanía poniendo en marcha políticas públicas eficaces contando con la propia participación social; y deberá hacer manifiesta en el día a día su propia presencia visualizada de forma instantánea ante las exigencias de la agenda mediática, a través de posicionamientos o declaraciones encargadas de legitimar su posición ante la ciudadanía.

---

<sup>17</sup> En general, y para todo el presente trabajo, puede verse con mayor amplitud: PORRAS, A. (2014) *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, Madrid, Trotta.

### 3.1. La agenda de la gobernabilidad: programación y compromiso

En el primer escenario de referencia se entendía teóricamente que el punto de partida previo y necesario para la posterior puesta en práctica de una estrategia de programación gubernamental consistía en el diseño de los programas electorales de los partidos. Se supone que tales programas deben permitir en principio la ubicación de cada partido dentro de una escala ideológica encargada de permitir una percepción fácil del pluralismo del sistema por parte del electorado. En un contexto histórico especialmente afectado por la crisis económica, cabría sugerir que la primera variable a considerar a la hora de elaborar un programa sería la que trata de definir las pautas básicas de la futura estrategia económica del gobierno, determinando ciertas coordenadas maestras de acción en torno al eje estado–mercado. A partir de ahí aparecerían toda un serie de nichos dualistas que tratan de formalizar mejor o peor una ubicación en el eje izquierda–derecha: la dualidad entre religión o laicismo; la posición ambiental, claves de género, etc. Y naturalmente, siempre cabrá la hipótesis de que determinados partidos prefieran desarrollar propuestas transversales o populistas (relativamente desideologizadas) que les otorgarán un mayor potencial de atractivo electoral a cambio de una mayor ambigüedad ideológico–programática.

Sin embargo por encima de la dimensión objetiva, que permitiría expresar unas coordenadas de ubicación ideológica más o menos estandarizadas, el programa del partido adquiere una esencial dimensión electoral y competitiva, implicando en consecuencia un componente seductivo al servicio de la competencia por el mercado de votos. Un componente que deberá operar siguiendo una lógica de *marketing*, tratando de formular propuestas concretas y atractivas válidas para el mayor conjunto posible de la ciudadanía, según una estrategia competitiva de tipo “*catch all*”.

Se trata de una pauta de evolución que conduce en la práctica hacia la progresiva subjetivación o personalización de las ofertas de los partidos, que pasarían a configurarse más bien como auténticos compromisos personales de los candidatos. Lo que estaría haciendo evolucionar los procesos democráticos desde la pura confianza (objetiva) en los partidos y sus programas hacia la confianza subjetiva en las personas<sup>18</sup>. Una arena que requiere de unas dosis razonables de liderazgo y que parece venir orientando la evolución general de los sistemas democráticos occidentales, en paralelo a la progresiva expansión de sus componentes mediáticos.

---

<sup>18</sup> PORRAS, A. (1996) “Modelli di rappresentanza e forme di governo”, en GAMBINO, S., RUIZ-RICO, G., a cura di (1996) *Forme di Governo, Sistemi elettorali, Partiti politici: Spagna e Italia*, Rimini, Maggioli, 13–37 (hay versión castellana, Valencia, Tirant lo Blanch).

Ahora bien, la traducción de los programas electorales de los partidos en agenda del gobierno requiere en primer lugar, desde la perspectiva programática, de la presencia de un *compromiso* de tipo institucional que, en términos de acuerdo de gobernabilidad, se sustancia en los sistemas parlamentarios a través de la confianza obtenida por el gobierno ante la cámara, en el momento de la investidura. Pero la consistencia de tal compromiso, que conforma la estabilidad inicial del gobierno, sigue constituyendo uno de los nudos gordianos del sistema, en la medida en que se trata de un soporte de naturaleza estrictamente política que carece por lo tanto de claves jurídicas orientadas a asegurar su adecuado control y cumplimiento<sup>19</sup>.

Cuando el partido socialista español alcanzó su espectacular victoria electoral de 1982 (culminando así el proceso de transición democrática que hasta entonces había sido dirigido por el partido centrista UCD, Unión de Centro Democrático), había presentado ante el electorado una propuesta original y atractiva: rechazar la presencia de España en la OTAN, rectificando en consecuencia la decisión adoptada por el anterior gobierno de transición de Calvo Sotelo. Pero aunque la opinión pública española parecía apoyar generalizadamente tal propuesta, bien pronto, tras su llegada al poder, el presidente Felipe González entendió que se trataba de una iniciativa insostenible en un contexto exterior donde se requería la entrada de España en el Mercado Común Europeo, implicando toda una serie de compromisos que afectaban lógicamente a la defensa: lo que llevó finalmente a la convocatoria de un referéndum. Algunos ciudadanos, y entre ellos un famoso cantante de la época, Lluís Llach, entendieron que la ruptura del compromiso implicaba una alteración del pacto de confianza adquirido en las urnas. Y así fue como el famoso cantante decidió acudir a los tribunales reclamando el cumplimiento de los compromisos electorales adquiridos por el partido gobernante<sup>20</sup>; y por más que el juez correspondiente entendiera la congruencia de su petición, sólo cabía la decisión de archivar el caso, rechazando la pretensión al tratarse de un ámbito de pura responsabilidad política ajeno a toda competencia judicial.

La vaga pretensión de un cumplimiento efectivo de los compromisos programáticos se configura así, pese a la inexistencia de instrumentos operativos de control, como un elemento articulador de la agenda. Un factor que estaría dotado en todo caso de una cierta capacidad para suscitar confianza ciudadana, pero careciendo de otros instrumentos de control-sanción que vayan más allá del comportamiento futuro

---

<sup>19</sup> HOLGADO, M. (2008) *El programa de gobierno y sus sistemas de control*, Valencia, Tirant lo Blanch.

<sup>20</sup> HOLGADO, M., *cit.*

del electorado en las urnas. Es decir, un ámbito donde, como máximo, se pone en juego el propio prestigio personal del líder como un factor capaz de generar la necesaria confianza ciudadana.

La evolución de este marco de exigencias en el contexto democrático avanzado parece orientarse en el sentido de acentuar los componentes seductivos de ciertas políticas que formarían parte del núcleo de la oferta programática de la agenda gubernamental. Una estrategia similar a la que se maneja mediante técnicas de *marketing* operando en forma atractiva sobre los consumidores, bajo la apariencia de que éstos mantienen siempre su “libertad” para elegir: es el llamado fenómeno del “*Nudge*”<sup>21</sup>. Una estrategia que supone una priorización seductiva en apoyo a determinadas políticas que serían pues “aceptadas” por la ciudadanía, conforme a un modelo que ha sido calificado como democracia subsidiaria o como libertarismo paternalista, aunque implicando en todo caso un notable grado de manipulación visual por parte de las esferas gubernamentales. Lo que implicaría pues un claro desplazamiento desde la categoría de la estricta gobernabilidad hacia la de gobermedia. Crear la “sensación” de que los ciudadanos aceptamos libremente ciertas propuestas del gobierno (igual que consumimos “libremente” ciertos productos en un supermercado) implica pues construir un imaginario dotado de un evidente impacto legitimador, donde la agenda del gobierno, en realidad, se estaría reconstruyendo constantemente al servicio de los productos más atractivos por el mercado social.

### 3.2. La agenda de la gobernanza: intervencionismo y políticas públicas

El paso de la filosofía de la programación propia del contexto de la gobernabilidad a la filosofía de la *respuesta* propia de la gobernanza, implica lógicamente un desplazamiento del eje de gravedad desde la arena institucional gobierno–parlamento hacia el circuito propiamente intervencionista que se sitúa más bien en el eje gobierno–administración: un nuevo entorno donde los compromisos o prioridades político–electorales dejan paso a la determinación objetiva de las necesidades y demandas ciudadanas y a la generación de respuestas adecuadas y suficientes a las mismas. Se trata pues de una esfera donde la centralidad de la política parece ser sustituida por el reforzamiento alternativo de las políticas.

---

<sup>21</sup> THALER, R. H. y SUNSTEIN, C. R. (2009) *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*, New Haven, Yale University. También al respecto, LODGE, M. y WEGRICH, K. (2014) “Rational tools of government in a world of bounded rationality”, Carr, LSE, Discussion Paper 75.

Naturalmente una filosofía de “respuesta” implica por definición la ausencia de cualquier atisbo de previsibilidad, dificultando toda lógica de programación unitaria y apriorística e introduciendo en consecuencia una razonable dosis de aleatoriedad en las previsiones de la agenda del gobierno: nos situaríamos así en un ambiente que algunos autores han calificado también como modelo “cubo de basura”<sup>22</sup>.

En la medida en que en este nuevo contexto se trata de responder a las demandas oscilantes y emergentes de la sociedad, los viejos sueños de una programación gubernamental unitaria, racional y apriorística, cargada de atisbos “planificadores”, parecen pues encaminarse a su desaparición. Máxime cuando ahora las claves de la propia acción intervencionista dependen de la presencia de consensos sociales y de la movilización de canales participativos ciudadanos que deben insertarse en el propio diseño de las diferentes políticas públicas.

En consecuencia cabría sugerir de entrada que la lógica de la gobernanza implica por definición la ausencia de una auténtica “agenda” unitaria del gobierno, que se descompondría ahora en toda una serie de agendas de las distintas políticas sectoriales: el éxito final de la actuación del ejecutivo dependerá ahora de la eficacia de sus respuestas generadas ante las necesidades y demandas ciudadanas, sin posibilidades de atender a un teórico cumplimiento de promesas pre-adquiridas. Pero incluso yendo más allá de una posible visión “adanista” (es decir, en un contexto donde la mayor parte de las políticas públicas estén ya plenamente establecidas) las funciones gubernamentales seguirán teniendo una razonable relevancia en términos de coordinación, detección de posibles fallos en las viejas políticas, o aseguramiento de una cierta continuidad en las mismas<sup>23</sup>. Aunque se trata de tareas y funciones que, en todo caso, no permiten ya un control directo sobre la agenda gubernamental por parte del ejecutivo. La agenda no sería entonces “creada” por el gobierno, sino que en cierta manera debe preexistir ya en forma de políticas públicas establecidas: y sólo la aparición de nuevas necesidades o demandas emergentes permitirían en su caso una movilización activa de las capacidades públicas para generar nuevas respuestas, reajustando así de forma permanente la propia agenda.

---

<sup>22</sup> Categoría que cuenta con uso amplio y difuso, fundamentalmente a partir de COHEN, M. D., MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. (1972) “A garbage can model of organizational choice”: *Administrative Science Quarterly* 17, 1.

<sup>23</sup> Siguiendo en general las pautas de capacidades de WEAVER, R. K. y ROCKMAN, B. A., editores (1994) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the U.S. and Abroad*, cit. Aunque se trata de un ámbito donde se pone en juego la objetividad y credibilidad de los instrumentos evaluativos de cada política pública, no siempre suficientemente proyectados hacia la opinión pública, así como su incorporación a la esfera pública en términos de retroalimentación.

Es cierto que en el contexto de la gobernanza el gobierno podrá en todo caso formular algún tipo de "orientaciones" generales, en términos de priorización estratégica para el conjunto del Estado: pero se trata de unas orientaciones sintéticas o diagnósticos generales de la realidad encaminados a orquestar un relato coherente sobre la misma, algo que ya no cabría equiparar a las tradicionales tareas de dirección y programación estable que conformaban la agenda del gobierno. Serían, en todo caso, una expresión restringida y limitada de la agenda, que ahora deberá diseñarse desde pautas más próximas a la lógica de las políticas públicas: es decir, mediante el recurso a las "asambleas de sabios" o a los *think tanks* que apoyan al gobierno o a sus áreas próximas; donde se formularán en su caso los diagnósticos sintéticos y las reflexiones problemáticas sobre el conjunto de la realidad de cada país así como sobre sus desafíos de futuro.

En todo caso, la clave de bóveda del nuevo modelo dependerá de la efectiva capacidad de respuesta del gobierno ante la emergencia de necesidades nuevas o sobrevenidas. Así sucedió por ejemplo durante el gran desafío del año 2014, cuando algunos gobiernos se vieron enfrentados a una grave crisis como consecuencia de la amenaza que se cernía sobre el planeta en forma de epidemia de ébola desencadenada en Liberia.

En España la situación fue crítica durante algunas semanas, exigiendo de toda la capacidad de respuesta de sus instancias gubernamentales: la epidemia africana había afectado a dos religiosos españoles que, gravemente enfermos, debieron ser trasladados a Madrid en un avión especial, falleciendo al poco tiempo. Una enfermera que los atendió resultó contagiada a pesar de los equipos y medidas de protección. A lo largo del mes de octubre de 2014 la afectada luchó contra la enfermedad en un hospital de la capital mientras que un cierto número de allegados guardaban un periodo de aislamiento por haber tenido contacto con la enfermera. Finalmente, a primeros de noviembre la situación de alerta terminaba con la recuperación de la afectada sin ningún otro caso de contagio; aunque habían aparecido otros casos sospechosos, finalmente fueron descartados.

La crisis generó una primera respuesta desde la esfera gubernamental en forma de comparecencia mediática de la ministra de sanidad, que suscitó la más absoluta frustración e incertidumbre ante la opinión pública, poniendo de manifiesto el alto grado de ignorancia y la incapacidad de respuesta instantánea desde la propia instancia gubernamental. La ministra se limitó a comunicar en rueda de prensa el primer caso de ébola en Europa pasando la palabra a los responsables sanitarios que la acompañaban, poniéndose de manifiesto la más absoluta ignorancia sobre las causas y circunstancias del contagio.

La capacidad de respuesta, en clave de estricta gobernabilidad, pareció pues desbordada desde el primer instante: era el momento de actuar en clave de gobernanza. El 10 de octubre el Consejo de ministros decide la creación de un comité interministerial presidido por la vicepresidenta, que, con el decisivo apoyo de un comité científico, se encargaría de la gestión de la crisis. El día 15 de octubre la ministra comparecía ante una comisión del Congreso dejando entrever por primera vez la posibilidad de errores en la gestión: “probablemente no hemos hecho todo bien”.

La estrategia de la crisis del ébola en España se desarrolló así en un típico escenario de gobernanza, donde el papel de las instancias políticas gubernamentales se limitó a la mera coordinación y al suministro de los recursos financieros necesarios: fueron los equipos de profesionales científicos, médicos y sanitarios los que asumieron el peso de las decisiones de respuesta a la crisis en un contexto donde, en rigor, no existían protocolos previos, aunque sí un estado de alerta internacional que estimulaba los flujos de información y de conocimiento entre redes sanitarias. El equipo médico ensayó en la paciente un tratamiento con anticuerpos (suero de un donante anónimo que ya había pasado la enfermedad) y se le administró también un antiviral todavía en fase experimental. Los problemas referidos al manejo de trajes y equipos de aislamiento para evitar el contagio debieron enfrentarse sobre la marcha, mejorando la formación práctica por parte del personal sanitario. El equipo médico responsable directo del tratamiento sólo compareció ante la opinión pública tras la definitiva superación de la crisis.

La crisis del ébola en España refleja una eclosión directa de la lógica de la gobernanza como instancia de respuesta a una demanda sobrevenida, limitando la acción de gobierno a la mera financiación de los recursos necesarios y al establecimiento de pautas de coordinación entre los distintos equipos técnicos y redes internacionales. La evidente debilidad del gobierno y su incapacidad de respuesta inmediata desencadenó así un trasvase inmediato hacia los equipos profesionales responsables del sector: la gobernabilidad debía dejar paso a la gobernanza.

Y así, en el contexto de la gobernanza la agenda del gobierno parece finalmente limitada a las tareas de mera coordinación u orquestación de las instancias de respuesta intervencionista, que se sitúan en los ámbitos directivos de las esferas públicas afectadas. La dimensión centralista y unitaria del gobierno, entendido como instancia única de respuesta a las necesidades ciudadanas, acabaría así disuelta en todo un conjunto de esferas administrativas o públicas que tienden a actuar conforme a su propia dinámica de respuesta. Unas instancias por lo general escasamente visualizables, en disposición de los conocimientos técnicos necesarios en cada sector, con capacidad para trabajar en red, y dispuestas a recibir en su

caso el apoyo ciudadano como soporte legitimador necesario para asegurar una respuesta en forma de acción intervencionista eficaz.

### 3.3. La agenda de la gubermedia: visualización instantánea

*“And believe me, it will be enough”*: el 26 de julio de 2012 el presidente del Banco Central Europeo pronunció sus célebres palabras mágicas: “El BCE hará lo necesario para sostener el euro. Y créanme, eso será suficiente”. Se expresaba así la más espectacular manifestación de un fenómeno de gubermedia tratando de dar respuesta inmediata a un acuciante problema donde las tradicionales instancias gubernamentales habían fracasado reiteradamente.

En efecto, durante más de dos años los jefes de Estado y de gobierno de la Unión Europea habían intentado numerosas medidas para atajar las graves consecuencias de la crisis financiera que azotaba a la economía mundial. Dado que la propia crisis financiera se había transformado en una crisis de deuda soberana en algunos Estados, se acordó, entre otras iniciativas, la creación del *Mecanismo de Estabilidad Europeo*, con el objetivo de preservar la estabilidad financiera de la zona, mediante la concesión de asistencia financiera a cualquiera de los Estados participantes. Sin embargo, las primas de riesgo exigidas a los títulos de deuda de algunos países sufrieron incrementos exorbitantes durante el verano de 2012 creando una sensación de alarma cercana al paroxismo. Ante las dudas de los inversores sobre la viabilidad de la Unión monetaria, los representantes insistían reiteradamente en afirmar el carácter irreversible de la moneda única. Y fue justo en ese momento cuando el Presidente del Banco Central Europeo, declaró que haría, dentro de sus competencias, todo lo que hiciera falta para preservar el euro. Su afirmación constituye probablemente el más rotundo acontecimiento de gobierno mediático de los últimos años, generando un impacto inmediato sobre las bolsas que terminó en poco tiempo con la angustiada incertidumbre que amenazaba al sistema.

La gubermedia implica en consecuencia la presencia de un tipo de respuesta instantánea y perfectamente visualizada por parte de las instancias gubernamentales ante algún tipo de problema–demanda emergente que carece en principio de cualquier atisbo de previsiones. En su formulación más rigurosa supone un compromiso de acción futura: aun cuando tal acción futura quede provisionalmente oculta tras un velo de incertidumbre. Pero la dimensión virtual de la gubermedia puede generar un efecto inmediato e instantáneo, no sólo sobre la opinión pública sino igualmente sobre el conjunto de actores del sistema, como sucedió tras las declaraciones de Mario Draghi. Se trataría pues, en su formulación más pura de

una auténtica *acción virtual* capaz de desplegar sus consecuencias en términos de “*problem solving*”.

Naturalmente a partir de aquí se despliega la cuestión problemática central: y es que si la mera acción virtual puede suscitar las consecuencias requeridas frente a las necesidades ciudadanas, el paradigma de la no-acción podría acabar por convertirse entonces en un valor positivo por sí mismo. Es decir, estaríamos entrando en un contexto histórico de tipo post-intervencionista donde la lógica de la acción puede ser sustituida por meros impactos de imagen, es decir, por una acción virtual capaz de generar un efecto placebo suficientemente válido para la ciudadanía. De hecho, en el caso del Banco Central Europeo, ésta sería precisamente una de las claves de la cuestión prejudicial que el Tribunal constitucional Federal alemán elevaría posteriormente ante el Tribunal de Luxemburgo: que las declaraciones de Draghi no constituirían en rigor una auténtica “acción de gobierno” sino una mera declaración de intenciones de proyección estrictamente mediática.

Por eso, desde una perspectiva congruente, la lógica de la acción virtual requerirá en todo caso la puesta en marcha de la posterior actuación positiva de los poderes públicos. Es lo que sucedió en el BCE cuando a principios de septiembre su consejo de gobierno aprobó las líneas básicas del programa de operaciones monetarias de compraventa en el mercado secundario de deuda soberana (*Outright Monetary Transactions*) así como un proyecto de orientación relativa a la realización de operaciones monetarias de compraventa; proyectos posteriormente modificados a lo largo del año 2012<sup>24</sup>.

Naturalmente siempre cabrá la posibilidad de que la posterior acción intervencionista se acabe enfrentando a los inevitables obstáculos que presenta la realidad. Así parece haber sucedido por ejemplo con otra brillante acción de gobermedia producida en el año 2015: la reapertura de relaciones entre Cuba y Estados Unidos, donde la existencia de un embargo comercial blindado por un complejo

---

<sup>24</sup> El 6 de septiembre de 2012 el Presidente del BCE anunció en la rueda de prensa posterior a la reunión del Consejo de Gobierno los aspectos principales del programa OMT, recogidos asimismo en el comunicado de prensa de ese mismo día, disponible en la página web del BCE en lengua inglesa. Este comunicado es el texto en el que se enuncian las características técnicas del programa OMT, expuestas en los siguientes términos: “*Tal y como se anunció el 2 de agosto de 2012, el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE) ha adoptado hoy decisiones sobre algunas características técnicas relativas a las operaciones de compraventa simple del Eurosistema en los mercados secundarios de deuda soberana que tienen por objeto salvaguardar la adecuada transmisión de la política monetaria y el carácter único de dicha política. Estas operaciones, a las que se denomina Operaciones Monetarias de Compraventa (OMT, en sus siglas en inglés), se llevan a cabo de acuerdo con el siguiente marco:...*”

entramado de previsiones legales aprobadas por el Congreso norteamericano, se convierte en una incógnita de futuro que impide desplegar todas sus consecuencias a la iniciativa presidencial. Lo que no ha sido obstáculo sin embargo para que el Presidente Obama haya podido apuntarse como un evidente éxito la apertura de un nuevo ambiente de convivencia pacífica con Cuba, que parece enterrar algunos de los viejos residuos de la Guerra Fría. O sea, la gobermedia puede generar por sí misma un nuevo ambiente contextual en el cual los desafíos de “*problem solving*” sean susceptibles de abordarse más eficazmente.

En todos estos supuestos puede afirmarse que es el gobierno el que impone su agenda de forma sobrevenida, mediante un tipo de acción virtual y generalmente personalizada que se proyecta instantáneamente sobre el circuito mediático en forma de respuesta a un determinado problema. Debe entenderse pues que en un universo caracterizado por la instantaneidad de las comunicaciones y la continuada presencia audiovisual, la lógica de la gobermedia implica evidentes ventajas frente al tradicional diseño programático de la agenda para los cuatro años de la legislatura, o frente a las inevitables dilaciones y opacidades que a veces genera el diseño de las políticas públicas en el contexto de la gobernanza. A diferencia de la estrategia de previsión a priori propia de la gobernabilidad o de la actuación a posteriori propia de la gobernanza, la gobermedia implica una dinámica de respuesta instantánea que intensifica la seguridad del sistema en clave de presente, aunque en principio sólo sea virtualmente.

Por supuesto, si los meros posicionamiento de los gobernantes no van seguidos de la posterior acción intervencionista, en tal caso la dinámica se estaría transformando en un proceloso populismo mediático, donde definitivamente la acción virtual estaría sustituyendo a la propia acción intervencionista. Lo que eventualmente podría incluso llegar a suscitar un alto grado de legitimación del gobierno si éste consiguiera un aceleramiento progresivo de la propia agenda mediática, solapando así, mediante las comparencias inmediatas y la pura acción virtual, el posible control de resultados que requiere, a medio plazo, toda actuación intervencionista.

Teóricamente, la única labor previa que cabría exigir a los gobiernos en este contexto sería la elaboración de ciertos protocolos de emergencia para asegurar pautas de respuesta inmediata ante circunstancias sobrevenidas. Pero como es natural, el diseño de tales protocolos estará siempre cargado de innumerables incertidumbres puesto que el futuro, al final, resulta ser algo perfectamente impredecible.

## 5. Los nuevos entornos problemáticos

### 5.1. La agenda implícita

Las pautas de evolución de la agenda del gobierno en el contexto contemporáneo parecen marcar una clara tensión subyacente entre los ámbitos sustantivos de la acción intervencionista, donde se pone en juego la eficacia global del ejecutivo y del conjunto del Estado, frente a las líneas de visualización de la propia acción gubernamental, de las que suelen depender en la práctica sus claves de legitimación mediante su proyección a la ciudadanía a través del circuito mediático. Ambas se desenvuelven ante la realidad siguiendo un *tempo* diferente, lo que implica en consecuencia distintos tipos de proyección del instrumental público así como de percepción ciudadana, en términos de impacto sobre la opinión pública.

La interposición de las categorías de la no-acción y de la pura acción virtual parece implicar ciertamente un aparente desplazamiento de la tradicional concepción de la acción pública propia del Estado social (ya sea en clave programática propia de la gobernabilidad, o en clave de respuesta propia de la gobernanza), suscitando horizontes originales que parecen situarnos ante una nueva dimensión post-intervencionista, donde tienden a acentuarse los componentes seductivos de la agenda gubernamental. Se trata de una pauta de evolución que contaría con la evidente ventaja de permitir un tipo de "acción" instantánea y visualizable, capaz de asegurar su proyección virtual inmediata sobre la ciudadanía, aunque sea a cambio de enrarecer el grado de previsibilidad de la agenda y su nivel de eficacia final.

Sin embargo, parece evidente que, frente a los desafíos de la acción virtual o incluso de la mera no-acción, subsiste igualmente en las democracias occidentales una suerte de agenda "oculta" o implícita del gobierno en torno a la cual gira el bloque fundamental de las políticas intervencionistas que atienden a los principales servicios públicos (o al menos a sus paquetes más tradicionales, como serían educación, sanidad, territorio, medio ambiente, etc.). El "buen" funcionamiento de tales políticas debe implicar en consecuencia una cierta "desproblematización" de sus respectivos ámbitos sustantivos, de tal modo que en la práctica no se acabarán repercutiendo como demandas sociales sobre la esfera pública ni exigirán el desencadenamiento de las correspondientes respuestas en forma de acción pública novedosa o innovadora: pues los no-problemas no pueden llegar a convertirse en demandas sociales.

En un sentido provocador podría entonces afirmarse que un país donde el conjunto de las políticas y servicios públicos operaran de forma correcta y satisfactoria carecería entonces de una auténtica agenda de gobierno: la no-acción del gobierno sería al final un reflejo del funcionamiento satisfactorio del conjunto del sistema; de la misma forma que la ausencia de actuaciones por parte de un jefe del Estado significa normalmente un buen funcionamiento del sistema político. Estaríamos así ante un ámbito de auto-mantenimiento de ciertas políticas que en la práctica pueden funcionar correctamente; o en todo caso, ante tareas de simple ajuste o coordinación entre las mismas, siguiendo pautas de pura gobernanza. En consecuencia, en un contexto de relativa madurez y eficacia en el desarrollo de las políticas propias de un Estado social avanzado, la agenda del gobierno tendría en todo caso una dimensión subsidiaria: sería como un mecanismo de respuesta sólo disponible para atender al desencadenamiento de nuevas circunstancias o coyunturas problemáticas, frente las cuales se espera en todo caso una respuesta instantánea novedosa, ya sea por parte del propio gobierno o bien de las esferas públicas directamente implicadas.

Desde esta perspectiva, la noción de agenda entendida como marco de respuesta a las demandas ciudadanas implicaría en todo caso determinar subsidiariamente los núcleos problemáticos no atendidos por la acción de gobierno; o bien, de forma alternativa, tratar de predecir los desafíos problemáticos del futuro. Y en consecuencia supondría que el desenvolvimiento normal de ciertas políticas o servicios públicos configura en la práctica una suerte de *agenda implícita* (más o menos oculta o, al menos, escasamente visualizable) que tan sólo requeriría de pautas de continuidad o mantenimiento en el tiempo, relativamente al margen de las oscilaciones políticas. Lo que al final vendría a ser como despojar al gobierno de su originaria función de agenda entendida en un sentido programático de carácter creativo y omnicompreensivo: pues en este ámbito, la primera obligación de una nueva fuerza política que accede al poder debería ser no tocar aquellas políticas que funcionan satisfactoriamente. Una lección de humildad que no siempre se ajusta adecuadamente a la tensión heroica o prometeica con la que los nuevos gobiernos suelen acceder al poder.

Ciertamente toda percepción o valoración crítica de la agenda del gobierno deberá implicar siempre un esfuerzo por detectar sus déficits o insuficiencias: lo que normalmente puede lograrse mediante un uso adecuado de los instrumentos evaluativos. Sólo cuando tales mecanismos de control fallan estrepitosamente, o cuando alguna nueva y emergente crisis acabe afectando sustancialmente al equilibrio del sistema, cabe esperar el desencadenamiento de acciones de protesta social o incluso de movilizaciones de masas que tratarán de incorporar nuevos

asuntos sobre la agenda gubernamental. Aunque se trate de ámbitos subsidiarios o complementarios que, en principio, puede suponerse que no ponen en cuestión las bases fundamentales del Estado social. Así, cuando las graves consecuencias sociales de la crisis impactaron en España a partir de la primera década del siglo XXI, cabría afirmar que las líneas fundamentales del Estado social establecido por la Constitución de 1978 consiguieron mantenerse más o menos estables, aunque fuera muy precariamente: sanidad, educación, pensiones, o incluso asistencia social, operaban mejor o peor como un circuito de amortiguación de la crisis. Nadie había calculado en aquel momento que las consecuencias del hundimiento de la burbuja inmobiliaria estaba generando un nuevo problema emergente en forma de desahucios por impago de préstamos hipotecarios (la mayor parte de los cuales se habían concertado durante la época de la burbuja inmobiliaria): fue precisamente el llamado “movimiento anti-desahucio” el chispazo que permitió la emergencia de unas fuerzas de protesta social activa incidiendo sobre un sector problemático que en principio no estaba previsto en la agenda.

Por supuesto, un ambiente de protesta podrá llegar ciertamente a enrarecerse y radicalizarse cuando el desarrollo deficiente de ciertas políticas intervencionistas sea más o menos generalizado; y sobre todo, cuando este fenómeno va acompañado de la aparición de escándalos de corrupción, suscitando así la emergencia de visiones hipercríticas o apocalípticas que pueden llegar a proponer una revisión general del sistema.

## *5.2. Imputación y responsabilidad*

Sin embargo, en tales supuestos, que podríamos calificar como de fracaso crítico del gobierno, los distintos tipos de agenda gubernamental podrán suscitar escenarios de desenvolvimiento diferentes.

Parece evidente que si nos situamos en el escenario de la agenda programática propia del contexto de la gobernabilidad, una perspectiva crítica o negativa debería implicar en todo caso una asunción difusa y generalizada de responsabilidades por parte del ejecutivo: en la medida en que el gobierno se percibe como el centro directivo y motor del conjunto del Estado, cabría afirmar que políticamente será responsable de todo, incluso de las inclemencias meteorológicas. Pero será responsable “sólo” políticamente. Lo que, en el entorno de desarrollo histórico de las democracias contemporáneas, implicaría la obligación de dimitir por parte de los responsables políticos (normalmente ministros). Naturalmente la imputación crítica que conduce en su caso a la dimisión de un responsable político se desencadena

coherentemente cuando se trata de fallos concretos y determinados en un cierto sector de la actuación gubernamental; pero sería en cambio mucho más problemática cuando se trata de esferas de no-acción.

Sin embargo, el escenario propio del segundo modelo de agenda, el de la gobernanza, genera una inevitable dificultad para asumir responsabilidades políticas directas en la medida en que el centro de gravedad de la acción se habría desplazado desde los centros de impulso gubernamental hacia la periferia prestadora del sistema. A lo que se une la diversidad de ámbitos de actuación y la dificultad perceptiva que se produce tras la aparición de redes de gobernanza que en numerosos casos pueden llegar a convertirse en auténticas marañas. Se trataría pues de un auténtico déficit de visualización de la acción pública, lo que dificulta la disponibilidad para imputar y para asumir responsabilidades por parte de unos dirigentes políticos que, en rigor, apenas han decidido sobre los contenidos de ciertas políticas. La pregunta de "quién es el responsable" se convierte pues en una incógnita razonable ante determinadas políticas que han sido diseñadas en contextos de cooperación o en escenarios de gobernanza multinivel.

Paradójicamente, pues, a pesar de tratarse en teoría del escenario más adecuado para el desarrollo del intervencionismo público, la gobernanza parece generar un coste de complejidad incremental y un paralelo déficit de percepción o visualización de la acción que dificulta los procesos de imputación y, por lo tanto, el grado de responsabilidad general de la esfera pública.

Precisamente sería en estos contextos de crisis donde mejor se percibirían las ventajas de la gobermedia, en términos de visualización directa y por lo tanto de responsabilidad-imputación igualmente directa. Con el único inconveniente de que, al proyectarse sobre la arena mediática, tales fenómenos tienden a operar siguiendo las exigencias propias del universo audiovisual: o sea, por una parte la deriva hacia la espectacularidad propia del escándalo público<sup>25</sup>; y por otra, el conocido efecto de "chivo expiatorio", que se proyecta sobre el gobernante que, ante los medios, asume su responsabilidad de forma visualizada.

Es curioso comprobar cómo en el universo oriental, y fundamentalmente en Japón, se ha conseguido desarrollar un cierto protocolo formal de respuesta ante estas hipótesis de asunción de responsabilidad: mediante las reverencias o inclinaciones ceremoniales, desarrolladas en directo ante las cámaras acompañadas de una

---

<sup>25</sup> THOMPSON, J. B. (2001) *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. Barcelona, Paidós.

petición formal de disculpas. Pero el riesgo del efecto “chivo expiatorio” puede acabar teniendo un impacto devastador sobre los gobernantes que se dejan “visualizar” en momentos críticos. Cuando en las vísperas electorales de marzo de 2004 una cadena de atentados terroristas galvanizó a la sociedad española tras dejar un resultado de unos cien muertos y casi mil heridos, el presidente saliente José María Aznar y su gobierno asumieron una “sobrexposición” mediática que generó el conocido efecto de imputación. El electorado decidió así “castigar” a los gobernantes, y el éxito anunciado del Partido Popular en las encuestas se tradujo en un lamentable fracaso impulsado por una campaña de movilización popular.

De este modo, una perspectiva de experiencia política aconsejaría, ante el riesgo de grandes desastres colectivos, una actuación contraria: es decir, una lógica de no-acción. Como sucedió por ejemplo en Andalucía en abril de 1998, cuando una mina a cielo abierto explotada por la empresa Boliden en la localidad de Aznalcóllar (Sevilla) sufrió una rotura de sus embalses produciendo un flujo de lodo contaminado a lo largo del río Guadiamar, que conducía hacia el Parque de Doñana, una de las joyas ecológicas del país. Aunque la recogida de lodos se movilizó desde un primer instante (en clave pues de gobernanza), sin embargo, durante varias semanas ningún representante político compareció ante las cámaras para responder o comentar el desastre. Se sabía que quien compareciera en primer lugar ante las cámaras, sería considerado como el chivo expiatorio responsable del desastre. Y la clase gobernante demostró en aquel momento un alto grado de “profesionalidad” optando por la no-acción. Lo que significaría pues que igualmente en el contexto de la gobermedia puede desarrollarse un fenómeno de no-acción como forma de eludir el potencial impacto crítico de los focos mediáticos.

En todo caso, cabría concluir que el escenario de la gobermedia es el que ofrece en principio un marco más adecuado para la facilitar la imputación puesto que permite unos canales de visualización directa de la propia acción gubernamental: lo que en teoría facilita pues la posterior asunción de responsabilidades políticas que deberían sustanciarse finalmente en términos de dimisión.

## 6. Reflexiones finales

Nuestro recorrido por los distintos escenarios sobre los que puede desenvolverse la agenda del gobierno nos ha mostrado en primer lugar la existencia de una dimensión binaria que, en términos de acción o no-acción, condiciona en la práctica toda estrategia gubernamental, permitiendo incluso el desplazamiento de los canales de actuación del ejecutivo hacia el proceloso ámbito de la pura acción virtual.

Pese a ello, debe insistirse en que el eje de debate sobre el cual deben ubicarse las principales coordenadas de análisis de la agenda gubernamental sigue apuntando hasta ahora al núcleo problemático central del gobierno contemporáneo: la actuación intervencionista. Un intervencionismo público que nace con el surgimiento del Estado social a mediados del siglo XX, imponiendo un incremento creciente de las responsabilidades públicas ante la sociedad y, en consecuencia, exigiendo un proceso de aprendizaje institucional que no siempre se ha desenvuelto de forma plenamente satisfactoria a lo largo del tiempo.

A este respecto debería recordarse la obviedad de que en todo sistema democrático la acción de gobierno no constituye solamente la instancia de respuesta pública a las necesidades y demandas ciudadanas, sino al mismo tiempo el instrumento fundamental mediante el cual todo partido en el poder pretende seguir conservando el gobierno, asegurándose el éxito futuro en las urnas. En consecuencia, la agenda del gobierno se desenvuelve teniendo en consideración un trasfondo de proyección futura a partir del cual habría que dilucidar el dilema de si se trata de gobernar para resolver de forma efectiva los problemas de la sociedad o simplemente para intentar ganar de nuevo las elecciones. Porque desde esta perspectiva, la victoria electoral se podrá sustanciar no ya en términos de resultados obtenidos por la acción de gobierno sino, alternativamente, en términos del mayor o menor grado de desgaste político experimentado por el gobierno. Y tal desgaste podrá depender eventualmente tanto de los circuitos de no-acción como del desarrollo de una adecuada acción virtual, que se proyectaría brillantemente ante la ciudadanía en forma de gobermedia.

Aunque, en ambos supuestos, cabe suponer que todo gobierno se enfrenta siempre a un balance final de su actuación, en términos de responsabilidad general ante el sistema. Y por más que el ejecutivo decida eventualmente apostar por la estrategia de la no-acción, por más que sus iniciativas se estrellen ante un contexto donde se han multiplicado los puntos de veto (tanto interiores como exteriores), en todo caso el gobierno se configura siempre como el centro de imputación política del sistema. Pero incluso en estos supuestos, el uso instrumental de la agenda en sus diversas dimensiones podrá permitir que, a la hora de enfrentarse a la nueva llamada a las urnas, el propio gobierno consiga proyectar nuevamente una dimensión programática y seductiva de futuro, que iría más allá del anterior mandato. Desde una perspectiva competitiva, que se reproduce en los periódicos llamamientos a las urnas, el gobierno intentará siempre convencer al electorado de que lo mejor estará siempre por llegar, y de que la utopía del mayor bienestar colectivo se alcanzará sin duda después de las próximas elecciones, o de las sucesivas en el tiempo.

Tras este escenario electoralista y competitivo se esconde probablemente un trasfondo decisivo: el de la *agenda implícita*, desde la cual deben enfrentarse las principales políticas públicas que afectan al espacio social inmediato de los ciudadanos, con una proyección de agenda que rebasa normalmente los cuatro años de una legislatura. Pero en la medida en que las principales políticas públicas requieren, para su adecuado desenvolvimiento, de consensos supramayoritarios en el sentido de Majone<sup>26</sup>, esto significaría que, teóricamente, deberían quedar apartadas del propio debate electoral. El “buen gobierno” consistiría, desde esta perspectiva, en apartar de las manos del propio gobierno (y de la competencia electoralista) el precioso ámbito de las políticas públicas que afectan a las necesidades colectivas de la ciudadanía; o en todo caso, dejando tan sólo en manos de los gobernantes los desafíos referidos a las eventuales respuestas instantáneas ante necesidades sobrevenidas o los posibles “compromisos” electorales adquiridos durante la campaña.

La tensión dualista entre la cosmética o el momento seductivo de las promesas, y el posterior impacto de la propia realidad, acaba afectando y condicionando el propio manejo de la agenda, puesto que, al final, los problemas de la realidad no se consiguen resolver con simples declaraciones sino con actuaciones y reformas que implican una acción de gobierno eficiente y decidida. Por eso, frente al riesgo de hacer derivar la acción de gobierno hacia las políticas fáciles o hacia los señuelos seductivos de la gobermedia, debe insistirse en que una estrategia de acción consistente, orquestada de forma adecuada en torno a la agenda del gobierno, deberá tratar de armonizar los componentes finalistas (a partir de un diagnóstico congruente de la realidad) con los soportes instrumentales (tanto burocráticos como, en su caso, financieros). Lo que constituiría un modelo de gobernanza plenamente congruente, centrado en el diseño eficiente de una acción intervencionista.

Paradójicamente, cabría pues concluir sugiriendo que el *miedo a la acción* que pueden experimentar los gobernantes ante la posibilidad de cometer errores, con el riesgo subsiguiente de desgaste político y pérdida del poder, se configura como el principal obstáculo de toda agenda del gobierno.

---

<sup>26</sup> MAJONE, G. (2001) “Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction–Cost Approach”: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 157.

ANNO 67  
GENNAIO  
2016

01

*L'Inside Out* della politica: istruzioni  
per l'uso delle emozioni

COP 21, tante (buone) promesse  
da mantenere

Perché la deflazione  
può essere un problema?

Essere cristiani in mezzo all'islam

La lettura del mondo interconnesso  
secondo Grammenos Mastrojeni

Quello che insegnano  
le periferie urbane

5

**aggiornamenti sociali**

orientarsi nel mondo che cambia



## NOTAS

---

### La Unión Europea ante la inmigración

**Eduardo Moyano Estrada<sup>1</sup>**

*Revista de Fomento Social* acoge la colaboración sobre una cuestión de evidente actualidad del miembro del Consejo de Redacción, profesor Moyano Estrada, a quien agradecemos su autorización para publicar una contribución oral, previa a este texto revisado por el autor. En la próxima entrega aparecerá una nota de la redacción de la revista sobre este mismo tema y la cuestión urgente de los refugiados en Europa.

**Resumen:** La actualidad mediática y política ha vuelto a poder en el centro del debate público la cuestión de las migraciones y, más concreta y urgentemente, la de los refugiados que acuden a Europa y las políticas públicas de los Estados europeos ante estos hechos. La nota parte de algunas constataciones previas: la permanencia de la cuestión migratoria en la agenda política, así como el análisis de algunos factores que, no por ser menos evidentes, dejan de ser esenciales para comprender la cuestión, además del trasfondo del declive demográfico europeo. En la segunda parte, el autor esboza algunas propuestas de actuación política, antes de concluir que éste es un tema que está y seguirá estando presente en la agenda política, lo que refuerza la condición plural y la diversidad en la riqueza de la integración europea. La cuestión migratoria, con toda su complejidad, seguirá presente en los próximos años en Europa, especialmente para la Unión Europea: las respuestas a esa cuestión debemos buscarlas en el propio patrimonio ético-jurídico-político europeo.

**Palabras clave:** *Acciones de origen (cooperación y desarrollo), ACNUR, agenda política, declive demográfico, migraciones, política común europea de asilo e inmigración, refugiados, Unión Europea, valores europeos.*

---

<sup>1</sup> Profesor de investigación, sociólogo. IESA-CSIC. Córdoba. emoyano@iesa.csic.es

**Fecha de recepción:** 1 de septiembre de 2015.

**Fecha de admisión definitiva:** 14 de octubre de 2015.

### **The European Union and immigration**

**Abstract:** Today the media and political power has returned to the center of the issue of migration and public debate, more concrete and urgent, refugees who come to Europe and public policies of the European States to these facts. The note is based on some preliminary findings: the permanence of the immigration issue on the political agenda, as well as the analysis of some factors which are not to be less obvious, less essential for understanding the issue, as well as the background of the European demographic decline. In the second part, the author outlines some proposals for policy action, before concluding that this is a topic that is and will continue to be present in the political agenda, which reinforces the plural condition and diversity in the richness of European integration. The immigration issue, with all its complexity, will continue in the coming years in Europe, especially for the European Union: the answers to that question must seek them in own ethical-political european heritage.

**Key-words:** *Shares in origin (cooperation and development), UNHCR, political agenda, demographic decline, migration, common European policy of asylum and immigration, refugees, European Union, European values.*

### **L'Union européenne et l'immigration**

**Résumé:** Aujourd'hui l'actualité médiatique et politique a repris le pouvoir dans le centre du débat public la question des migrations et, plus concrète et urgente, celle des réfugiés qui viennent en Europe, ainsi que les politiques publiques des États européens face à ces faits. La note se base sur quelques conclusions préliminaires: la permanence de la question de l'immigration sur l'agenda politique, ainsi que l'analyse de certains facteurs qui ne doivent pas être moins évidentes et moins essentielles pour comprendre la question, par exemple l'arrière-plan du déclin démographique européen. Dans la deuxième partie, l'auteur donne un aperçu des propositions d'action politique, avant de conclure qu'il s'agit d'un sujet qui est et continuera d'être présent dans l'agenda politique, ce qui renforce la condition plurielle, riche et diverse de l'intégration européenne. La question de l'immigration, avec toute sa complexité, se poursuivra dans les prochaines années en Europe, en particulier pour l'Union européenne: les réponses à cette question doivent partir de son propre patrimoine éthique-politique européen.

**Mots clé:** *Actions d'origine (coopération et développement), HCR, l'agenda politique, déclin démographique, migration, politique européenne commune d'asile et l'immigration, réfugiés, Union européenne, valeurs européennes*

Sobrecoge la imagen de cadáveres flotando en el Mediterráneo después de su frustrada travesía al paraíso europeo. Igual de sobrecogedoras son las imágenes de cientos de inmigrantes en lanchas a la deriva que, afortunados ellos, han podido ser rescatados por los guardacostas italianos o españoles o por los barcos de Médicos sin Fronteras, y llevados a los centros de acogida de Lampedusa o de alguna de las islas griegas. Conmueven los sucesivos intentos de inmigrantes subsaharianos por saltar la valla de concertinas de Melilla, o la imagen de los que, hacinados en tiendas de campaña en las playas de Calais, esperan días y noches intentando pasar al Reino Unido a través del eurotúnel. Sobrecogen también las escenas de los refugiados que se aglomeran en las fronteras de Macedonia, Croacia o Hungría y que nos recuerdan tiempos que ya creíamos olvidados en Europa. Pero si todo eso conmueve, aún más sobrecoge pensar en el larguísimo y complicado itinerario que hacen los inmigrantes desde sus lugares de origen (Siria, Libia, Iraq, Afganistán, Eritrea, Somalia, Nigeria, Chad,...) para llegar a las fronteras europeas tras recorrer miles de kilómetros.

Sentimientos aparte, la cuestión migratoria es un tema de gran complejidad para el que no hay fácil solución. Sin embargo, aunque sea un asunto complejo, la ciudadanía europea debe interesarse por él, pensar en cuál debería ser nuestra actitud como ciudadanos, no mirando nunca a otro lado como si el problema no existiera. El objetivo de este breve artículo es compartir algunas reflexiones sobre la cuestión migratoria y exponer algunas propuestas de actuación. Mi propósito es poner algo de racionalidad en un debate que, en ocasiones, adquiere tintes demagógicos, y salir de la impotencia que solemos sentir ante un drama de estas proporciones.

## I. Algunas reflexiones

1) *El tema migratorio está aquí para quedarse.* Es un asunto estructural, aunque haya determinados factores coyunturales que lo activen en determinadas épocas (guerras regionales, malas condiciones climáticas, desastres ecológicos, hambrunas, altas expectativas de empleo en los países europeos,...). Ya sea en busca de mejores oportunidades laborales (inmigrantes económicos), ya sea huyendo de zonas de guerra (refugiados políticos) (en las que algunos gobiernos occidentales no están exentos de responsabilidad, como es el caso de Siria, Iraq o Libia), lo cierto es que el tema migratorio es un hecho consustancial con nuestro tiempo. Además, aunque jurídicamente esté clara la diferencia entre "refugiados" (que tienen derecho a solicitar asilo en el país al que lleguen) e "inmigrantes" (que sólo pueden solicitar permiso de residencia, mucho más restrictivo que el derecho de asilo), la realidad es que, socialmente, cada vez es más difícil discernir entre esas

dos categorías de emigrados, porque qué diferencia hay entre huir del hambre y la pobreza extrema, y escapar de la guerra o la represión política.

El afán por encontrar una vida mejor (sea cual fuere su motivación) es imparable por muchas vallas o muros de contención que se pongan en nuestras fronteras. Es un afán favorecido, además, en tiempos de globalización, por los rápidos flujos de información que alcanzan los lugares más recónditos del planeta, por la facilidad con que se produce el tránsito entre países o por la movilidad de las personas en un mundo tan interconectado como el nuestro. Mientras haya grandes desigualdades económicas entre países; mientras haya zonas de inestabilidad política y de conflictos bélicos cerca de las fronteras europeas; mientras sea fácil moverse de unos lugares a otros, y mientras la información fluya a ritmo de vértigo en las redes sociales, la inmigración estará presente entre nosotros y tendremos que acostumbrarnos a convivir con ella.

2) *La mayor parte de los inmigrantes que han llegado a Europa en los últimos años lo han hecho por los puertos, aeropuertos o estaciones del ferrocarril, con pasaportes o visados de turista o de estudiante, o bien con un contrato de trabajo. Otros, como la oleada migratoria de los últimos meses, huyen a la desesperada de zonas en guerra (Siria, Iraq, Afganistán,...), proceden de estados fallidos (Libia, Eritrea,...) o vienen de situaciones de pobreza extrema (países subsaharianos), donde, al no expedirse ni pasaportes ni documentos de identidad, utilizan el tráfico ilegal de personas para llegar a Europa. Sea como fuere la vía utilizada, y el modo legal o ilegal de entrada, lo cierto es que, una vez dentro, intentarán quedarse en los países europeos, moviéndose de unos lugares a otros hasta encontrar la mejor opción que les permita desarrollar sus proyectos personales y familiares y satisfacer sus expectativas de una vida mejor.*

A pesar de lo impactante de las cifras sobre el número de inmigrantes que arriban a las islas griegas o a las costas italianas o españolas (casi medio millón en lo que va de año, según informa la agencia europea Frontex), o de las cifras referidas a los refugiados que se agolpan en las fronteras orientales de la UE, hay que tener en cuenta que es sólo una pequeña parte del movimiento migratorio. Para darle al tema su verdadera magnitud, hay que recordar, además, que, en lo que se refiere al tema de los refugiados políticos, y según datos de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), más del 80% son acogidos por los países limítrofes a las zonas de conflicto (Turquía, Jordania, Líbano,...). Además, hay que tener en cuenta que, para estos países, la llegada de miles de refugiados representa un auténtico problema de emergencia nacional, al que le dan respuesta como pueden en una muestra de solidaridad que ya quisiéramos en la Europa de la abundancia. Así, mientras que, en la UE, la cantidad de inmigrantes

y refugiados que han llegado a nuestras fronteras sólo alcanza el 0,1% de la población europea, en Líbano, por ejemplo, representan ya un 30% de su población.

Para hacerse una real composición de lugar sobre el problema, hay que tener en cuenta también que muchos de los refugiados e inmigrantes que llegan a Europa son personas con formación y recursos suficientes como para poder abrirse paso en nuestros países si encuentran oportunidades para hacerlo. Les avala, además, el coraje, vitalidad y espíritu de superación que han mostrado para hacer frente a las grandes dificultades que han debido superar hasta llegar a suelo europeo. No son tan estúpidos como para quedarse en países donde no hay posibilidades de encontrar empleo o de abrir algún negocio, por lo que, una vez cruzada la frontera de la UE, buscarán el país más idóneo para sus proyectos de vida, disponiendo para ello de redes de contactos con familiares, amigos o compatriotas. Por eso, la decisión de la Comisión Europea de asignar cuotas de acogida a todos los países de la UE, sólo puede verse como una solución de urgencia para aliviar la presión que sufren los países más afectados por su situación fronteriza, ya que no es un problema de estos países, sino un problema europeo que requiere una solución europea. Las cuotas, además de que son ineficaces a medio plazo, no pueden sustituir lo que debe ser en el futuro una política común en materia de asilo e inmigración.

3) *En la llegada a Europa y en el tránsito ilegal de inmigrantes por los países europeos, intervienen mafias especializadas, que, según datos de Naciones Unidas, gestionan hoy uno de los negocios más rentables, superando incluso el del tráfico de drogas (se estima entre 1.000 y 3.000 euros lo que tiene que pagar un inmigrante a las mafias para facilitar su entrada en Europa). Esas mafias no sólo están en los países de origen o asentados en las costas del Mediterráneo desde donde parten los inmigrantes en travesías de alto riesgo, sino que también están en los propios países europeos. Si no fuera así, sería difícil transitar de manera ilegal desde los países periféricos del sur europeo a los más ricos del norte, o desde los países del este a los del centro de la UE. La reciente noticia del camión encontrado en las carreteras austriacas con setenta cadáveres de inmigrantes ilegales en su vagón, es estremecedor, y prueba de que las mafias que trafican con personas también están presentes en territorio europeo.*

4) *No hay en la UE una política verdaderamente común sobre migración. Lo que hay son acuerdos de cooperación entre gobiernos nacionales para afrontar el problema migratorio, una cooperación que se intensifica en determinadas coyunturas, cuando ese problema se desborda y adquiere resonancia internacional, como está ocurriendo ahora, o cuando se produce algún acontecimiento luctuoso. La cooperación entre los gobiernos nacionales es compleja, y más en una situación de crisis económica como la actual, ya que cada país procura conciliar, de un*

lado, el compromiso a que le obliga el hecho de formar parte de la UE, y de otro, la defensa de los intereses nacionales y la capacidad real para hacer frente a ese problema en función de su situación económica y su posición geográfica (hay países, como Italia, Grecia o España, pero también Hungría o Croacia, que son más vulnerables que otros a la inmigración ilegal, aunque, como estamos viendo, cualquier país europeo puede verse afectado de manera directa o indirecta).

A la ya compleja cooperación intergubernamental en la UE, habría que añadir la complejidad de un tema como éste, dado que no todos los países europeos han firmado el tratado de Schengen sobre libre circulación de personas, y dado también que cada país tiene su propia legislación sobre asilo y extranjería. Por ello, los avances en la gestión del problema migratorio son lentos. No obstante, se han dado pasos importantes, aunque insuficientes, como el Convenio de Dublín (2003) (hoy bastante cuestionado, debiendo ser reformado para actualizarlo a la realidad actual del problema migratorio) o el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo (PEMA) (2008), que van en la dirección de una política común, pero que aún está lejos de poderse llamar así. Otro paso importante ha sido el acuerdo del Consejo de Ministros de Interior de la UE del pasado mes de septiembre (22/09/2015), en el que se establecieron, no sin tensas negociaciones, cuotas por países para acoger a los 150.000 inmigrantes internados en los centros de Italia y Grecia, pero que probablemente serán pronto desbordadas ante la llegada de nuevos inmigrantes (ACNUR prevé que cruzarán el Mediterráneo en el próximo año cerca de un millón personas con destino a algún país europeo). El reciente acuerdo de la Comisión Europea de librar 2.400 millones de euros de los fondos AMIF (migración y asilo) e ISF (emergencia) para atender las necesidades de acogida es una decisión significativa, pero a todas luces insuficiente, que tendrá que ampliarse. Lo mismo ocurre con los 1.000 millones de euros destinados a mejorar las condiciones de los campos de refugiados de los países limítrofes a Siria, que son de donde proceden la mayor parte de los que llegan a Europa.

La suspensión temporal del espacio Schengen por algunos países (como Alemania, Austria, Holanda,...), la reunión extraordinaria del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE celebrada el pasado 23 de septiembre, o la intervención conjunta en el Parlamento Europeo el pasado 8 de octubre del presidente francés Hollande y la canciller alemana Merkel, son indicativos de la gravedad del problema. Este problema está poniendo en riesgo la cohesión entre los Estados europeos, y generando graves tensiones entre ellos: por ejemplo, con el gobierno ultranacionalista de Victor Orban en Hungría (que ha vallado su frontera tanto externa, como interna) o con el del socialdemócrata eslovaco Robert Fico (que ha presentado un recurso ante el Tribunal de Justicia de la UE por la decisión de crear cuotas obligatorias de

acogida en lo que considera una extralimitación de las facultades de la Comisión Europea en temas que aún no forman parte de la política común).

Sin embargo, a pesar de las dificultades de poner en marcha una política europea de migración, y de las tensiones políticas antes comentadas, algunos gobiernos de los Estados miembros de la UE (especialmente, los de su frontera meridional, como Grecia, Italia o España) vienen realizando desde hace años grandes esfuerzos para gestionar el problema que les supone la llegada masiva a sus territorios de inmigrantes y refugiados políticos.

Tomando como referencia el caso de España, existe una red de centros de acogida que han venido funcionando razonablemente bien, pero que hoy se encuentran al límite de sus capacidades. Por ejemplo, existen dos CETI (centros de estancia temporal de inmigrantes), uno en Ceuta y otro en Melilla (dependientes actualmente del Ministerio de Empleo, al estar en ese ministerio la DG de Política Migratoria), con capacidad de acogida de un millar de inmigrantes y dotados de personal especializado para atenderlos justo en el momento de su llegada a nuestro país; en los CETI permanecen hasta un máximo de seis meses, aunque en la práctica ese periodo se prolonga de forma ilimitada. Existen también varios CAR (centros de acogida al refugiado) en diversas ciudades españolas, para aquellos inmigrantes que, esgrimiendo el estatuto de refugiado, solicitan asilo político y están pendientes de su resolución. Finalmente, hay nueve CIE (centros de internamiento de extranjeros) (dependientes del Ministerio del Interior y distribuidos por varias ciudades) donde son acogidos, durante un máximo de sesenta días, los inmigrantes que, una vez finalizada su estancia en los CETI, están a la espera de que se les resuelva sus expedientes de expulsión en aplicación de la ley de extranjería.

Estas tres clases de centros públicos de acogida, a los que cabría añadir la red de centros concertados, están bien equipados y disponen de dotaciones para prestar servicios de atención sanitaria y de formación a los inmigrantes, estableciéndose, además, convenios de colaboración con otras entidades de naturaleza privada, como Cruz Roja y diversas ONG especializadas en este área. La actividad de estos centros está sometida al control y vigilancia de las autoridades competentes, pero también de las propias ONG, siendo supervisados, además, por el Consejo de Europa para que las personas allí alojadas reciban un trato acorde con el respeto de los derechos humanos. Obviamente, dada la singularidad de los casos y la diversidad de las situaciones que se presentan en estos centros, no es extraño que en el día a día surjan tensiones entre las autoridades encargadas de su gestión y los refugiados e inmigrantes allí acogidos, dando pie a denuncias y protestas de las ONG y demás organizaciones de defensa de los derechos humanos.

5) *La UE necesita de la inmigración para resolver su declive demográfico.* Es un hecho que gran parte de los países de la UE (sobre todo, los que tienen economías más desarrolladas) experimenta un descenso demográfico de tal magnitud, que pone en peligro la sostenibilidad de sus sistemas de bienestar. Estudios de prospectiva de la OCDE señalan que entre 2013 y 2020 la población en edad de trabajar se reducirá en 7,5 millones de personas en la UE. La Fundación Bertelsmann calcula que la economía alemana necesitará incorporar cada año medio millón neto de inmigrantes si quiere mantener estable el número de trabajadores que cotizan a la seguridad social. Esas reflexiones, con algunas variaciones, valen para otros países, como Francia, Reino Unido o el Benelux. Por eso, como señalaba Joschka Fischer (quien fuera ministro alemán de Asuntos Exteriores) en un artículo publicado el pasado 25 de agosto en el diario *El País*, no deberíamos ver a los refugiados e inmigrantes como una amenaza, sino como una oportunidad, aunque sólo sea por la necesidad que tiene la UE de aumentar su población activa.

Esa forma de ver el tema migratorio debe llevarnos a los europeos a aceptar el cambio social que ello implica, admitiendo que no se puede tener prosperidad económica y alto nivel de bienestar (en forma de pensiones y prestaciones sociales) sin incorporar al mercado de trabajo la población activa que los países europeos necesitan para financiar su costoso sistema de seguridad social y que no pueden ofrecer por sí solos debido al declive demográfico de su población. La incorporación de inmigrantes será necesaria (si no lo es ya en algunos países europeos), y eso significa asumir la complejidad de integrar a personas educadas en culturas diferentes de la europea y con creencias religiosas distintas del cristianismo.

Ello exige hacer mucha pedagogía en la ciudadanía para comprender que ya no tiene sentido enarbolar, como si fueran elementos esenciales de la UE, la bandera de una cultura y una identidad europeas que sólo existen en el imaginario colectivo de algunos grupos hipernacionalistas. Debemos admitir que la identidad europea no es homogénea, sino diversa, y para comprender eso basta pensar en las diferencias culturales de los países que hoy conforman la Unión. La UE ya es plural, y es precisamente en su diversidad cultural donde radica la fuerza y la riqueza del proyecto europeo, un proyecto cuya seña de identidad no está en la cultura, sino en el hecho de compartir valores comunes en torno a la democracia, la tolerancia y el respeto a los derechos humanos. La llegada de inmigrantes y refugiados aumentará, sin duda, la diversidad cultural de la UE, tal como viene ocurriendo en los EE. UU. desde hace un siglo, sin que eso haya sido un obstáculo para que la primera potencia económica del mundo, lo siga siendo. Lo que tenemos es que prepararnos para asimilar el fenómeno migratorio, ya que, como he señalado, ha venido para quedarse.

Ante la magnitud y complejidad del problema, una UE basada en los valores de la libertad (de expresión y de circulación), la justicia, la solidaridad y el respeto de los derechos humanos, no puede ignorar el problema, a riesgo de desdibujar el proyecto europeo en favor de lógicas nacionales de corte populista y xenófobo. Muchas naciones europeas (entre ellas España) han sido países de emigración, y debemos retener en nuestra memoria colectiva lo que significa para un emigrante salir de su patria para buscar una nueva vida en un país extraño y desconocido. Nuestra memoria está asociada a la salida desesperada de cientos de miles de refugiados españoles en 1939 después de la Guerra Civil en dirección a Francia y México, y también a la imagen de los emigrantes que salieron en los años 60 a Alemania, Francia o Suiza.

Llegados a este punto, y dado que, en ocasiones, se convierte en lugar común de tertulias y conversaciones informales el tema de la contratación en origen, conviene señalar que sólo una minoría de los que hoy emigran lo hace con un contrato de trabajo. En la realidad actual de la emigración, los contratos en origen representan una ínfima parte de los flujos migratorios, limitándose por lo general al sector agrario y en regiones muy concretas donde hay cierta tradición de contratar en el país de origen (por ejemplo, en la recogida de la fresa en Huelva o de la uva en Francia). En su inmensa mayoría, los flujos migratorios de hoy son flujos mixtos, sin ningún tipo de control ni previsión en origen.

## 2. Algunas propuestas de actuación

Sin caer en actitudes cándidas e ingenuas, la UE debe seguir actuando ante este drama humano con firmeza, pero sin abandonar los valores que la identifican como una sociedad civilizada, ni tampoco incumplir el derecho y los tratados internacionales sobre asilo y circulación de personas. Su actuación debe centrarse, al menos, en cinco grandes ejes, en torno a los cuales ya se están desarrollando algunas de las acciones antes comentadas, pero en las que se tiene que avanzar y profundizar aún más.

i) *Salvar vidas*. La UE no puede permitir que el Mediterráneo se convierta en un cementerio, y para eso ha de reforzar los servicios de vigilancia costera para acudir al salvamento de cualquier barcaza a la deriva cargada de inmigrantes. Ni un muerto más en nuestros mares. El derecho internacional marítimo obliga a atender a cualquier persona que esté en peligro de naufragio en alta mar. Es un deber moral y una obligación jurídica.

ii) *Actuar contra las mafias.* Se precisa una acción coordinada con los gobiernos de los países de origen o tránsito para dismantelar las mafias que actúan allí, y emprender actuaciones conjuntas de las policías europeas para atacar el tráfico ilegal de personas en el territorio de la UE. No es tarea fácil, pero tampoco lo es luchar contra el narcotráfico o contra el terrorismo yihadista y hay dentro de los servicios de policía departamentos especializados en esas tareas.

iii) *Atender al que llegue.* No es cuestión de abrir de par en par las fronteras como algunas organizaciones o individuos bien intencionados reclaman, ni de relajar los controles fronterizos a que todo Estado tiene derecho. Los sistemas democráticos se basan en el respeto de las leyes, y las que existen sobre extranjería y asilo hay que cumplirlas, mientras no se modifiquen. Sin embargo, sólo en situaciones de emergencia, como las producidas en estos últimos meses con la llegada masiva de refugiados, estaría justificado por razones humanitarias que se abrieran de forma ordenada las fronteras europeas para darles acogida, como ya ocurrió en otras circunstancias históricas (la más reciente, durante la guerra de los Balcanes). Dicho esto, lo importante es que, una vez dentro, nuestro primer deber es atenderlos de manera digna. No son delincuentes los que llegan, sino personas que buscan una vida mejor. Llegar de manera ilegal no es un delito, al menos por ahora, ya que algunos países como Hungría están modificando su legislación penal para declarar delictivo ese comportamiento y castigarlo incluso con penas de prisión. Mientras tanto, nuestro primer deber es atenderlos en los centros dispuestos para esa finalidad, y, una vez atendidos como corresponde (lo que incluye atención sanitaria y escolar), aplicársele la legislación vigente en cada país, tramitando las solicitudes de asilo para todos aquellos que tengan derecho a presentarlas y aplicando las leyes de extranjería al resto. Aplicar la legislación vigente, también incluye, sin duda, la expulsión, pero ésta debe hacerse de acuerdo con la legalidad y con todas las garantías procesales. Nada de devoluciones en caliente ni de expulsiones a no se sabe dónde. Los que llegan no son paquetes de carne que se devuelven si no nos gustan, sino seres humanos con su dignidad como personas que huyen de la miseria o la guerra y a los que se les debe tratar con el respeto debido ofreciéndoles oportunidades para su integración. Si hace falta habilitar más centros de acogida o ampliar los ya existentes, la UE debe librar fondos suficientes para ello, tal como está ya haciendo, aunque todavía de forma poco acorde con la magnitud del problema. La ya citada asignación de cuotas obligatorias por países para dar acogida y atención a los miles de inmigrantes que están llegando a las puertas de la UE, es, como he señalado, una solución de urgencia para dar respuesta inmediata y solidaria a un problema que no es nacional, sino europeo. Pero la política de cuotas no resolverá el problema, ya que es un simple paliativo a lo que debería ser una real política común en materia de asilo e inmigración.

iv) *Avanzar en una política común europea de asilo e inmigración.* La cooperación intergubernamental en asilo e inmigración, diseñada a finales de los años noventa y principios de este siglo XXI, y regulada por el Convenio de Dublín, se ha visto desbordada, por lo que dicho convenio tendrá que ser modificado. La actual crisis migratoria que afronta la UE debe ser aprovechada como una oportunidad para avanzar en una verdadera política común europea en este área, tanto unificando los criterios de concesión de asilo a los refugiados, como integrando en una legislación común las hoy desiguales y dispersas legislaciones nacionales de extranjería. No es bueno que haya países con legislaciones muy abiertas a la concesión de asilo o de permisos de residencia, junto a otros con legislaciones más restrictivas, ya que ello provocará, como está ocurriendo, que se concentren las solicitudes en los países donde sea más fácil conseguir la tan ansiada autorización. Sin embargo, esto no será fácil, dadas las reticencias de algunos gobiernos a perder soberanía en estas materias, pero no queda otra solución si no queremos que se despeñe el proyecto europeo que tanto esfuerzo está costando construir. Cabe destacar en este sentido el discurso de Angela Merkel (pronunciado ante el Bundestag en los primeros días de septiembre), quien, poniéndose a la altura de la gravedad del problema, advierte de que, si Europa no es capaz de abordar la cuestión migratoria como un tema europeo, el proyecto de la UE se vendrá abajo. No obstante, la situación en el momento de escribir este artículo, está lejos de solucionarse, y está creando, además, problemas políticos internos en países que se habían manifestado inicialmente bastante receptivos a la acogida de refugiados. Tal es el caso de la propia Alemania, donde se resquebraja el liderazgo de la canciller Merkel ante las críticas que recibe por parte de grupos de su propio partido democristiano (sobre todo, de su socio bávaro) y ante la presión de grupos ultranacionalistas como Pagida (ya extendidos en otros países europeos), que rechazan la llegada de refugiados e inmigrantes por considerarlos una amenaza a los valores occidentales.

v) *Promover acciones de cooperación y desarrollo en los países de origen.* Esto lleva su tiempo, y sus efectos sólo se perciben a medio y largo plazo. En algunos casos, las causas del problema migratorio proceden de la situación de pobreza que se vive en los países de origen. Es una situación que, además de estar vinculada a la ineficacia de gobiernos corruptos (muchos de ellos aliados de las potencias occidentales), está también ligada, en alguna medida, al sistema de extracción de materias primas que se viene haciendo en muchos países africanos por parte de grandes compañías transnacionales, y del que depende el modelo de desarrollo y consumo de nuestros países industrializados. Pero en otros casos, las causas están conectadas con situaciones bélicas que no tienen fácil solución (Siria, Iraq, Afganistán, Eritrea, Libia, Somalia,...) y en las que, como sabemos, los gobiernos de ciertos países occidentales han tenido algún tipo de responsabilidad.

Sin embargo, en aquellos países donde las causas estén claramente ligadas a la pobreza y el subdesarrollo, y donde haya estabilidad política, es necesario que los programas de cooperación y ayuda al desarrollo de la UE se concentren en ellos, aumentando su dotación hasta alcanzar al menos el 0,7% del PIB europeo comprometido y nunca cumplido. Es hora de que la UE redefina su política de cooperación al desarrollo, estableciendo regiones prioritarias en el marco de los nuevos flujos migratorios. Asimismo, los programas de retorno voluntario de los inmigrantes que deciden regresar a sus países tras su experiencia en Europa, deberían ser una oportunidad para poner en marcha iniciativas empresariales en las regiones de donde proceden (en este sentido, cabe citar el programa que lleva a cabo con esa finalidad la Organización Internacional de las Migraciones).

### 3. Conclusiones

El tema migratorio es muy complejo, y adquiere hoy una dimensión dramática. Sin embargo, es un tema sobre el que la ciudadanía europea debe interesarse, a pesar de sus lógicas preocupaciones por la actual crisis económica y por los altos índices de desempleo existentes. Pero es un tema que seguirá estando presente en la agenda política europea una vez superados los actuales problemas económicos, debido a que, como he señalado, necesitaremos de la inmigración para afrontar las necesidades laborales de una UE cada vez más envejecida, tal como lo corroboran los últimos informes de prospectiva en materia de evolución demográfica.

Como ciudadanos europeos, debemos informarnos lo mejor posible sobre este tema para no caer en la demagogia de las soluciones fáciles. La diversidad cultural de la UE es algo consustancial al propio proyecto de construcción europea, porque es plural el sustrato sobre el que se ha edificado. Con o sin llegada de inmigrantes y refugiados, la realidad europea es diversa y plural. La acogida de los que llegan con otras culturas y creencias religiosas incrementará, sin duda, esa pluralidad, lo que nos obligará a hacer un esfuerzo mayor en un doble sentido.

En el terreno educativo, preparando a los ciudadanos europeos a convivir con la creciente diversidad cultural y religiosa, e integrando a los que llegan en los valores democráticos, que son la única y verdadera seña de identidad la UE. En el terreno político, incorporando la templanza en los discursos políticos, mostrando el lado positivo que tiene para el mantenimiento de nuestro sistema de bienestar la llegada de población inmigrante, aumentando los fondos para las políticas de acogida, y redefiniendo las políticas de cooperación internacional de la UE.

## NOTAS

---

### El sentido del don

**Manuel López Casquete de Prado<sup>1</sup>**

**Resumen:** La nota presente una reflexión sobre el concepto del don en relación con los de reciprocidad y de gratuidad, desde una perspectiva antropológica, sin descuidar la dimensión social. El autor pone en relación la lógica del don («dar desde la reciprocidad») con la corriente italiana de la “Economía civil”, así como con la reflexión ética desde la «razón cordial», que en última instancia se refiera también a la precepción de la alteridad como don, reflexión presenta en el pensamiento social cristiano reciente, como es el caso de la encíclica de Papa Ratzinger *Caritas in veritate*. La nota concluye vinculando la lógica del don con la obligación sentida y querida por la persona.

**Palabras clave:** *Don (lógica del), economía civil, razón cordial, reciprocidad.*

**Fecha de recepción:** 26 de junio de 2015.

**Fecha de admisión definitiva:** 16 de septiembre de 2015.

#### The meaning of the don

**Abstract:** A reflection on the concept of the gift on the reciprocity and free, from an anthropological perspective, the present note without neglecting the social dimension. The author puts in relation the logic of the gift (“give from reciprocity”) the Italian “Civil economy” current, as well as the ethical from

#### La signification du don

**Résumé:** La note présente une réflexion sur le concept du don dans le cadre de la réciprocité et de la gratuité, du point de vue anthropologique, sans pour autant négliger sa dimension sociale. L’auteur rapporte la logique du don («donner de la réciprocité») avec le courant «économie civile» de l’Italie et

---

<sup>1</sup> Departamento de Humanidades y Filosofía. Universidad Loyola Andalucía.

the cordial “reason” reflection, that ultimately it refers also to the perception of otherness as don, reflection in the Christian social thought recent, as in the case of the Encyclical of Pope Ratzinger *Caritas in veritate*. The note concludes by linking the logic of the gift with one obligation felt and loved by the person.

**Key-words:** *Don (logic of the), civilian economy, friendly reason, reciprocity.*

de la réflexion éthique de la «raison cordiale, qui a finalement se réfère également à la precepción de l’altérité comme un don, une réflexion présentée lors de la récente pensée sociale chrétienne, comme l’encyclique du pape Ratzinger *Caritas in Veritate*. La note conclut en reliant la logique du don avec celle d’une obligation sentie face a la personne chère.

**Mots clé:** *Don (logique du), économie civile, raison cordiale, réciprocité.*

El filósofo Martin Heidegger, en un bellissimo texto titulado *Serenidad (Gelassenheit)*, distingue entre dos posibles modos de utilizar el pensamiento: el uso *meditativo* y el uso *calculador*. Según Heidegger, el pensamiento *calculador* busca combinar los datos existentes de modo que pueda maximizar el resultado en términos de beneficio o utilidad. En cambio, el pensamiento *meditativo* intenta abrir al ser humano al horizonte del sentido: el de nuestra actividad, el de nuestra vida, el de nuestro paso por la existencia. Lo que pretendemos en esta comunicación es, justamente, preguntarnos cuál es el sentido profundo del don (en línea con ese segundo uso del pensamiento, según la caracterización de Heidegger) y por qué la gratuidad puede desvelarnos algunas de las más genuinas claves del horizonte de desarrollo humano integral (como decía el inolvidable Jacques Maritain).

Siguiendo con el planteamiento de Heidegger, sólo desde un uso meditativo del pensamiento, que indague en el sentido profundo del don, podremos entender su lógica; por tanto, mi primer propósito es el de escapar aquí de la dialéctica del pensamiento calculador. Esto puede parecer algo obvio ya que, por definición, es imposible entender el don desde la lógica utilitarista del coste-beneficio. Y sin embargo conviene decirlo, porque con frecuencia se ha intentado plantear que la lógica del don es adecuada para conseguir determinados efectos desde el punto de vista del pensamiento calculador. Así, determinados enfoques de RSE plantean que una empresa que se abre al don y a la gratuidad en su ámbito de actividad puede conseguir réditos en su imagen social, lo que tendrá efectos directos en la cuenta de pérdidas y ganancias. Aunque es cierto que, a veces, pueden derivarse efectos positivos desde el punto de vista de la utilidad, es total y absolutamente imposible entender la lógica del don desde este tipo de pensamiento. Y ello por la sencilla razón de que, hablar de don y beneficio, es un oxímoron, una contradic-

ción en los términos. Sólo hay don si no se espera beneficio, si hay gratuidad. En la obra *Economía civile*<sup>2</sup>, Luigino Bruni y Stefano Zamagni plantean que hay tres posibles modos de *dar* en sociedad:

- Dar para recibir algo a cambio (contrato).
- Dar por obligación (sistema fiscal).
- Dar desde la reciprocidad (don).

Cuando esperamos beneficios, no existe la lógica del don, sino la del contrato. Cuando damos por obligación, tampoco existe don, sino obediencia a un precepto legal. De lo anterior se desprenden las dos características esenciales del don: la ausencia de contraprestación y su carácter libre.

Respecto a la ausencia de contraprestación, debemos hacer alguna matización, ya que la lógica de la reciprocidad encaja con la del don. Sin embargo, la reciprocidad propia del don no espera que el donatario nos restituya lo donado, sino que éste, a su vez, pueda donar, sea al donante o a cualquier otro (transitividad), y sin esperar que el valor económico de lo que dona sea equivalente al valor de lo que recibió. Un bellissimo ejemplo de esto es algo que sucedía con frecuencia en época medieval, cuando personas acaudaladas hacían donaciones económicas a cambio de oraciones. La belleza de este ejemplo estriba en que ambas personas (quien hacía la donación económica y quien hacía la de sus oraciones) estaban donando. Obviamente, cada una de ellas dona en la medida de sus posibilidades; pero esta reciprocidad convierte a los dos polos en donantes y receptores, los iguala en dignidad, ya que ambos tienen algo que ofrecer, y abre las puertas a una relación justa, entre iguales, posibilitadora de auténtica amistad cívica.

Por ese motivo, el don es radicalmente distinto a la limosna, en la que no hay reciprocidad, sino sólo una persona que da y otra que recibe; por ejemplo, en el capitalismo filantrópico estadounidense, hay una entidad que ofrece una limosna (habitualmente fundaciones) y personas necesitadas que la reciben. Este sistema, que implica la negación de la reciprocidad, transmite al donatario la idea de que él sólo puede recibir, porque no tiene nada que ofrecer; y quien no tiene nada que ofrecer queda irremisiblemente condenado a la irrelevancia social. Esto es algo que nuestros sistemas sociales no deben permitir. En cambio, la lógica recíproca del don dignifica a quien dona y a quien recibe, porque también el donatario se

---

<sup>2</sup> BRUNI, L. y ZAMAGNI, S. (2004), *Economía civile*, Bolonia, Il Mulino.

convierte a su vez en donante. Esta es la lógica transitiva de la reciprocidad. Por lo tanto, y como primera observación, es preciso remarcar que *don* es igual a *dar sin esperar recibir*.

La segunda cuestión, dado por sentado lo anterior, es que nos preguntemos cuál es el motivo del don, qué nos impulsa a dar sin esperar recibir. Parece obvio que, si no esperamos una contraprestación equivalente, sólo cabe una respuesta a esta pregunta: damos porque nos importa la suerte del otro; porque sentimos que lo que sucede al otro, en cierto modo, nos sucede también a nosotros. Esta es, a mi modo de ver, la clave de comprensión de la lógica del don. Para ilustrar esto daré un contraejemplo y tres ejemplos:

El contraejemplo aparece en *Génesis* 4:9. En ese versículo, Dios pregunta a Caín: "¿Dónde está tu hermano Abel?". Todos conocemos la respuesta de Caín: "¿Por ventura soy yo guardián de mi hermano?". Quien responde, como Caín, que no es responsable de la suerte de su hermano, es incapaz de entender el sentido del don, ya que sólo nos sentimos inclinados a *dar* cuando nos hacemos responsables de lo que suceda al otro, al que consideramos no sólo digno, sino además "carne de nuestra carne".

¿Cuáles son, en cambio, los ejemplos que pueden ilustrar el sentido del don?

El primer ejemplo que quisiera exponer proviene de uno de los libros de la *Ética a Nicómaco* de Aristóteles. Es bien conocido que Aristóteles plantea que cada persona, si quiere ser feliz, debe observar un comportamiento virtuoso que se sitúa en el punto medio entre dos extremos. Así, la valentía está tan lejos de la cobardía como de la temeridad. Cuando Aristóteles se refiere a la virtud en el uso de los bienes (libro III), podríamos pensar que buscaría un término medio entre dar y retener los bienes, escapando tanto de la avaricia como de la prodigalidad. Efectivamente, Aristóteles escapa de estos extremos, pero plantea que el término medio en el uso de los bienes es la generosidad, ya que los bienes están para ser compartidos. El hombre virtuoso, según Aristóteles, es aquel que es generoso en el dar, sin incurrir en la prodigalidad. Lo que llama la atención de este planteamiento es que, para Aristóteles, es connatural al desarrollo de las capacidades íntimamente humanas y a nuestra posibilidad de ser felices la virtud de la generosidad. Con otras palabras, necesitamos de la gratuidad para poder desarrollarnos como personas. Volveremos sobre esto un poco más adelante.

En un segundo ejemplo, me parece oportuno recordar una reflexión de Adela Cortina contenida en su *Ética de la razón cordial*:<sup>3</sup>

*Sin duda, "obligación" es prácticamente un sinónimo de "deber" en todas las lenguas. Pero, si se piensa un poco, tiene una importante peculiaridad, y es que lo debido descansa en el reconocimiento de un vínculo, de una "ligatio", de la que se sigue una "ob-ligatio", y entonces la obligación puede ser o bien un deber, es decir, la respuesta a una exigencia, o bien el regalo que hace quien se sabe y siente ligado a otro. Sin ese reconocimiento del vínculo, el deber o el regalo carecen de sentido.*

Sin ese reconocimiento del otro, sin hacer la experiencia de la dignidad del otro, sin asumir como tarea propia el reconocimiento de la dignidad del otro, es imposible entender el sentido del don, porque sólo podemos donar si miramos al otro a los ojos, si lo reconocemos, si lo sentimos como carne de nuestra propia carne y huesos de nuestros propios huesos. Sólo quien hace la experiencia del reconocimiento cordial del otro puede sentirse impulsado a dar desde la gratuidad.

Un tercer ejemplo es el aportado por Jacques Maritain, maestro de Pablo VI –según confesión del propio Papa–<sup>4</sup> y uno de los inspiradores de *Populorum Progressio* (1967). Maritain basa todo su sistema en una importante distinción antropológica de raíz tomista: individuo – persona. Ser individuo es simplemente formar parte de un colectivo mayor, y remite a las dimensiones más materiales y periféricas del ser humano. En cambio, el concepto de *persona* no remite a ningún grupo, sino a la dignidad de nuestra condición humana que debe ser entendida como un *fin en sí misma* (la inspiración kantiana parece aquí clara). Toda estructura social, política y económica debe, en consecuencia, ponerse al servicio de los fines últimos de la persona. Según el filósofo parisino, la tarea de la educación es la de hacer crecer a la persona y disminuir al individuo. Y sólo hay un camino para ello: el amor, que se expresa en el don de sí. Por eso, Maritain establece un nexo entre donación y existencia de la personalidad, reformulando así el *cogito* cartesiano:

*Pour pouvoir se donner, il faut d'abord exister.*<sup>5</sup>

<sup>3</sup> CORTINA, A. (2007), *Ética de la razón cordial*. Oviedo, Nóbel.

<sup>4</sup> Sobre esto, McCAULIFF, C. M. A. (2009), "Cognition and Consensus in the Natural Law Tradition and in Neuroscience: Jacques Maritain and the Universal Declaration of Human Rights", *Villanova Law Review* n° 54, pp. 435–478.

<sup>5</sup> MARITAIN, J. (1947), *La personne et le bien commun*, en *Oeuvres complètes* (1986), Friburgo (Suiza) – París, Saint Paul, p. 191.

Así, el *cogito* mariteniano bien podría ser: *dono me ipsum, ergo sum; me doy, luego existo*. Consideramos que este nexo entre don y existencia es uno de los planteamientos más deslumbrantes del filósofo parisino. Maritain entiende la vocación al amor, y por tanto al don, como constitutiva del ser humano, marcando en esta dirección su sentido último y su horizonte de desarrollo. Por este motivo, existir como persona está indisolublemente unido a vivir la experiencia del amor y del don de sí. Para decirlo claramente, la experiencia del don en tanto que expresión del amor nos constituye como personas. Esta experiencia del don de sí abre al ser humano a una nueva perspectiva de encuentro: la propia del vínculo fraterno. Desde la perspectiva del don y el amor, se percibe a las demás personas como "otros sí mismos":

*De telle sorte que [la personne] est en quelque manière un univers à soi-même, un microcosme, dans lequel le grand univers tout entier peut être contenu par la connaissance, et qui par l'amour peut se donner tout entier à des êtres qui sont à lui comme d'autres lui-même.*<sup>6</sup>

Llego así a la parte final de mi intervención, que me conduce necesariamente a *Caritas in veritate* (en adelante CiV). La encíclica propone introducir la lógica del amor en la vida social, política y económica a través de *la experiencia sorprendente del don* (n° 34); es justo en ella donde Benedicto XVI encuentra una auténtica pedagogía de la fraternidad. El don, como expresión del amor, nos habilita para construir una sociedad fraterna (la *ciudad humana* en palabras de CiV n° 6), porque el hecho de dar gratuitamente nos permite vivir la experiencia de la apertura y de la responsabilidad por la suerte del otro (aquello que Caín era incapaz de hacer). El texto (capítulo III) llama a vivir desde ese *ethos* las relaciones económicas, empresariales y laborales para propiciar un cambio de paradigma: desde la lógica del intercambio y la contraprestación hacia un modo de relación basado en el amor. Este cambio de paradigma permitirá al ser humano afrontar un crecimiento más profundo, más humano, que trascienda la codicia y le abra un horizonte de desarrollo integral.<sup>7</sup>

Pero retomemos la expresión utilizada en el n° 34, donde Benedicto XVI califica la experiencia del don como *sorprendente*. Seguramente, esta expresión contiene una de las claves de comprensión de la encíclica. La experiencia del don es *sorprendente* porque es inconcebible para el *homo economicus*. Es decir,

---

<sup>6</sup> MARITAIN, J. (1947), *op. cit.*, p. 188.

<sup>7</sup> MELÉ, D. *et al.* (2010), *El desarrollo humano integral: comentarios interdisciplinares a la encíclica Caritas in veritate de Benedicto XVI*, Barcelona, Iler.

aquél cuyo objetivo es el enriquecimiento a ultranza y actúa desde la cerrazón egoísta en servicio exclusivo de sus propios intereses no puede concebir una experiencia de apertura, de gratuidad, de responsabilidad por la suerte del otro, de *ob-ligacion* con él.

Según la encíclica, frente a la tan extendida concepción de la actividad económica como búsqueda de la utilidad y el provecho propio, el don nos abre a una nueva perspectiva, la de la responsabilidad por el otro, la de la atención a quienes ocupan las posiciones más débiles, la de la búsqueda del bien común a través de la virtud y la amistad que tan bien ilustrara Cicerón; esa relación que, según el senador romano, *nos impide resbalar hacia el abismo*. Se puede decir que la experiencia del don nos rescata de un *ethos* que nos limita, nos aísla y convierte a los demás en competidores, y nos abre a una nueva lógica que concibe a los demás como hermanos. Por eso afirma el n° 34 de CiV que el ser humano *está hecho para el don*, ya que éste nos habilita para construir la familia humana. Como afirma Zamagni,

*sin prácticas extensas de don [...] las personas no serán ayudadas a alcanzar la alegría de vivir. Porque eficacia y justicia, incluso unidas, no bastan para garantizar la felicidad de las personas.*<sup>8</sup>

Según CiV (capítulo III), la función propia del don es hacernos comprender que, junto a los bienes de justicia, están los bienes de la gratuidad, y que no es auténticamente humana la sociedad que se contenta únicamente con los bienes de justicia. El don nos hace crecer como personas en un *ethos* que va más allá de las relaciones de equidad porque nos enraíza en el amor, lo más constitutivamente humano.

En la experiencia del don importa más la relación intersubjetiva que el bien donado. Por eso el don es una expresión del amor que habilita al ser humano para construir una sociedad fraterna (la *ciudad humana*, en palabras de la encíclica). En ese sentido, para CiV, la ciudad humana *no se promueve sólo con relaciones de derechos y deberes sino, antes y más aún, con relaciones de gratuidad, de misericordia y de comunión* (n° 6).

Para Zamagni,

*el mensaje que CiV nos deja es el de pensar la gratuidad, y por tanto la fraternidad, como claves de la condición humana y, como consecuencia, el de ver en el ejercicio del*

---

<sup>8</sup> ZAMAGNI, S. (2009), "Fraternidad, don y reciprocidad en la *Caritas in veritate*", *Revista Cultura Económica*, n° 75-76, agosto-diciembre.

*don el requisito indispensable para que Estado y mercado puedan funcionar con la mira en el bien común.*<sup>9</sup>

El Papa Benedicto sitúa en la fraternidad todas las esperanzas de construcción de un nuevo orden mundial que posibilite el desarrollo integral y solidario de la humanidad. Tanto es así que las referencias a la construcción de la familia humana son constantes (por ejemplo, al aludir a las posibilidades que ofrece la globalización o a las reflexiones relativas al medio ambiente). Y no hay verdadera fraternidad sin responsabilidad por la suerte del otro. Construir la familia humana significa cimentar la sociedad sobre una profunda convicción solidaria (en el sentido etimológico de conformar un *solidum*, un único cuerpo; o, en palabras más evangélicas, una comunidad), solidaridad que fue descrita por Juan Pablo II como *que todos se sientan responsables de todos*.<sup>10</sup>

Para Benedicto XVI, *mientras no haya un crecimiento y extensión de la cultura de la fraternidad, no será posible un desarrollo que además de humano sea integral*.<sup>11</sup> En la fraternidad es, por tanto, donde la humanidad se juega sus posibilidades de desarrollo integral.

Resumo, para finalizar, las conclusiones principales de esta nota:

1. No es posible entender la lógica del don desde el pensamiento calculador.
2. El don parte del reconocimiento de la dignidad del otro, al que considero "otro yo mismo", con quien me implico.
3. El don implica reciprocidad: todos somos donantes y donatarios, lo que nos remite a la dignidad de todos, ya que todos tenemos algo que ofrecer.
4. El don es transitivo: se espera que el donatario done, no necesariamente al donante, sino también a cualquier otro.
5. La lógica del don no busca la equivalencia económica en el valor de lo donado y lo recibido.

---

<sup>9</sup> ZAMAGNI, S. (2009), "Fraternidad, don y reciprocidad en la *Caritas in veritate*", *Revista Cultura Económica*, n° 75-76, agosto-diciembre 2009, p. 6.

<sup>10</sup> *Sollicitudo rei socialis*, n° 38, citada por MARGENAT, J. M. (2009), "La fraternidad, camino para la familia humana", *Dossier Caritas in Veritate, Revista de Fomento Social* n° 64, p. 733.

<sup>11</sup> MARGENAT, J. M. (2009), art. cit., 734.

6. El don es consustancial a la persona y le ofrece una pedagogía privilegiada para crecer en el amor, que es lo esencialmente y genuinamente humano. Dar es ser persona.

Termino con una cita –de nuevo– de la *Ética de la razón cordial* de Adela Cortina:

*Quien hace la experiencia del reconocimiento recíproco, la experiencia con otro ser humano que es carne de la propia carne y hueso del propio hueso, no sólo se siente exigido a dar al otro “lo que le corresponde” como persona, sino que se siente urgido a compartir con él lo que ambos necesitan para ser felices. Más allá del derecho y el deber se abre el amplio misterio de la obligación, el prodigioso descubrimiento de que estamos ligados unos a otros de forma indisoluble y, por tanto, ob–ligados, aun sin sanciones externas, sino desde lo hondo. Es en lo profundo donde se descubre esa ligadura profunda, el secreto de la felicidad. De ella brota el mundo de las obligaciones que no pueden exigirse, sino compartirse graciosamente, el mundo del don y del regalo, del consuelo en tiempos de tristeza, del apoyo en tiempos de desgracia, de la esperanza cuando el horizonte parece borrarse, del sentido ante la experiencia del absurdo. Esos bienes los comparten quienes los regalan, no por deber, sino por abundancia del corazón. Mas allá del derecho y el deber se abre el amplio misterio de la gratuidad, el prodigioso descubrimiento del vínculo que une a los seres humanos y es, por lo mismo, fuente de ob–ligatio, de obligación sentida y querida, no impuesta.<sup>12</sup>*

---

<sup>12</sup> CORTINA, A., *op. cit.*

Projet  
REVUE

ÉCLAIRER L'AVENIR

NUMÉRO 349 - DÉCEMBRE 2015

| BALISE |

Climat et alimentation :  
mettre les pieds dans le plat

Sauvés par  
la révolution  
numérique ?

## NOTAS

---

### Juristas para la justicia

**Fernando Santos Urbaneja<sup>1</sup>**

**Resumen:** La crisis económica ha hecho visibles situaciones de grave injusticia y ha generadora su vez, otras muchas por el modo en que se ha abordado su solución. Parecería que correspondía a los juristas alzar su voz contar este estado de cosas, pero salvo muy raras excepciones no lo han hecho. Lo cierto es que tanto jueces, como fiscales y abogados, tienen en sus manos instrumentos para procurar la "justicia". También el mundo de la universidad debería implicarse en esta empresa. En el fondo late la concepción que cada profesional tenga de su labor. El trabajo confronta a los juristas de la tribu A con los de la tribu B. más allá del ámbito de los profesionales de la Justicia, los tiempos demandan la generación de un vigoroso movimiento ciudad no que recupere el espíritu de la Constitución de 1978, al tiempo que avance hacia un "nuevo constitucionalismo" capaz de hacer frente a los poderosos "lobbies" que se han colocado por encima de gobiernos e instituciones.

**Palabras clave:** *Crisis económica, justicia, nuevo constitucionalismo, profesionales de la justicia.*

**Fecha de recepción:** 28 de octubre de 2013.

**Fecha de admisión definitiva:** 16 de septiembre de 2015.

#### **Lawyers for Justice**

**Abstract:** The economic crisis has made visible situations of grave injustice and is generating the same time, many others by the way they have addressed their solution.

#### **Juristes pour la justice**

**Résumé:** La crise économique a rendu visibles situations d'injustice grave et a générateur de tourner, beaucoup d'autres dans la façon dont votre solution a traité.

---

<sup>1</sup> Fiscal de la Audiencia Provincial de Córdoba. Coordinador del Foro Andaluz del Bienestar Mental.

It would seem that corresponded to the lawyers speak out have this state of affairs, but with few exceptions they have not done. The truth is that methane judges, prosecutors and lawyers as have instruments in their hands to seek "justice". Also the world of the university should be involved in this venture. At heart beats conception that every professional has its work. The work confronts the jurists of the tribe with the tribe B. beyond the scope of legal practitioners, the times demand the creation of a vigorous movement that city did not recover the spirit of the 1978 Constitution, the while moving towards a "new constitutionalism" able to cope with the powerful "lobbies" that have been placed above governments and institutions.

**Key-words:** *Economic crisis, justice, new constitutionalism, legal professionals.*

Il semblerait que vous correspondaient aux avocats élever la voix en disant cet état de choses, mais sauf très rares exceptions n'ont pas encore fait. En effet, juges, procureurs et avocats, de disposer d'instruments dans leurs mains à la «justice». Aussi le monde de l'Université devrait être associé dans cette entreprise. Dans l'arrière-plan bat la conception que chaque professionnel a dans son travail. Le travail confronte les avocats d'une tribu avec la tribu de B. au-delà de la portée des professionnels de la justice, temps exigent la génération d'un vigoureux mouvement ville pas récupérer l'esprit de la Constitution de 1978, au moment où aller vers un «nouveau constitutionnalisme» capable de faire face aux puissants «lobbies» qui ont été placés au-dessus des gouvernements et des institutions.

**Mots clé:** *Crise économique, justice, nouveau constitutionnalisme, praticiens du droit.*

## I. Planteamiento

Al publicar estas líneas se cumplen siete años de la quiebra de "Lehman Brothers" (15 de septiembre de 2008), acontecimiento señalado como desencadenante de la gravísima crisis económica que seguimos padeciendo. Durante estos años la injusticia ha crecido de modo exponencial.

La crisis no la están pagando los que la provocaron, sino una masa ingente de ciudadanos que han visto reducida su renta y sus derechos sociales, haciéndoles más pobres y más vulnerables. Todo este inmenso volumen de renta hurtado a los ciudadanos, está siendo transferido al delirante sistema financiero que se había montado, (basado en la especulación sin límites), con la vana intención de sanearlo pues, se comporta como un agujero negro que engulle todo lo que se le echa.

No es que antes del año 2008 no hubiese injusticia y abusos. Los había, pero resultaban menos visibles. En los largos años de bonanza, cuando los ciudadanos pensaban en las próximas vacaciones o en la adquisición del último modelo de

automóvil, el discurso de la “injusticia” resultaba difícil de arraigar. Muchos decían, “Si bueno, pero mientras estemos bien....”

Actualmente los ciudadanos de la, en otros tiempos “distráida Europa”, saben que los gobernantes que han elegido mandan realmente muy poco y que están a merced de fuerzas amorales e insaciables que no tienen rostro, solo una irrefrenable ansia de riquezas y de poder. Este hecho notorio ha propiciado la aparición de movimientos sociales de denuncia y de protesta con proposición de modelos alternativos que puedan agruparse bajo la rúbrica “Otro mundo es posible”.

Todo esto es sobradamente conocido por lo que no insistiré en ello. Lo que yo quiero denunciar es un gran silencio, “el silencio de los juristas”, lo cual resulta especialmente llamativo cuando la principal víctima de todo este proceso ha sido la Justicia.

Por lo tanto, no quiero hacer ni me corresponde, un discurso desde la óptica de los movimientos sociales que se manifiestan ¡Indignados!, ni desde la perspectiva de los sindicatos, ONG, partidos políticos, etc..., sino de la perspectiva de un jurista.

## **2. La perspectiva jurídica**

Descartados ya otros ámbitos, es obvio que la perspectiva jurídica no es uniforme, sino plural. La interpretación de las leyes ofrece, legítimamente, soluciones dispares. Por otro lado, el jurista, como ciudadano, puede tener su opinión sobre la oportunidad o no de una determinada legislación.

En mi caso, dada mi condición de fiscal, me es exigible un juicio ponderado. Adelanto ya que no soy un abolicionista. Asumo gustosamente el sistema y legalidad vigente derivado de la Constitución de 1978, que es un prodigio de equilibrio entre distintas fuerzas e intereses.

## **3. La Constitución de 1978**

Cabe señalar lo siguiente:

1.– La Constitución reconoce en su art. 38 la libertad de empresa y de mercado pero tal libertad debe ser compatible con el derecho a la salud de los ciudadanos

(art. 43), con la salvaguarda de los derechos de los consumidores (art. 51), el respeto al medio ambiente (art. 45), el derecho a una vivienda digna (art. 47) y la vida familiar (art. 39), sabiendo, además, que toda la riqueza del país debe estar orientada al bien común (art. 128).

Este equilibrio ideal es seguro que no llegó a darse nunca en plenitud pero, en algún momento, parecía que nos acercábamos.

Al desatarse la crisis se multiplicaron los abusos. Los ciudadanos pensaron que sus gobiernos les defenderían, frenarían las propuestas de reducción de sus derechos, de sus salarios, de progresivo desmantelamiento de un Estado de bienestar cuya consecución había costado dos guerras mundiales. Pero no fue así, los gobiernos se aliaron con “los mercados”, asumieron sus directrices y se pusieron a su disposición bajo la justificación pretendida, machaconamente repetida de que “no hay otra solución”, “no se puede hacer otra cosa”. La mera amenaza de “la intervención” doblegó a gobiernos y parlamentos. Muchos ciudadanos seguían esta deriva con estupor.

El punto más álgido de este proceso se produjo con la reforma de la Constitución, gestada en el mes de agosto de 2011, que dio lugar a la reforma de su art. 135 con fecha 27 de septiembre de 2011.

Resulta difícil conciliar la lectura de los arts. 128 y el reformado art. 135 de la Constitución. Representan opciones contrarias.

El art. 128, que supone el cierre de bóveda del sistema económico de la Constitución dice que “toda la riqueza del país, en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad, está subordinada al interés general”.

El art. 135 allana el camino para la subordinación de toda la riqueza del país al preferente interés de unos pocos, precisamente de aquéllos que estuvieron en la génesis del problema. No cabe mayor injusticia.

Este sometimiento hace que los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico, proclamados por la Constitución en su art. 1 (libertad, justicia, igualdad y pluralismo político) se resquebrajen y diluyan, arrastrando a su paso lo que constituye el faro, la esencia y la piedra angular de aquélla, expuesto y proclamado en su art. 10-1:

*“La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás, son el fundamento del orden y de la paz social.”*

Sobre el marco legal expuesto y pasando de lo difuso a lo concreto para centrar la cuestión, tengo que decir que:

- No todo el mercado financiero es injusto.
- No todas las entidades financieras han tenido la misma conducta.
- No todas han reaccionado igual ante las consecuencias de la crisis.

Mis críticas mayores no van dirigidas a los dirigentes de los sistemas financieros amorales e insaciables que hicieron de la especulación delirante su seña de identidad, sino a los gobernantes que lo propiciaron desmontando los órganos de control o haciéndolos permanecer pasivos cuando la deriva de las cosas era conocida y aún cabía poner algún remedio.

En este sentido, la carta dirigida con fecha 26 de mayo de 2006 por la Asociación de Inspectores del Banco de España a Pedro Solbes, en ese momento Vicepresidente segundo del Gobierno y ministro de Economía y Hacienda, es bien elocuente respecto de lo que quiero decir.

Mis críticas mayores se centran en este ámbito porque los mercados financieros no son "función pública", mientras que nuestros gobernantes sí. Lo cierto es que todo este conjunto de cosas han producido una enorme infelicidad social. Suelo decir que a nuestra Constitución le faltó formular explícitamente el derecho más importante o quizás, el más explicativo, cual es el "derecho a tener la oportunidad de ser feliz". El concatenado de decisiones claramente favorecedoras de los intereses del sistema financiero está causando sufrimiento en una parte muy amplia de la población y dificultando mucho la consecución de este derecho que, aunque no expresamente formulado, es profundamente anhelado por todas las personas sin excepción.

#### **4. La Administración de justicia**

Frente a este estado de cosas, ¿qué papel le corresponde jugar a la Administración de justicia? Es importante, en primer lugar, reflexionar sobre el nombre: administración de justicia. Bello nombre, pero equívoco. La justicia no acude a los tribunales lo mismo que la salud no acude a los hospitales. La justicia vive fuera, en todos los compromisos que se cumplen, en todas las normas que se respetan, tanto mejor si se aceptan con convencimiento de su bondad.

Lo que a los tribunales compete es *la administración de reparación de la injusticia*. Es más, solo les compete la reparación de una parte de las injusticias, las que se comenten “contra la ley”, pues existen injusticias legales que los jueces y tribunales tienen que soportar si bien, como más adelante señalaré, no tienen por qué hacerlo acriticamente.

La reparación de la injusticia es tarea ingrata pues, en primer lugar, no siempre es posible y, cuando es factible suele ser parcial y tardía. Entre la reparación de la injusticia que anhela el ofendido (“justicia del corazón”) y la que los tribunales están en condiciones de dar, puede mediar un abismo. La reparación que anhela el ofendido es “emocional”, “pronta” y “completa”, mientras que la reparación de los tribunales, en el mejor de los casos, se producirá, como ya se ha señalado en fecha muy alejada del agravio. El abogado debe ser el intérprete que traduzca y haga caer en la cuenta al cliente de esta dolorosa realidad, para que tome sus decisiones con “conocimiento de causa”.

¿Qué hacer frente a las leyes injustas? La gente común queda perpleja cuando se le coloca frente a esta realidad y preguntan ¿Cómo es posible que existan leyes injustas en los países democráticos? ¿Cómo ha podido ocurrir esto? Por el juego de las relaciones de poder.

En la edad media el “mercado” era una institución perfectamente definida y controlada. La posibilidad de celebrar “mercado” era una concesión que el rey hacía a una localidad a la que quería premiar o favorecer por los servicios prestados. En el año 1944 el científico social y economista húngaro Karl Polanyi en su obra titulada *La gran transformación*, advertía de modo profético que “el mercado” estaba empezando a desbordar su espacio tradicional y comenzaba a colocarse por encima de las familias y después lo haría sobre los mismos Estados, hasta llegar a convertirse en un tirano global, sin escrúpulos.

Esta profecía comenzó a hacerse realidad en la década de los años 70 del pasado siglo. Desde entonces los mercados dictan las normas por lo que puede decirse que desde ese momento es el mercado el que quita y pone al rey.

El ciudadano ha visto cómo la soberanía del Estado era entregada a estos despiadados actores guiados únicamente por un ansia de lucro desenfrenado. Estos poderosos “lobbies” han influido en los gobernantes y han logrado que se legisle a su favor, a favor de unos pocos, dando lugar a legislaciones claramente injustas. En suma, no es a los jueces a quienes corresponde derogar las leyes injustas, sino a los parlamentarios, a los representantes de la soberanía nacional y a los gobiernos dentro de sus respectivas competencias.

¿Lo están haciendo? En mi opinión, de modo muy tímido. Cuando la crisis golpeó a la sociedad española (especialmente a algunos de sus sectores) y se hizo visible la tremenda injusticia que este hecho representaba, surgió en la opinión pública un indignado grito pidiendo “justicia” y algunos brotes de rebelión. El Gobierno se vio atrapado entre dos tensiones:

- De un lado, lo que le pedían los “lobbies”.
- De otro, lo que le pedían los indignados ciudadanos.

El Gobierno ha optado por la siguiente estrategia: promulgar una multitud de decretos–leyes que se anunciaba vendrían a paliar los problemas y a mejorar la situación de los más desfavorecidos pero que, cuando se leían con detenimiento, se comprobaba que contenían reformas o medidas “nada inquietantes” para los intereses de los grandes “lobbies”. Se ha producido un hecho llamativo en torno al tema de los “desahucios”. El Gobierno central promulgó un decreto con medidas muy tímidas. Por su parte, el gobierno andaluz promovió otro decreto con medidas un poco más audaces (expropiación temporal a los Bancos de la facultad de uso de viviendas procedentes de adjudicación por impago de hipotecas). Este decreto fue recurrido ante el Tribunal constitucional por el Gobierno central. El Gobierno de Andalucía respondió (25-IX-2013) aprobando una “Ley antidesahucios” de mayor calado y contenido que el anterior decreto. Es previsible que el Gobierno central la impugne también ante el Tribunal constitucional quizás porque tanto el Fondo Monetario Internacional como algunos organismos comunitarios habían mostrado su inquietud por la medida.

Pero dejemos a parlamentarios y gobernantes enfrascados en sus contiendas y pasemos a preguntarnos ¿qué pueden hacer los juristas? (jueces, fiscales, abogados, profesores universitarios).

Antes de responder a esta pregunta hay que caer en la cuenta de algo que, quizás por ser evidente, pasa inadvertido. Entre los juristas pueden distinguirse dos grandes tribus que, en términos simples y extremos podemos describir como:

*Tribu A* (en decrecimiento). A la que pertenecen:

- \* Los que se hacen preguntas sobre la justicia de las leyes.
- \* Los que hacen labor de interpretación de las normas.
- \* Los que comparan éstas con la Constitución y el Derecho comunitario.
- \* Los que tienen presentes los ideales de la Justicia.
- \* A los que les importa el sufrimiento de los justiciables.

*Tribu B* (en crecimiento). A la que pertenecen:

- \* Los que no se hacen preguntas sobre la justicia de las leyes.
- \* Los que no hacen labor de interpretación de las normas.
- \* Los que no comparan éstas con la Constitución y el Derecho comunitario.
- \* Los que no tienen presentes los ideales de la Justicia.
- \* A los que no les importa el sufrimiento de los justiciables.

Hasta aquí no hay ningún problema. Yo me siento mucho más identificado con la *Tribu A* que con la *Tribu B* pero ésta me parece una opción legítima que yo respeto. En cambio, tengo la impresión de que a los que nos adscribimos a la cada vez más reducida *Tribu A*, se nos quiere negar la condición de “juristas”, algunos nos la niegan sin contemplaciones diciendo que hacemos “filosofía”, “literatura” o vendemos “moralina detestable”. Y yo pregunto: ¿invocar la Constitución es filosofía? ¿Reivindicar la Justicia es inapropiado? ¿Denunciar el abuso del Derecho es impertinente?

Lo curioso y, por otro lado, totalmente lógico es comprobar que el ciudadano medio, el ciudadano de la calle sí nos entiende y nos reconoce como “juristas”.

Estoy preocupado por esta deriva. Voy a relatar a continuación tres hechos o sucesos que me dieron mucho que pensar:

#### Hecho 1

En el año 2004 estuve en Uruguay. El viaje, entre otras actividades, conllevaba el impartir conferencias en distintas universidades. En una de ellas hablé, como siempre, de la Constitución española de 1978. Al terminar el catedrático que me había presentado y que se disponía a moderar el coloquio manifestó: “El fiscal español nos acaba de recordar que nosotros también tenemos una constitución”. ¡Me quedé perplejo! Me preguntaba: ¿cómo es posible que pueda ocurrir esto? ¿Cómo es posible que se pueda olvidar que se tiene una constitución? ¿Qué pasó? Es como si el mejor cuadro que presidió durante años el salón de la casa, un día (o una noche) alguien lo subió al trastero y allí cayó en el olvido.

#### Hecho 2

En el año 2011 estuve en Argentina. Mi cometido era apoyar la recién aprobada Ley de Salud Mental frente al intenso debate generado por este acontecimiento. A mí me tocaba combatir las objeciones “jurídicas” realizadas por un influyente sector

de la universidad, capitaneado por un venerable catedrático de Derecho civil. Programaron nuestra intervención conjunta en un congreso de amplia convocatoria y unas horas antes nos buscamos y tuvimos ocasión de hablar. Conocía las objeciones realizadas a la Ley por este apreciado catedrático pues las había publicado. Eran exactas, verdaderas, precisas y coherentes, si bien ninguna afectaba a la esencia de la Ley, sino a aspectos meramente formales de coordinación con la legislación de algunos estados federales. Después de saludarnos cortésmente le dije a quien debía ser mi contrincante: "Conozco sus objeciones a la ley, estoy de acuerdo con ellas pero ¿esta ley no le parece justa?" El viejo y sabio catedrático quedó confundido, casi aturdido, se repuso un poco, meditó sobre la pregunta y respondió. Sí, me parece justa. Entonces le dije, tenemos que apoyarla. Y para mi sorpresa, el docto catedrático, formado en las más rigurosas esencias del positivismo jurídico, en la intervención conjunta de la tarde suavizó enormemente sus objeciones y casi pareció que defendía la ley para estupor de un grupo de profesores que ocupaban la primera fila del enorme salón de actos y para mi regocijo.

El Hecho 1 y el Hecho 2 tienen algo en común ¡el asombro! La mención de la Constitución produjo asombro. La apelación a la Justicia produjo perplejidad y reflexión. ¿Nos puede estar pasando a nosotros algo similar? Creo que sí. El convencimiento me vino con el siguiente hecho.

### Hecho 3

Después de 20 años dando clase en la Escuela de Práctica Jurídica de Córdoba a sucesivas promociones de licenciados en Derecho que querían encaminar sus pasos por el ejercicio de la abogacía, estaba empezando a notar que aquella pasión por los ideales de justicia que empapaban a las primeras promociones con quien me encontré, empezaban a decaer.

Un día hice en clase la siguiente pregunta: ¿esta ley os parece justa? Y un alumno respondió con toda naturalidad: ¿qué más da? Es legal. No critico en absoluto la respuesta ni mucho menos al alumno. Me parece una respuesta aceptable pero, desde luego, no es mi respuesta. No es de mi *Tribu*. Durante los 20 años que impartí clases en la citada Escuela siempre dije a mis alumnos que yo no podría haber ejercido un solo minuto mi profesión de fiscal si no existiese el art. 3 del Código civil, el que establece los criterios "legales" de interpretación de las leyes y que dispone:

*Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.*

El estudio del contexto legislativo con sus normas sobre preferencia de aplicación de las normas, el conocimiento de los precedentes históricos, el análisis sociológico y la atención a los principios y fundamentos del Derecho, es ineludible para la labor del jurista. No basta leer los artículos.

Pues bien todo este discurso (histórico, sociológico, filosófico), no es “metajurídico”, sino netamente jurídico y los que lo cultivan no son “metajuristas”, sino juristas verdaderos, pues sin estos criterios el jurista queda ciego, manco y mudo algo, por otra parte, muy atractivo para determinados sectores.

Aún, si como algunos sostienen y practican, hay que atenerse a la “letra de la ley”, hay que decir que la letra de la ley contiene estos conceptos que dan “luz” al Derecho.

Así, el art. 1 de la Constitución proclama:

*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.*

El Art 3 –2 del Código civil

*La equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas, si bien las resoluciones de los Tribunales sólo podrán descansar de manera exclusiva en ella cuando la ley expresamente lo permita.*

El art. 7 del Código civil

- 1. Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe.*
- 2. La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo.*

A estos preceptos hay que añadir el art. 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el art. 247 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, etc...

Está claro que los textos legales fundamentales contienen alusiones “literales” a la justicia, la equidad, la buena fe, así como la preeminencia y prevalencia de éstos sobre la legislación de rango menor, en caso de contradicción de ésta con aquélla.

Ocurre que los “lobbies” rara vez inciden en la legislación de mayor rango (excepción hecha de la reforma del art. 135 de la Constitución) pues ello resultaría demasiado llamativo. Gustan, en cambio, conseguir de las autoridades y gobernantes, decretos, órdenes ministeriales, incluso meras circulares, escritas bajo su dictado muy favorecedoras de sus intereses. Si alguno de los perjudicados (caso

infrecuente) es capaz de acudir a los tribunales demandando tutela, lo normal es que los jueces, una vez que se exhibe e invoca esta legislación menor, la apliquen sin contemplaciones cuando, si elevasen los ojos hacia la legislación fundamental, advertirían que es contraria a ésta. Conocida es la frase atribuida al conde de Romanones: “Haced vosotros las leyes y dejadme a mi los reglamentos”.

Los “lobbies” no quieren que el juez levante los ojos y mire por encima de la legislación que se le presenta. Inmediatamente tachan esta conducta de “arbitraria”. Sin embargo no solo no lo es, sino que nuestro ordenamiento jurídico no contempla al juez como alguien que tiene que aceptar acríticamente la legislación que se le invoca, sino que tiene el deber de comprobar su vigencia y su sumisión a la Constitución y a los textos de Derecho comunitario de mayor rango. En caso de contradicción, el ordenamiento ofrece al juez mecanismos de corrección. Esto nos lleva a plantearnos las siguientes preguntas:

### *¿Qué pueden, deben o pueden hacer los jueces?*

El art. 117 de la Constitución proclama que:

*La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la Ley.*

*El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las Leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.*

#### **A.– Deben aplicar la ley, lo cual exige interpretarla**

La interpretación no es una “facultad”, es una “obligación”. La interpretación de las leyes debe hacerse conforme a los ya examinados criterios legales recogidos en el art. 3 del Código civil.

#### **B.– Pueden cuestionar la adecuación de la ley a la Constitución o al Derecho comunitario**

El juez español no tiene la obligación de acatar ciegamente la ley, puede cuestionarla, cuando considera que es contraria a la Constitución o al Derecho comunitario esencial contenido en los tratados.

No son escasos los jueces que plantean “cuestiones de inconstitucionalidad” para su decisión por el Tribunal constitucional y algunos se han atrevido a plantear “peticiones de decisión prejudicial” ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Así lo hizo, por ejemplo, el titular del Juzgado de lo Mercantil nº 3 de Barcelona, lo que dio lugar al pronunciamiento de fecha 14 de marzo de 2013 del aludido tribunal, que declara la inadecuación de la legislación española en materia de ejecución hipotecaria a la legislación comunitaria, en concreto a la Directiva 93/13/CEE del Consejo, obligando al gobierno a tomar la iniciativa que conduciría a la “Ley 1/2013 de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social”. Cosa distinta es si tal ley ha venido a corregir suficientemente la falta denunciada falta de sintonía.

### ¿Qué deben o pueden hacer los fiscales?

El art. 124 de la Constitución proclama que:

*El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.*

#### A.— Los fiscales deben velar por el cumplimiento de la legalidad

Resulta llamativo que siendo el ministerio fiscal un cualificado defensor de la legalidad, no se conceda al fiscal general del Estado legitimación para interponer la cuestión de inconstitucionalidad.

El fiscal que actúa en el procedimiento, si bien no tiene legitimación para interponer cuestiones de inconstitucionalidad, sí puede proponer al juez que la plantee.

En los últimos lustros asistimos a debates sociales que enfrentan unos colectivos con otros y es frecuente que todos ellos quieran tener al ministerio fiscal de su parte para que combata, “sin muchos miramientos” al contrincante.

Mi opinión al respecto la manifesté en un artículo escrito en el mes de marzo de 2007, titulado “Reyes de bastos”, que concluye del siguiente modo:

*Es verdad que en los últimos años se advierte un modo de proceder que puede enunciarse del siguiente modo: detectado un problema social grave se reacciona lanzando una especie de “cruzadas” de las que sería ariete el Derecho Penal.*

*Hay quien piensa que los Fiscales estaríamos llamados a ocupar el papel de "Reyes de Bastos" dispuestos a aporrear sin contemplaciones a cualquier miembro del colectivo "señalado".*

*No, esta no es nuestra labor. Nos prepararon para el "microanálisis", para escudriñar en lo profundo de las personas y de los hechos. A veces el análisis nos lleva a la culpa y otras a la disculpa.*

### ***B.— Los fiscales pueden proponer reformas legislativas***

Resulta especialmente importante la posibilidad que los fiscales tienen de proponer reformas legislativas:

- En sentido positivo: porque estiman que hace falta promulgarlas.
- En sentido negativo: porque estiman que es preciso derogarlas por el perjuicio que causan a colectivos que se encuentran bajo su amparo.

Jueces y fiscales ejercen una función pública de ahí que estén especialmente obligados a un ejercicio leal con la Constitución, el resto de las leyes y la protección de los intereses legítimos de los ciudadanos bien promoviendo la acción de la justicia (Ministerio Fiscal), bien resolviendo motivadamente los conflictos y litigios ante ellos planteados (tribunales).

Varios son los males que pueden aquejar a los profesionales que ejercen estas funciones. Señalaré ahora los siguientes:

- La tendencia a rehuir los asuntos voluminosos o complejos

Sobre esta cuestión escribí en el mes de mayo de 2009 un artículo titulado: "De lo 'int' a lo 'sent', a propósito de lo judicial", donde profundizo en esta realidad. Diré como resumen que nuestros Juzgados no se encuentran en condiciones de tramitar determinados asuntos que, por su volumen, sobrepasan su capacidad de respuesta.

- La tendencia a rehuir los asuntos que afectan a los políticos

Jueces y fiscales se encuentran indefensos "de hecho" frente a las acometidas de grupos y organizaciones políticas cuyas actuaciones sobrepasan, en algunos casos, el ámbito de la crítica legítima. Esta denunciada indefensión gravita y pesa sobre jueces y fiscales a la hora de tomar sus decisiones.

- La indiferencia sobre las consecuencias de nuestro trabajo

En este punto voy a transcribir un párrafo demoledor de Piero Calamandrei en su conocida obra *El elogio de los jueces*:

*Bajo el puente de la justicia pasan todos los dolores, todas las miserias, todas la aberraciones, todas las opiniones políticas, todos los intereses sociales.*

*Sería de desear que el juez estuviera en condiciones de volver a vivir en sí mismo para comprenderlos, todos y cada uno de esos sentimientos; haber probado la extenuación de quien roba para satisfacer el hambre, o el tormento del que mata por celos; ser alternativamente (y a veces al mismo tiempo), inquilino y arrendador, aparcerero y propietario de tierras, obrero huelguista y patrón industrial.*

*Justicia es comprensión, es decir, considerar a la vez y armonizarlos, los intereses opuestos: la sociedad de hoy y las esperanzas de mañana; las razones de quien defiende y las de quien acusa.*

*Pero, si el Juez comprendiera todo, posiblemente no podría ya juzgar. (Quien todo lo comprende, está dispuesto a perdonarlo todo).*

*Quizá, para que la justicia pueda alcanzar los limitados fines que nuestra sociedad le asigna, necesita, para funcionar, de horizontes no demasiados amplios y de cierto espíritu conservador que puede parecer mezquindad.*

*Los horizontes del juez están fijados por las leyes. Si el juez comprendiera lo que hay más allá, posiblemente no las podría aplicar con tranquilidad de conciencia.*

*Es conveniente que no se percate que la función que nuestra sociedad asigna a la Justicia es, a menudo, la de conservar las injusticias consagradas en los códigos.*

### ¿Qué pueden hacer los abogados?

El Estatuto general de la abogacía (R.D. 658/2001 de 22 de junio) proclama en su art. 1-1:

*La abogacía es una profesión libre e independiente que presta un servicio a la sociedad en interés público y que se ejerce en régimen de libre y leal competencia, por medio del consejo y la defensa de derechos e intereses públicos o privados, mediante la aplicación de la ciencia y la técnica jurídicas, en orden a la concordia, a la efectividad de los derechos y libertades fundamentales y a la Justicia.*

La abogacía se ha transformado completamente en los últimos veinte años. Apenas queda ya nada del abogado con lustros de experiencia y despacho unipersonal con uno o dos pasantes. Esto ya es historia. Se hizo ineludible la especialización y la colaboración. Hasta aquí nada que objetar.

La exacerbación de este fenómeno ha tenido dos consecuencias muy dañosas: el primer grito de alarma lo dio Alejandro Nieto en el año 2003 en un artículo publicado en la revista *Lex Nova*, titulado "La explotación del abogado por empresas de abogados" en el que describía y lamentaba la despiadada deriva de la profesión.

Mucho más recientemente (2012) Niall Ferguson, en su obra *La gran degeneración: como decaen las instituciones y mueren las economías* denuncia como una de las causas del declive actual de occidente, lo que denomina "El Imperio de los Abogados" que ha venido a sustituir al Imperio de la Ley, mediante la utilización de toda clase de artimañas contrarias a la Justicia y a la buena fe procesal.

Encontramos, entre los abogados, profesionales que se adscriben a la *Tribu A* (en franco decrecimiento) y otros a la *Tribu B* (en franco crecimiento). Lo que resulta claro es que la apelación de los viejos maestros de deontología –"Si en el ejercicio profesional ves que la Ley se enfrenta a la Justicia. ¡Pelea por la Justicia!"– encuentra cada vez menos servidores.

En este punto, he recibido con extraordinaria satisfacción la noticia del nombramiento de Alberto Mata Rodríguez, Abogado de Gómez-Acebo & Pombo, que ejerce en EE. UU., como "mejor letrado joven del año". Se trata de una convocatoria a nivel mundial. Lo relevante para mí es que el galardón se ha otorgado teniendo muy presente "su compromiso ético" y su altruista asistencia a grupos desfavorecidos.

### *¿Qué puede hacer la universidad?*

En la universidad se forman los juristas y de ahí se nutrirán las numerosas profesiones jurídicas. El Derecho pretende encarnar la Justicia por lo que la reflexión sobre este valor debería ser algo natural en las aulas. Me dicen que no es así, salvo raras excepciones. Tras la crisis y una vez constatado que la especulación sin límites y la más absoluta falta de ética de los actores financieros ha estado en la base de la misma, algunas prestigiosas "Escuelas de negocios" han "improvisado" una asignatura de "Ética" en el programa de los costosísimos cursos que ofrecen. Demasiado tarde. Esto hay que aprenderlo mucho antes.

## 5. Epílogo

En definitiva:

1. Urge articular un movimiento de “juristas para la Justicia” que reivindique y practique este ideal en los términos plasmados en la Constitución de 1978.
2. Urge recuperar los valores de la Constitución de 1978 en su conjunto.
3. Creo que, a la vez, es preciso plantear las bases de un “nuevo constitucionalismo” que responda a la realidad actual y sus riesgos. El constitucionalismo clásico contempló el binomio “ciudadano–Estado” otorgando armas al primero para defenderse de los posibles abusos del segundo. Ahora este esquema no sirve en la medida que por encima del Estado se han colocado fuerzas a las que no elegimos pero toman las decisiones en su exclusivo interés. Frente a esta nueva forma de dominación deben articularse medios de defensa que irían desde la desobediencia civil al aumento de los controles democráticos de los partidos (primarias, listas abiertas, etc...).
4. Correlativo a la modificación de la “Constitución” ha de venir la modificación de la “anti–Constitución” esto es, del Código penal. En este punto las perspectivas no pueden ser más tristes pues el actual proyecto de reforma del Código penal en tramitación, más ahonda en la represión penal del desfavorecido, que en la tipificación de las conductas denominadas “de guante blanco” que tanto escandalizan al ciudadano medio.

## NOTAS

---

### La responsabilidad social empresarial de Volkswagen: ¿error o fraude?

Eduardo Ibáñez Ruiz del Portal<sup>1</sup> y Sergio Margenat Calvo<sup>2</sup>

**Resumen:** La manipulación de los motores diésel de la empresa Volkswagen en los Estados Unidos para pasar los controles preventivos medioambientales ha sido la ocasión de un inmenso –y todavía no cerrado en sus consecuencias– fraude, que está teniendo repercusión mundial en diversos aspectos: técnicos, políticos, jurídicos –derivados de la confianza en el consumo o de las responsabilidades y daños a terceros– y, sobre todo, éticos. El debate sobre la Responsabilidad social empresarial debe ajustarse a nuevas situaciones y retos, profundizando tanto en sus previsiones como en sus fundamentos.

**Palabras clave:** *Comunicación corporativa, control de emisiones de motores, responsabilidad social empresarial (RSE).*

**Fecha de recepción:** 5 de octubre de 2015.

**Fecha de admisión definitiva:** 14 de octubre de 2015.

---

<sup>1</sup> Dr. en Derecho. Departamento de Humanidades y Filosofía. Universidad Loyola Andalucía.

<sup>2</sup> Dr. Ingeniero industrial. Departamento de Física Matemáticas y de Fluidos, UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia), Madrid.

### **Corporate social responsibility of Volkswagen: Error or fraud?**

**Abstract:** Manipulation of diesel engines of Volkswagen in the United States to pass environmental preventive controls has been the occasion for a huge and still not closed its consequences fraud, which is having worldwide repercussions in various aspects: technical, political, legal derivatives of confidence in the consumer or the responsibilities and damage to third parties– and, above all, ethical. The debate on corporate social responsibility must adjust to new situations and challenges, deepening both its forecasts and its foundations.

**Key-words:** *Corporate communications, control engine emissions, corporate social responsibility (CSR).*

### **Responsabilité sociale des entreprises de Volkswagen: Erreur ou de fraude?**

**Résumé:** La manipulation des moteurs diesel de Volkswagen aux États-Unis pour passer les contrôles préventifs de l'environnement a été l'occasion d'une énorme fraude –et pas encore close dans ses conséquences– que peut avoir des répercussions globales sur les divers aspects: techniques, politiques et juridiques, dérivés de la perte de confiance des consommateurs ou de la responsabilité et les dommages à des tiers et, surtout, éthiques. Le débat sur la responsabilité sociale des entreprises doit s'adapter aux nouvelles situations et défis, en approfondissant ses prévisions et ses fondements.

**Mots clé:** *Communications d'entreprise, contrôle d'émissions des moteurs, responsabilité sociale des entreprises (RSE).*

## **I. Introducción**

La siguiente nota ofrece una reflexión como una respuesta inmediata al caso de manipulación de los motores diésel de la empresa Volkswagen y los retos que supone para la sociedad y para la empresa, especialmente para la RSE. La nota combina las aportaciones de dos autores. El primero de ellos experto en emisiones de los motores de los vehículos y sus efectos sobre las personas y el medioambiente, y el segundo de ellos experto en Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Ambos vamos a tratar de aproximarnos al impacto en la sociedad de las consecuencias de un caso de esta relevancia.

## 2. Antecedentes sobre el fraude técnico en los motores Volkswagen

Los motores de combustión interna alternativos se dividen en 2 tipos de tecnologías principales: Motores de encendido provocado (motores de gasolina) y motores de encendido por compresión (motores diésel). Ambas tecnologías emiten fundamentalmente 5 contaminantes por el tubo de escape en distintas proporciones: el monóxido de carbono (CO), que es especialmente peligroso dada su toxicidad letal; los óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>), irritantes, corrosivos (lluvia ácida) y precursores de otros contaminantes secundarios también irritantes; los hidrocarburos no quemados (HC), cancerígenos, irritantes y precursores de contaminantes secundarios; las partículas (PM, particulated matter) irritantes y cancerígenas; y el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) inocuo para la salud pero responsable del efecto invernadero.

El CO tiene importancia a nivel local, especialmente en entornos cerrados como garajes o túneles o tráfico congestionado, oxidándose a CO<sub>2</sub> y pasando a ser inocuo al cabo de unas horas. Los HC y los NO<sub>x</sub> tienen importancia a nivel local de forma independiente y de forma conjunta a nivel zonal/regional (como las grandes urbes) puesto que en combinación con la radiación solar son precursores de contaminantes secundarios como el ozono (que a nivel troposférico es perjudicial) o los polialdehidos (PAH), dando lugar al fenómeno conocido como "smog fotoquímico" (la característica boina de contaminación de las ciudades). Las partículas tienen importancia a nivel local y zonal. Y el CO<sub>2</sub> tiene importancia a nivel planetario por el efecto invernadero.

Los motores de gasolina emiten CO, HC y NO<sub>x</sub> en grandes cantidades, sin embargo existe desde principios de los 80 una tecnología de tratamiento de gases de escape que los elimina con altísimos rendimientos: el catalizador de 3 vías, lo que los ha hecho históricamente más limpios que los diésel. Las emisiones de partículas en estos motores son en principio despreciables, aunque los cada vez más restrictivos límites de emisión de contaminantes empiezan a considerarlas en ciertas variantes de esta tecnología (motores de inyección directa de gasolina). Las emisiones de CO<sub>2</sub> son proporcionales al consumo de combustible, que en estos motores es mayor que en los diésel sobre todo en usos mixtos o urbanos.

Los motores diésel emiten CO y HC en pequeñas cantidades, que se resuelven fácilmente con catalizadores de oxidación. Por otro lado emiten grandes cantidades de partículas y de NO<sub>x</sub>, el gran caballo de batalla de estos motores medioambientalmente hablando. Las partículas modernamente se están paliando/resolviendo con filtros de partículas auto-regenerativos, que eliminan la mayor parte de las partículas, sobre todo las más grandes PM10 (mayores de 10 micras) pero no eliminan las

más pequeñas PM<sub>2,5</sub> (menores de 2,5 micras) las cuales son capaces de llegar a los alveolos pulmonares. Los altos niveles de NO<sub>x</sub> cuya eliminación es el gran reto de estos motores, se están abordando actualmente mediante 2 posibilidades: los catalizadores de reducción selectiva utilizando urea (AdBlue) como precursor del amoníaco (agente reductor), o los catalizadores/trampa de NO<sub>x</sub> regenerativos. Como en el caso de los motores de gasolina las emisiones de CO<sub>2</sub> son debidas al consumo de combustible, y en estos motores son menores comparativamente, lo que los hace interesantes a pesar de sus problemas de emisiones contaminantes.

Habida cuenta de que los contaminantes que generan una y otra tecnología son sustancialmente distintos cualitativamente, la Unión Europea ha planteado hasta la fecha 2 niveles de emisión, siendo más permisivos en el caso de los motores diésel. Así los niveles de contaminación permitidos para los motores diésel son algo más restrictivos en cuanto a CO y mucho más permisivos en cuanto a HC y NO<sub>x</sub> y por supuesto partículas. Esto se debe fundamentalmente a que Europa es deficitaria en la producción de combustibles de origen fósil, favoreciendo las políticas de ahorro de dichos combustibles. Por ello Europa ha desarrollado la tecnología diésel, con mejores prestaciones en cuanto a consumo de combustible, lo que a su vez hace que se interese por defenderla y promoverla.

Por otro lado EE. UU. ha establecido siempre niveles de contaminación más restrictivos sólo alcanzables por la tecnología de gasolina en lo referente a contaminantes nocivos para la salud (CO, HC, NO<sub>x</sub> y partículas) siendo más laxo en cuanto al consumo de combustible, dado que disponen de bastantes recursos petrolíferos, lo que explica su falta de predisposición para ratificar el protocolo de Kyoto sobre emisiones de efecto invernadero (CO<sub>2</sub> entre otras).

Los fabricantes deben realizar unos test de homologación en sus vehículos para que puedan pasar a producción; así mismo se establecen controles de conformidad en producción y controles de conformidad en servicio. El control de producción se efectúa sobre muestras de vehículos recién producidos, y el control en servicio se realiza sobre muestras de vehículos con cierta cantidad de kilómetros o años de servicio. En todos los casos se realiza el mismo procedimiento que en homologación.

Estos test de homologación consisten en seguir un ciclo de conducción que se realiza en un banco de rodillos donde se colocan las ruedas motrices simulando las condiciones del vehículo con inercias y frenos (masa, resistencia aerodinámica y a la rodadura, etc.). El operario, o un autómatas, debe seguir una evolución de la velocidad que lleva el vehículo a lo largo del tiempo, simulando aceleraciones, frenadas, periodos de velocidad constante y periodos al ralentí, con indicaciones de cuando cambiar de marcha en los modelos con cambio manual. Las emisiones

producidas se muestrean y se guardan en unas bolsas para analizarlas. Para cada contaminante el valor obtenido en masa por distancia recorrida (g/km o g/milla) debe estar por debajo del permitido.

En el caso de la UE el ciclo de homologación es el NEDC (New European Driving Cycle) que consiste en un ciclo esquemático (poco realista) diseñado para emular una conducción en ciudad y en carretera y autopista. En el caso de EE. UU. utilizan el FTP75 (Federal Test Procedure 75) que es un ciclo de conducción "real" (realizado una vez en conducción real) pero un poco extrusionado de forma que las pendientes de aceleración sean más suaves y cualquier vehículo de cualquier potencia pueda seguirlo.

La unidad de control del vehículo tiene la virtud de poder detectar "infinitad" de situaciones en las que funciona el vehículo y adaptarse a las mismas modificando parámetros del motor. Puede detectar averías limitando la potencia del motor para protegerlo, detectar el mal funcionamiento de algún dispositivo y avisar sobre ello, detectar situaciones transitorias de demanda de potencia y modificar transitoriamente los mapas de encendido o el dosado, etc. Lo que no está permitido es que la unidad de control del vehículo detecte que está en un test de homologación (bien identificando que solo se mueven las ruedas motrices, bien identificando que el movimiento del volante es nulo o limitado, bien identificando que la evolución de la velocidad con el tiempo coincide con aquella del ciclo de homologación, o algún otro parámetro o combinación de varios) y modifique sus prestaciones para que en esas circunstancias produzca emisiones contaminantes dentro de los límites a los que aspira el fabricante. Es decir, se puede adaptar a las situaciones de funcionamiento pero sin trampear las pruebas de homologación.

Para introducir la tecnología diésel en el mercado estadounidense Volkswagen equipó sus motores diésel con catalizadores trampa de óxidos de nitrógeno ( $\text{NO}_x$  traps) regenerativos. Estos catalizadores absorben los  $\text{NO}_x$  que produce el motor y cuando ya están saturados se regeneran con combustible extra (dosado rico en el motor) que permite la reducción del  $\text{NO}_x$  almacenado en la trampa de  $\text{NO}_x$ .

No se sabe muy bien qué motivó el engaño, pero parece que el hecho de que no sean capaces de alcanzar dichos niveles de contaminación manteniendo las prestaciones de conducción del motor (potencia, reacción, etc.), haría que en homologación utilizaran mapas de inyección de baja producción de  $\text{NO}_x$ , con la consiguiente pérdida en prestaciones del motor.

El engaño se destapó midiendo las emisiones en uso real, es decir en circulación real, con PEMS (Portable Emission Measurement Systems) o equipos de medida

de emisiones portables en lugar de hacerlo en un banco de rodillos. Si bien en uso real no se puede reproducir exactamente los mismos ciclos de conducción que en homologación sí que se deben esperar resultados parecidos. En conducción real influyen parámetros como la actitud del conductor, el tráfico, la orografía, etc. Se pueden esperar discrepancias que habría que analizar en profundidad, pero se encontraron que los niveles de emisiones eran 40 veces superiores a los de homologación, difícilmente explicables simplemente por las variaciones de las condiciones del ciclo.

En el futuro se prevén ensayos de homologación que contemplen el uso de PEMS en circulación real para evitar estos engaños por parte de la industria automovilística y para acercar los ensayos en homologación al uso real en circulación y que los datos, sobre todo los de consumo que son los que más interesan al cliente, sean más fidedignos.

### **3. La Responsabilidad Social Empresarial ante el escándalo Volkswagen**

El fraude de Volkswagen del que hemos tenido noticia estos días va camino de convertirse, por desgracia, en un caso paradigmático e histórico de corrupción empresarial y es ya un escándalo de magnitud mundial. En primer lugar, porque la compañía a la que hace referencia –Volkswagen– es líder de un sector industrial fuerte (automóvil). En segundo lugar, el alcance del fraude y de sus consecuencias es global, hacia todo el planeta, magnificando su repercusión. En tercer lugar, afecta a un tema de gran sensibilidad social, la sostenibilidad medioambiental, estando a las puertas de la cumbre de París sobre cambio climático (COP21/CMP11)<sup>3</sup>, que tantas expectativas está levantando como esperanza para convertirse en un punto de inflexión en la política internacional sobre el calentamiento global. En cuarto lugar, porque proviene del corazón de la Europa que defiende el medioambiente y es cuna del movimiento verde, Alemania. Y en último lugar, porque es un fraude que tiene una dimensión interna –*ad intra* de la propia empresa– a todas luces bastante importante pues necesita, sin duda, de la intervención de una buena parte de la estructura de la empresa para poder implementarse y articularse: ingeniería, informática, montaje, directivos, etc., afectando de manera sustantiva al carácter (*ethos*) o cultura empresarial de Volkswagen.

---

<sup>3</sup> Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2015 (COP21/CMP11).

La definición de la RSE ha recorrido un proceso desde su formulación como *la integración voluntaria más allá de las obligaciones jurídicas de las preocupaciones sociales y medioambientales* en el Libro Verde (2001), hacia una definición moderna de RSE, en términos de la Comisión (2011), que entiende la RSE como *la responsabilidad de la empresa por su impacto en la sociedad*<sup>4</sup>. Este es seguramente el cambio más profundo que se ha producido y que puede generar mayores cambios a medio y largo plazo en su regulación, aunque sigue ofreciendo un enfoque flexible y poco normativizado. La RSE se encamina a un sistema de información basado en la experiencia de informes contrastados internacionalmente como los que han surgido de la iniciativa de Naciones Unidas del Pacto Mundial o de aquellos que tienen reconocida vigencia en el ámbito. Pero todo este bagaje no ha sido suficiente para evitar un fraude como el de Volkswagen, lo que debiera darse en la realidad empresarial necesita de mecanismos que ayuden a su reorientación o corrección en su caso. La RSE tiene como finalidad ser un modelo de gestión coherente con los fines de la empresa en la sociedad y ofrecer cauces específicos y técnicos para la empresa y en este caso parece que la política de RSE de Volkswagen no ha sido suficiente para llevar a buen puerto esta actuación de la empresa.

Una de las consecuencias más graves que está causando este nuevo escándalo de corrupción empresarial es el desprestigio de la RSE. No es algo nuevo, ya pasó con escándalos anteriores que empresas que encabezaban rankings de responsabilidad social eran protagonistas de grandes fraudes financieros, o de prácticas poco éticas en su ámbito profesional. Ahora que se empieza a vislumbrar el final de la crisis económica, que ha mantenido en estado de letargo el interés por la RSE, se había de nuevo revitalizado la dimensión de la responsabilidad social de la empresa y puede de nuevo verse lastrada por el efecto de desprestigio de este escándalo. Una política de RSE mal gestionada puede conducir al injusto desprestigio de toda la RSE. En este sentido el daño hecho por este caso es doble: en primer lugar el obvio que hace referencia al daño medioambiental, fraude legal y fraude a sus stakeholders, pero en segundo lugar, un daño más difícil de cuantificar es el daño que se realiza a la propia RSE y su proceso de incorporación masiva a todo el tejido empresarial, incluido el de pequeño y mediano tamaño. El descrédito de la RSE es un daño añadido y que puede abrir una brecha en su proceso de implantación. Este caso para muchas personas no es más que la constatación de que la RSE es puro maquillaje que trata de tapar la realidad, de hecho, muchos analistas del mundo de la empresa no dudan en alzar la voz denunciando que la RSE no es más que unas páginas bonitas en un informe que no tiene ninguna concordancia con la realidad de la empresa y que lo mejor, por tanto, sería prescindir de este artificio.

---

<sup>4</sup> Comunicación Comisión Europea 2011.

Pero si analizamos algo más detenidamente el concepto de responsabilidad social vemos que va intrínsecamente unido a una tensión ética que no puede dejarse de lado, ni perder su valor, por más fraudes y errores que se cometan. Podemos pensar, por ejemplo, en el deporte y la frustración que supone para los seguidores y competidores del mismo, que a un deportista de élite (de los que están en los rankings deportivos), sea denunciado por hacer trampas a través del dopaje. En algunas ocasiones todo un sector deportivo se ha puesto en duda por suponerse que existen prácticas generalizadas de corrupción, pero ¿le quita valor este ejercicio corrupto del deporte a la práctica éticamente responsable de muchos deportistas? Hacemos un flaco favor a la ética empresarial y a la sostenibilidad si socavamos uno de los instrumentos más potentes de implementación y desarrollo de la responsabilidad social de las empresas.

#### **4. Conclusión: una Responsabilidad social empresarial fundamentada y objetivable**

Dicho esto hay que hacer una lectura crítica de los acontecimientos que permita reconstruir los daños que un caso de estas características le supone a la RSE. Partimos del hecho de que Volkswagen es una empresa líder no sólo en su sector industrial sino también líder en RSE<sup>5</sup>. En primer lugar haremos una breve reflexión sobre la que puede ser una de sus causas y estar en el origen de este tipo de malas prácticas en la empresa y en la gestión de la RSE y que podemos denominar como una inflación del elemento reputacional de la RSE, para a continuación realizar unas propuestas para recuperar la credibilidad en la RSE que no podrá salir sino reforzada si quiere seguir manteniendo un papel relevante en la incorporación de la ética en la empresa.

En cuanto al problema de la inflación del elemento reputacional de la RSE, podemos decir que se da cuando partimos de que la fundamentación de la RSE se basa en este mismo elemento. En este sentido, para el catedrático de Bolonia Stefano Zamagni (2012), la RSE tiene un fundamento que adolece de una gran debilidad, ya que se basa en la reputación de la empresa. Desde esta perspectiva, para la empresa la RSE es un elemento de legitimación hacia la sociedad y es un canal de comunicación con los *stakeholders* y la sociedad para comunicar que la empresa es socialmente responsable y merece la confianza de la sociedad que debe apo-

---

<sup>5</sup> Número 11 en un índice global de reputación que recoge las 100 empresas globales con mejor reputación en 2014 del Reputation Institute.

arla en su desarrollo. Pero como hemos indicado, para Zamagni éste sería un fundamento débil, y esto es un riesgo para la RSE (Ibáñez, 2014), ya que parte de la base de que la empresa sólo va a trabajar de acuerdo a criterios de responsabilidad social cuando la sociedad o sus *stakeholders* puedan tener información sobre sus actuaciones, dejando en la sombra la responsabilidad para aquellos actos en los que no necesariamente tengan que salir a la luz o puedan ser opacos hacia la opinión pública o los propios *stakeholders*. De fondo está la cuestión de si la empresa es intrínsecamente justa o injusta, como análogamente plantea el mito platónico del anillo de Gíges, que concedía el don de la invisibilidad al su portador, y que plantea el debate sobre si una persona que supiera que nadie va a ver sus acciones actuaría de forma justa o injusta. Por tanto, debemos avanzar en un fundamento de la RSE que se apoye en los derechos humanos como fundamento más que en el elemento reputacional, que puede ser un instrumento relevante de gestión y promoción de la RSE pero que no puede servir de fin o fundamento de la misma, puesto que estaríamos corriendo el riesgo de invertir los roles entre medios y fines. Más allá de esta reflexión, que debería llevarnos más lejos de lo que ahora pretendemos abordar, entro en la segunda parte de la reflexión en torno a la reconstrucción de una RSE que se hace aún más urgente en la dirección de una RSE que sea constatable y comparable. De poco o nada sirven unos informes de sostenibilidad si no hay una objetivación externa que audite y constate que lo que allí se expone es cierto. Es por tanto necesario desarrollar e implementar mecanismos independientes y eficaces de objetivación de la RSE. De la misma forma, tampoco aportan mucho estos informes si no podemos tener como referencia los valores de otras empresas respecto de los mismos indicadores que muestren a la sociedad el esfuerzo real que supone una política de RSE, por ejemplo si tengo que adquirir un coche y para mi es relevante la sostenibilidad tengo que ser capaz de poder comparar los indicadores entre las diferentes empresas en términos de sostenibilidad para poder tomar una decisión conforme a datos objetivos.

Concluimos por tanto recogiendo que este nuevo escándalo que ha afectado de lleno a un gigante de la industria del automóvil como Volkswagen, también ha afectado de forma importante y le plantea grandes retos a la RSE. La RSE debe salir reforzada de una situación como esta, pero para ello también deben desterrarse las malas prácticas de RSE y debe caminar en doble sentido. Un primer camino debe ir en la dirección de desarrollar un fundamento de una RSE basada y con un compromiso claro con los derechos humanos, y un segundo camino, debe seguir avanzando en la realización de informes de sostenibilidad que sean objetivables, constatables y comparables para que realmente sean elementos de evaluación de las empresas por la sociedad y sus *stakeholders*.

Nº 120, 2015/4

# Promotio Iustitiae

DOCUMENTO ESPECIAL

## **Renovar el compromiso por una fe que obra la justicia**

Coordinadores Sociales de las Conferencias



**Secretariado para la Justicia Social  
y la Ecología**

## CRÓNICA

---

### Crónica del Congreso EUROJESS 2015 – Milán (24/28–VIII–2015)

Josep F. Mària Serrano S. I.<sup>1</sup>

#### Introducción: EUROJESS y el congreso de Milán 2015

Entre el 24 y el 28 de agosto de 2015 tuvo lugar en Milán el congreso bianual de EUROJESS (European Jesuits in Social Science). EUROJESS es una asociación europea de jesuitas y colaboradores que reflexiona a fondo sobre temas sociales. Comenzó como un grupo de profesores universitarios jesuitas de ciencias sociales, pero ahora reúne a un público más amplio: jesuitas y sus colaboradores que desean pensar en serio retos sociales. Un grupo importante de participantes en los encuentros de EUROJESS son los miembros de Centros Sociales de la Compañía en Europa.

Los temas de los últimos congresos de EUROJESS están relacionados con los principales retos de la Compañía de Jesús en Europa:

- 2007 – Piestanyi (Eslovaquia) – Retos económicos y laborales.
- 2009 – Granada (España) – Poblaciones musulmanas en sociedades europeas.
- 2011 – Ginebra (Suiza) – Globalización y gobernanzas globales.
- 2013 – Lviv (Ucrania) – La secularización.
- 2015 – Milán (Italia) – Alimentos y energía para todos.

De hecho, el título completo de EUROJESS 2015 era “Alimentos y energía para todos: un discernimiento común para comprometerse desde la reflexión común hasta la

---

<sup>1</sup> Profesor de ESADE y miembro de Cristianisme i Justícia, Barcelona.

acción común". En efecto, el propósito del Congreso era, más allá de una reflexión teórica sobre la cuestión de los alimentos y de la energía, realizar un proceso de discernimiento ignaciano que nos llevara desde la reflexión teórica sobre estos temas hasta el descubrimiento de guías para una acción social transformadora. La presencia de dirigentes y miembros de centros sociales europeos garantizaba que dichas guías eran susceptibles de ser aplicadas por dichos centros: individualmente o en coalición a nivel europeo.

### **Primer día: definiendo el escenario**

El tema del Congreso se relacionaba con el trabajo que habían estado desarrollando dos centros sociales: Centre de Réflexion et Action Sociale (CÉRAS) (París) y *Aggiornamenti Sociali* (Milán). En primer lugar, CÉRAS estuvo reflexionando a fondo sobre la necesidad y los retos de una "Transición energética" con ocasión de un Congreso de la Asociación Scribani en París en 2014. Y en segundo lugar, *Aggiornamenti Sociali* organizó una serie de seminarios en Milán y Padova sobre "Alimentar el planeta" entre octubre y noviembre de 2014, como preparación de la Expo 2015 en Milán. Es por ello que la mañana del primer día del congreso de EUROJESS estuvo dedicado a la presentación de las principales ideas de la transición energética (Marie Drique, CÉRAS) y de la alimentación del planeta (Chiara Tintori, *Aggiornamenti Sociali*). Por la tarde los congresistas fuimos a la Expo 2015.

De la presentación de Marie Drique, uno de los puntos fuertes fue el conjunto de plataformas que permitió el estudio de CÉRAS. En efecto, para realizar su estudio (que aparece en un número de la revista *Projet*, de CÉRAS), CÉRAS reunió

- a) Una plataforma de representantes de empresas.
- b) Una plataforma académica.
- c) Un grupo de trabajo con gente pobre.
- d) Una plataforma de la sociedad civil (ONG, sindicatos, movimientos de jóvenes y educativos...).
- e) Un comité científico multidisciplinario, incluido un grupo de miembros de la redacción de la revista *Projet*.

El estudio tiene la virtud de enfocar el tema energético como una cuestión social y política, y muestra círculos viciosos de pobreza en que el factor energético contribuye a la acentuación y la perpetuación de la pobreza. La necesidad de

una tensión que nos acompañaría durante todo el Congreso: el problema social (pobreza energética) es de corto plazo y el ecológico (transición energética) de largo plazo: ¿cómo conjugarlos? ¿hasta qué punto hay que sacrificar el bienestar presente de los pobres para tener un futuro ecológicamente sostenible para todos?

Chiara Tintori presentó los trabajos desarrollados por Aggiornamenti Sociali sobre alimentación, en relación con la Expo 2015. Los tres talleres que había organizado Aggiornamenti versaban sobre

- a) Alimentación, entorno natural y estilos de vida.
- b) El derecho a la alimentación, alimentos y derechos.
- c) Alimentos, culturas y religiones.

Quizás lo más innovador de estos tres talleres es el tema del derecho a la alimentación. Este tema también nos acompañó a lo largo del Congreso: para superar actitudes paternalistas, hay que conseguir garantizar la alimentación como un derecho exigible ante el Estado. Pero existen problemas para definirlo.

La visita a la Expo 2015 fue un tiempo en parte de profundización temática, en parte de ocio. Los sevillanos que tenían uso de razón en 1992 estarán probablemente más familiarizados con lo que supone visitar una Expo; pero en mi caso era el primer contacto. El pabellón inicial (Zero Pavillion) era una introducción antropológica e histórica al tema de la alimentación y tenía calidad teórica y artística. Pero los demás pabellones mezclaban una divulgación básica con propaganda de los productos de los países bandera de cada pabellón. Fue una visita agradable e ilustrativa, que ayudó al a buena convivencia entre los participantes (24 personas provenientes de Francia, Bélgica, Alemania, España, Italia, Reino Unido, Irlanda, Suiza y Croacia).

## **Segundo día: Experiencias vividas y cambio social**

Tras la definición del escenario, el segundo día presentaba experiencias vividas en relación con campañas o acciones en temas de alimentación y energía que llevaran a cambio social.

Tuvimos, primero, una presentación de Michel Griffon, agronomista, consultor del gobierno de Francia en temas de alimentación en países pobres y miembro de la redacción de la revista *Projet*. Este activista e intelectual cualificado presentó los diversos riesgos que deben gestionar nuestras sociedades actuales y los dilemas a

que se enfrentan los gestores de dichos riesgos. Uno de dichos dilemas es la tensión entre las exigencias de la acción política y los aspectos técnicos de los problemas que los políticos deben gestionar. Griffon sostiene que los políticos por ellos mismos no pueden resolver convenientemente problemas, y deben ser, por un lado, empujados por plataformas de la sociedad civil con valores universales compartidos; y por el otro, asesorados por técnicos que conozcan y dominen la complejidad de cada asunto.

Después de la exposición de Griffon, tuvimos una conferencia de Philippe Lamberts, eurodiputado belga de “los Verdes”. Lamberts, un antiguo ejecutivo de IBM pasado a la política desde profundas convicciones cristianas, presentó la situación mundial y europea en toda su urgencia social y ecológica. Por ejemplo, incluso durante los años previos a la crisis financiera europea de 2007, en la mayoría de países europeos la desigualdad (índice de Gini) ya estaba creciendo: no digamos ahora, con la crisis de la deuda, que es un mecanismo directamente redistribuidor de la riqueza desde los pobres hacia los ricos. Presentó también un interesante cuadro en que se muestran los principales elementos químicos de la tabla periódica que están en proceso de extinción. La respuesta a estos retos pasa, según Lamberts, por un cambio que debe ser impulsado

- a) Desde abajo hacia arriba: economía social y solidaria, pequeños cambios energéticos locales, cambios en las conductas individuales, etc.
- b) Desde arriba abajo: presión sobre los políticos y los grupos empresariales que no contribuyen a la sostenibilidad medioambiental ni al progreso social.

Al final de la segunda jornada tuvimos dos testimonios locales de grupos que trabajan por el cambio social y medioambiental: Paolo Petracca, dirigente lombardo de Acción Católica de Trabajadores Italianos (ACLI); y Paolo Pastore, director de la organización de comercio justo Fair Trade Italia.

### **Tercer día: Teología, espiritualidad e incidencia política**

Tras el análisis de experiencias vividas y procesos de cambio, llegó la reflexión teológica y espiritual, con una aplicación de la espiritualidad ignaciana a la incidencia.

La reflexión teológica y espiritual corrió a cargo, en primer lugar, de Prem Xalxo, jesuita indio profesor de ética ecológica en la Universidad Gregoriana. Nos presentó con detalle e inteligencia la encíclica *Laudato Si'* del papa Francisco. Una frase sintetizaba su exposición: la encíclica presenta evidencia científica del

cambio climático y del deterioro medioambiental y urge religiosa y éticamente a tomar medidas eficaces para luchar contra dichos problemas medioambientales. Xalxo destacó de nuevo la tensión entre los problemas medioambientales y los problemas sociales: una tensión que el papa Francisco no desea resolver sino gestionar adecuadamente.

La segunda reflexión teológica fue brindada por Grégoire Catta, jesuita francés que acaba de terminar la tesis doctoral de teología en Boston College y se incorpora al Centre Sèvres y a CÉRAS. Catta reflexionó también sobre la encíclica del papa Francisco, defendiendo que dicha encíclica profundizaba en la idea de que tanto los pobres como la naturaleza son nuestros maestros. No se trata ya de preocuparse por la pobreza o por el medio ambiente, sino de dar un paso más y reconocer que los pobres y la naturaleza cambian nuestra manera de vivir.

La aplicación de la espiritualidad ignaciana a la incidencia ignaciana fue desarrollada con el testimonio de una organización global jesuita: el Jesuit Refugee Service (JRS). Su director Internacional, Peter Balleis, presentó la misión del JRS (acompañar, servir y hacer incidencia en favor de los refugiados) desde la perspectiva de las tres virtudes teologales, y profundizando en los aspectos –que falta desarrollar todavía– de la incidencia política nacional e internacional en favor de los refugiados.

## **Cuarto día: conclusiones y futuro de EUROJESS**

En la mañana del último día tuvimos un rato de oración para recapitular y aplicar los frutos de los tres primeros días a nuestra vida personal, comunitaria y de los centros en que estamos desarrollando nuestra misión. Tras una interesante puesta en común del resultado de la oración, tratamos el futuro de EUROJESS. En efecto, este grupo lleva unos meses de reflexión sobre su funcionamiento, y en la reunión final de Milán 2015 decidió ponerse en las manos de dos órganos jesuitas europeos: el Provincial de Europa y el grupo coordinador de los Centros Sociales europeos, que se establecerá en otoño de 2015. Por lo tanto, EUROJESS suspende, por el momento, sus actividades y espera recibir misión de parte de estos dos órganos muy pronto.

Como miembro de comité directivo de EUROJESS desde 2007 hasta la actualidad, espero que tanto los Centros sociales como el Provincial de Europa sigan confiando en EUROJESS. Su tarea de analizar a fondo y dar pistas intelectuales, espirituales y de acción a la Compañía de Europa no ha sido hasta ahora desarrollada por ninguna otra institución jesuita.

Septiembre de 2015.

La **Revista de Fomento Social** en la red:

**[www.revistadefomentosocial.es](http://www.revistadefomentosocial.es)**

En *Revista de Fomento Social* desde 1997 hemos renovado el interés por dar a conocer al mayor número de personas nuestra producción científica. El acceso a los índices, resúmenes (*abstracts*) y palabras clave (*key-words*) es libre desde la aparición de cada número.

Para la "descarga" de los artículos en PDF tan sólo se pide que los lectores se registren previamente por medio de un formulario muy sencillo, que se responde en la propia página informática (*website*) de la revista y que nos permite conocer quiénes son nuestros lectores.

Los lectores registrados en la web tienen acceso libre a todos los artículos de la *Revista de Fomento Social* (actualmente están disponibles desde el año 1967).

Además de la posibilidad de "navegar" por los años y números publicados disponibles, la página *web* incorpora un "buscador" que facilita la localización de toda la información.

A todos los lectores registrados se les envía un correo electrónico con el aviso desde la aparición de cada nuevo número, del que inmediatamente se puede consultar gratis el índice, los resúmenes (*abstracts*) y palabras clave (*key-words*) en castellano, inglés y francés, así como el editorial en castellano y en inglés.

RFS

## BIBLIOGRAFÍA

---

SECCIONES: **Agricultura y alimentación / Ciencias de las religiones y Teología / Derecho / Desarrollo y cooperación / Desarrollo rural y sociología rural / Economía / Economía social / Educación y Psicología / Empresa / Ética / Filosofía / Historia / Historia social y económica / Pensamiento social cristiano / Política / Sociología / Varios**

**Autores:** Luis FERNÁNDEZ PORTILLO, Manuel LÓPEZ CASQUETE DE PRADO, Mercedes RUIZ LOZANO y José Luis TRECHERA HERREROS son profesores de la Universidad Loyola Andalucía. Y los miembros de la redacción

Coordinador: Adolfo RODERO FRANGANILLO.

## RECENSIONES

---

### Derecho

REVENGA SÁNCHEZ, M. (2008) *La Europa de los Derechos, entre la tolerancia y la intransigencia*, Madrid, Difusión jurídica y Temas de Actualidad, Grupo Difusión, 144 pp.

Como tantas veces ha dicho el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y nuestro propio Constitucional, la libertad de expresión es el cauce para la formación de la opinión pública libre, que es el fundamento del pluralismo político y de la democracia misma.

La importancia de la libertad de expresión para la subsistencia de la democracia explica su posición de primacía en el conjunto de los derechos fundamentales.

Esta prevalencia justifica que las medidas encaminadas a limitar esa libertad sean excepcionales y que solo procedan en circunstancias previamente delimitadas y a partir de criterios claramente identificados. No obstante, los textos internacionales sobre Derechos Humanos predicán “deberes y responsabilidades especiales” en el ejercicio de la libertad de expresión que permiten restringirla, en palabras del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de NNUU, cuando

*sea necesario para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; o la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública (art. 19.3).*

---

A lo que se añade la prohibición de

*Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (art. 20.2).*

El fundamento último de estos límites y prohibiciones es que la libertad es igual para todos. Esta es la razón por la que la Declaración Universal de Derechos Humanos prevé que los derechos puedan limitarse para lograr “*el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás*”.

Las normas que regulan la libertad y las que establecen límites a su ejercicio son igualmente vinculantes y actúan recíprocamente. A esta idea obedece la vieja doctrina del abuso del derecho que ya plasmó como límite específico de la libertad de expresión la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789, y que el jacobino SAINT-JUST expresó en su célebre frase: “no hay libertad para los enemigos de la libertad”.

El reverso de la libertad de expresión es el discurso del odio, traducción del término anglosajón *hate speech* que ha hecho fortuna, pero que quizás no sea muy acertado, porque en el odio no hay argumentación ni discurso y, si lo hay, es simplemente aparente.

El profesor de filosofía política Bhikhu PAREKH ha señalado tres elementos que siempre están presentes en los discursos del odio. Primero, se dirigen contra un grupo determinado de personas (sean musulmanes, judíos, indigentes, homosexuales); luego se estigmatiza a ese colectivo asignándole algunos rasgos o estereotipos denigratorios; y, finalmente, esos rasgos justifican el rechazo social y la discriminación de dicho grupo (“*Hate speech. Is there a case for banning?*”, *Public Policy Research*, Volume 12, Issue 4, 2006).

La primera pregunta que los juristas nos hacemos ante esta realidad es si el Derecho debe proteger bajo la libertad de expresión la difusión de cualquier idea, incluso de aquellas que ofendan o ultrajen la dignidad humana. La cuestión sería: ¿a partir de qué punto la tolerancia debe dejar paso a la intransigencia como medida de autodefensa del sistema democrático? Más claramente, ¿hasta dónde estamos dispuestos a llegar para plantar cara a los enemigos del sistema?

La segunda gran pregunta, jurídicamente mucho más compleja, es cómo distinguir entre los llamados discursos del odio, no protegidos por la libertad de expresión, y el discurso crítico, molesto o hasta procaz que sí ampara dicha libertad. Dónde trazar la frontera entre lo lícito y lo prohibido.

El profesor REVENGA SÁNCHEZ, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Cádiz y Presidente de la Asociación de Constitucionalistas de España, escribió en 2008 una obra esencial para orientar las respuestas a estas cuestiones, que el paso del tiempo y la intensificación de los discursos del odio en la sociedad global han elevado –a mi juicio– a un papel preminente en el conjunto de reflexiones jurídicas sobre los límites de la libertad de expresión. De hecho, el profesor REVENGA se ha convertido en una de las voces de referencia más importantes en este orden de problemas, como prueba que la prestigiosa colección de *Cuadernos de la Cátedra de Democracia y Derechos Humanos* le pidiese la coordinación de una obra colectiva que ha visto la luz en 2015 bajo el título de *Libertad de expresión y discursos del odio* (donde él mismo tiene un trabajo sobre “Los discursos del odio y la democracia adjetivada: tolerante, intransigente, ¿militante?”) y que la Revista jurídica de mayor difusión nacional e internacional, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, de Iustel, le solicitase un trabajo sobre “Discursos del odio y modelos de

democracia" (aparecido en el núm. 50 de esa Revista, 2015).

En los trabajos del profesor REVENGA se describen los dos grandes modelos de las democracias occidentales en torno a los límites de la libertad de expresión: el modelo norteamericano, caracterizado por la idea de tolerancia a partir de la interpretación de la Primera Enmienda a la Constitución de los EE. UU., según la cual no caben medidas que limiten la libertad de expresión; y el modelo europeo, tradicionalmente más restrictivo con la libertad de expresión como consecuencia de la mayor protección que brinda a otros derechos que entran en conflicto con aquélla, como el honor, la no discriminación o la libertad religiosa.

En Europa se tipifican los discursos del odio bajo los llamados delitos de odio, que comprenden la apología y provocación al odio y la discriminación, el enaltecimiento del terrorismo, la negación del genocidio y el escarnio de los sentimientos religiosos. Sin embargo, la eficacia del Derecho Penal es precaria en este terreno, por lo difícil que es apreciar intencionalidad dañina en ciertas expresiones satíricas, por la cobertura que les presta el contexto en el que a veces se producen, y por la tradicional consideración que tiene en la regulación de las injurias lo que sea o no aceptable según el uso social de cada época.

Por ello, las más recientes Recomendaciones del Consejo de Europa sobre *hate speech* sugieren otras vías represoras de menor intensidad, como la indemnización civil por daños o las sanciones administrativas. En materia de indemnizaciones en casos de difamación o intromisión ilegítima en la esfera de la privacidad, España tiene una larga experiencia en la aplicación de la Ley Orgánica 1/1982 de protección civil del derecho al honor, la intimidad personal y la propia imagen, sobre la que existe un cuerpo jurisprudencial muy consolidado que fija el

equilibrio entre la privacidad y las libertades de expresión y de información en la interpretación de los conceptos constitucionales de veracidad y de relevancia pública de las informaciones y opiniones que se vierten al público. Las respuestas jurídicas basadas en sanciones administrativas en este campo son bastante más raras en España, aunque en los últimos tiempos se han ensayado para acontecimientos deportivos de masas en los que, como sucede en los campos de fútbol, proliferan el insulto y los comportamientos discriminatorios y xenófobos.

Los fenómenos de escala global como la inmigración, el pluralismo cultural y religioso o el terrorismo internacional, propician la aparición de nuevas tensiones ante las que el Derecho titubea y se contradice. Las fricciones no encuentran un mecanismo de respuesta satisfactorio porque las visiones culturales del problema son muy diferentes. Como consecuencia de ello, el profesor REVENGA pone de manifiesto que la construcción del bien jurídico de la tolerancia encuentra serias dificultades en la realidad pluricultural de la globalización.

En términos históricos, la tolerancia se ha entendido como una actitud pasiva de respeto hacia lo distinto. Frente a esta concepción indulgente, la Declaración sobre la Tolerancia de la UNESCO de 1995 entiende la tolerancia como valor cívico comprometido activa y positivamente con los derechos universales inherentes a todo ser humano. Un concepto de tolerancia que no nos hace indiferentes frente a cualquier idea porque sólo acepta las que respetan esos derechos y parten del reconocimiento de los mismos.

Esta noción de tolerancia entronca con una concepción militante de la democracia que atribuye una misión activa al Estado en la defensa del pluralismo. Como nos enseñó Karl LOWENSTEIN, la democracia militante se distancia de la democracia liberal tradicio-

---

nal en que atribuye una misión activa al Estado en la defensa del pluralismo como sostén de la democracia.

La democracia en Europa está hoy asentada sobre un firme compromiso con los valores que la definen. No en vano, el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea enfatiza que Europa

*se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías. Valores (que) son comunes a una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad.*

Por compromiso militante con estos valores, el Tratado de Amsterdam introdujo un mecanismo de sanción frente a las violaciones graves que un Estado haga de los derechos que hoy proclama la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 7). El profesor REVENGA nos recuerda que el origen de esta previsión está en el caso de las sanciones al Gobierno de Austria que la Unión Europea planteó frente al partido de extrema derecha de Haider en el año 2000 por prácticas xenófobas.

Lamentablemente, al Historia muestra que, tanto entonces como ahora, Europa carece de la suficiente cohesión política para poner en práctica mecanismos sancionadores y de exclusión de los Gobiernos que sobrepasan los límites de la Carta, como recientemente prueba la impasibilidad de las instituciones europeas ante a las reacciones represivas de ciertos Gobiernos, particularmente el húngaro, en el contexto de la terrible crisis humanitaria de los refugiados de Oriente medio que vienen a Europa huyendo de una guerra alimentada por el odio étnico y religioso.

En todo caso, con sus virtudes y deficiencias, para el modelo europeo de convivencia, el

pluralismo es un valor que entraña límites y obligaciones positivas en defensa de la democracia. Como explica el profesor REVENGA, la doctrina del abuso del derecho fue formulada originariamente por los revolucionarios franceses como un blindaje frente a toda extralimitación de un derecho que supusiera la negación de otro de igual rango. Más tarde inspiró el llamado "principio del daño" formulado por John Stuart MILL a mitad del siglo XIX, según el cual lo único que podía autorizar individual o colectivamente a turbar la libertad de acción de alguien era la propia protección. La prohibición del abuso del Derecho pasó de ahí a las grandes Declaraciones de derechos humanos del siglo XX como fórmula general de prohibición de que nada de lo en ellas reconocido, tanto los derechos como sus posibles limitaciones, pudiera ser usado para destruir alguno de los derechos o libertades también reconocidos en las mismas.

Como demuestra el profesor REVENGA, en los últimos tiempos, la doctrina del abuso del derecho le está sirviendo al Tribunal Europeo de Derecho Humanos para reivindicar los principios de una democracia militante en la defensa de ciertos valores comunes europeos. La jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo parece situarse, de este modo, en la defensa del principio de igualdad y no discriminación insertando dicho principio en el ámbito protegido por las libertades que entran en conflicto con las extralimitaciones y exacerbaciones de la libertad de expresión. La doctrina del abuso del derecho se emplea así por el Tribunal para garantizar el sistema de valores democráticos evitando que los grupos mayoritarios ejerzan sus derechos de un modo que destruyan los derechos y libertades establecidos en el Convenio; especialmente el derecho a la igualdad de las minorías entendido como derecho de no discriminación. Ello ha llevado al Tribunal de Estrasburgo a reprobar afirmaciones que expresan mensajes racistas,

---

que defienden el nacionalsocialismo o que niegan el holocausto; así como a aquellos otros que ofenden de forma gratuita y sin provecho alguno para el debate público los sentimientos religiosos.

Coincido plenamente con las enseñanzas del profesor REVENGA, para quién si el ejercicio de los derechos fundamentales, y entre ellos de la libertad de expresión, puede ser potencialmente destructivo de las bases democráticas que rigen nuestra convivencia, la construcción de la tolerancia no puede ser sino una cuestión de límites

al ejercicio de los derechos; es decir, una cuestión de intransigencia ante el abuso del derecho. Por ello, creo que es esencial fomentar la educación en derechos humanos y en las responsabilidades que conlleva el ejercicio de los mismos como camino para la construcción de un concepto activo de tolerancia, que exige ser radicales en la protección de la democracia y los valores que la sostienen e intransigentes frente a quienes enarbolan el discurso del odio y la discriminación.

[Juan Antonio CARRILLO DONAIRE]

## Economía

IZUZQUIZA, D. (2015) *España por reformar. Propuestas políticas, económicas y sociales*, Santander, Sal Terrae, 222 pp.

Esta obra colectiva procede de una jornada de debate celebrada en el otoño de 2013, organizada por la revista *Razón y Fe* y el centro *entreParéntesis*; a lo largo de 2014 se han ido publicando en dicha revista una serie de artículos firmados por especialistas que partieron de los temas tratados en la reunión, asimismo se editaron dos editoriales elaborados por el consejo de redacción; todo ello ha llevado a los capítulos que componen este libro; los autores han contado también con la colaboración de los centros fe-cultura-justicia de la Compañía de Jesús. Publicado el año 2015, tiene un contenido muy actual, sin olvidar que la rapidez con la que se están produciendo los acontecimientos determina que los originales se queden enseguida anticuados.

Se insiste en que la situación de España es preocupante, ante lo cual caben dos "pe-ligros": el de la parálisis o el del acelerón alocado; este libro trata de evitar ambos. Dice así:

*No queremos quedarnos anclados en la parálisis y la queja, sino que buscamos analizar, proponer y debatir propuestas que nos permitan asumir el reto que para todos supone la necesaria reforma integral de España. Y lo hacemos de manera reflexiva, dialogante y constructiva, intentando hablar con rigor, asumiendo la voz de los expertos y las preocupaciones de la ciudadanía (p. 9).*

D. IZUZQUIZA (Director de *entreParéntesis* y jefe de redacción de *Razón y Fe*) ha sido el editor del libro; además de él mismo, los autores de los capítulos han sido: M.I. Álvarez, J. M. Alvira, P. L. Arias, A. Blanco, J. Buades, M. T. Estevan, G. Fernández, E. Lluch, C. Manzanedo, A. Matorras, F.

---

de Montalvo, E. de la Nuez, I. Zubiri y los miembros del consejo de redacción de Razón y Fe. Todos ellos ocupan puestos de dirección en las universidades Comillas, País Vasco o Cardenal Herrera, así como en las fundaciones Encuentro, ¿Hay derecho?, Foessa, en el Servicio Jesuita a Migrantes, en el Colegio de Ingenieros Industriales de Madrid, en las Escuelas Católicas, en el Centro de Estudios para la Integración Social o en la revista Razón y Fe. En general, escriben a título personal.

Tiene tres partes que corresponden a los tres tipos de propuestas que aparecen en el título. La primera de ellas corresponde a la Reforma Política.

El primer capítulo, “¿Un pueblo de verdaderos ciudadanos?”, se refiere a la desafección por la política, el déficit de participación política, la desconfianza hacia los políticos y se pregunta si algo está cambiando en la sociedad española, si bien concluye que aunque nadie confía en la política hay temas que sólo ésta podría resolver.

En el capítulo 2, “La imprescindible reforma de los partidos políticos”, aparece la siguiente crítica:

*los partidos políticos han ocupado todas las instituciones y organismos reguladores de nuestro país y han colonizado de forma muy importante las propias Administraciones Públicas, especialmente el enorme sector público que de ellas depende... la falta de separación de poderes, convertido el Parlamento en un mero apéndice del Poder Ejecutivo, y el asedio a la independencia del Poder Judicial mediante constantes iniciativas para someterlo al control político es otro factor a tener muy en cuenta (pp. 43 y 44).*

Afirman que son necesarias nuevas obligaciones de los partidos sobre todo en

el ámbito de la financiación, así como identificar las posibles “vías de escape” para intentar evitar una reducción de su ámbito de actuación; recomendando una regulación parecida a la de los partidos alemanes. Critican al Tribunal de Cuentas que nunca ha sancionado a un partido político y a los propios ciudadanos que han seguido votando a los partidos pese a la acumulación de casos de corrupción, nepotismo y despilfarro, por lo que subrayan la necesidad de convertirnos en mejores ciudadanos.

El capítulo 3, “La Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1978: necesidades de reforma”, se extiende en el análisis del debate constitucional sobre estos temas y en la reforma de la Constitución sobre el orden sucesorio y la abdicación del monarca. En nuestra opinión, faltan quizás algunas propuestas concretas sobre estos temas.

El capítulo 4, “La crisis del Estado Autonomico: el problema catalán”, no ha podido recoger las cuestiones actuales (elecciones del 27 de septiembre, etc.), deteniéndose en la reforma de los estatutos de autonomía, sobre todo del catalán, y la convocatoria de un referéndum de autonomía (ya celebrado); propone un estado federal como una posibilidad válida, aunque concluye con la frase siguiente:

*Nuestro orden constitucional supone derechos fundamentales, separación de poderes, imperio de la ley, democracia parlamentaria y representativa, respeto a la justicia y, por supuesto, poderes limitados y controlados (pág. 77).*

Creemos que estas críticas pueden aplicarse a la complicada situación actual del problema catalán.

---

La segunda parte corresponde a la “Reforma económica”.

El primer capítulo, “Cómo avanzar hacia una economía social de mercado”, indica que se trata de un problema que no sólo afecta a la sociedad española. Aporta las siguientes propuestas: una mayor progresividad de los impuestos, potenciar la competencia, apoyar las PYMES, evitar los subterfugios que permiten eludir la legislación, sobre todo la de carácter fiscal, favorecer la transparencia interna en las organizaciones, reducir las desigualdades, exigir el respeto de ciertos parámetros sociales en los mercados, supresión de los paraísos fiscales, impuestos sobre las operaciones financieras (la llamada Tasa Tobin), separar la banca de inversión de la comercial. Termina insistiendo en un cambio de mentalidad.

El capítulo 2, “Una evaluación del sistema fiscal español y las reformas necesarias”, después de criticar las ayudas a la banca (en nuestra opinión debería decir ayudas al sistema financiero), plantea que la política fiscal no debería consistir en reducciones de los gastos públicos sino en aumento de los impuestos; defiende la tributación conjunta de las rentas del trabajo y del capital, la eliminación de las desgravaciones de los planes de pensiones y de las deducciones en el impuesto de sociedades, gravar los patrimonios a precios de mercado, así como establecer la Tasa Tobin, los impuestos medioambientales y la tributación de las transacciones electrónicas. Echamos en falta un análisis de la financiación de las comunidades autónomas.

El capítulo 3, “El inagotable proceso de reforma del sistema de pensiones de la seguridad social”, expone los problemas

del sistema y las medidas adoptadas, en especial el factor de sostenibilidad y el índice de revalorización, sobre las cuales tiene una opinión favorable en cierto modo. Dice también:

*para conjugar adecuadamente la vertiente social y económica de todo proceso de reforma del sistema de pensiones es imprescindible que se efectúe un seguimiento y evaluación del impacto en clave de suficiencia y adecuación de las nuevas cuantías de la pensión (pp.117 y 118),*

añadiendo la necesidad de inyecciones presupuestarias y de reducir el fraude y la economía sumergida. Al final, hay una expresión algo oscura sobre la necesidad de los planes de pensiones.

El capítulo 4, “La reforma del sector eléctrico”, analiza muy en detalle los problemas del sector, cuyos recibos se han encarecido demasiado para las familias y sobre todo para la industria, alude al aspecto de la garantía del suministro y al crecimiento alarmante de los costes; estima que en el futuro el hidrógeno tendrá un papel relevante y que todas las fuentes de energía son necesarias, incluso las renovables.

La parte tercera está dedicada a la “Reforma Social”.

El capítulo 1, “Del contrato social al contrato mercantil: ¿hacia qué Estado de Bienestar nos encaminamos?”, critica la situación actual del Estado de Bienestar, afirmando que las medidas de reducción de las partidas de gasto social es un fenómeno generalizado en gran parte de Europa, lo que ha intensificado la pobreza y profundizado la dualización social: reducción de la movilidad social, brecha generacional, pérdida de universalidad del sistema y pérdida

---

de peso del sector público; aunque en su opinión existen alternativas: lucha contra la desigualdad social y superación de la disyuntiva público-privado; terminando con un deseo: que en las agendas de los políticos tengan una mayor importancia los lugares donde las personas estén por encima de la economía.

El capítulo 2, "Reformar el ámbito de la investigación, el desarrollo y la innovación al servicio de una prosperidad justa y sostenible", además de criticar la prioridad concedida al sistema financiero, recuerda que los países que han invertido más en la generación del conocimiento han tenido menos crecimiento del paro. En las reformas incluyen: generalizar una cultura de la ciencia y del conocimiento; cultura que desacredite el "pelotazo"; planificaciones de largo alcance; modificar los procedimientos de la Administración; cuidar la selección de personal universitario y de los centros de investigación y eliminar el miedo a las medidas fuertes o traumáticas. Complementa lo anterior con una defensa de las humanidades para corregir lo inhumano de cualquier cultura.

En el capítulo 3, "La LOMCE y el debate sobre la educación", se valora positivamente la existencia de dos redes educativas y la aportación de la escuela confesional. Sobre la LOMCE, se considera que ha faltado debate aunque contenga aspectos positivos; sobre las pruebas de evaluación externa, ve discutible la forma en que se ha tratado en la Ley. Finaliza, insistiendo en la importancia de la formación de los educadores.

El capítulo 4, "Los seis mitos de la privatización sanitaria", recoge los siguientes: Externalizar los servicios es privatizar

la Sanidad Pública; La privatización de la sanidad es un fenómeno reciente que responde al actual marco de crisis económica; Privatizar supone que desaparezca el control público del servicio; Las reformas sanitarias son competencias de la Comunidades Autónomas sin que el Ministerio de Sanidad pueda ostentar papel protagonista alguno; La mejora y sostenibilidad de la gestión del servicio sanitario pasa irremediamente por trasladar la misma al sector privado...; La privatización de la gestión del servicio es la única manera de hacer sostenible el Sistema Público Sanitario. En las conclusiones recuerdan que es necesario acabar con la confusión entre privatización del servicio y privatización de la gestión, sin perjuicio de mantener los controles existentes, manteniendo un papel protagonista del Ministerio de Sanidad.

El capítulo 5, "¿Merece la pena plantear una reforma de la política migratoria?", recoge las tensiones y controversias en relación con la política de inmigración; entre las numerosas propuestas, aparecen las políticas de control de fronteras y de lucha contra la inmigración irregular: sistemas flexibles de regularización de personas, priorizar el retorno voluntario, respeto de los derechos humanos en los retornos forzados, alternativas a la detención de personas, garantizar el ejercicio de los derechos de las personas internadas, cumplimiento de la normativa europea sobre materia de asilo, aumentar los fondos destinados al asentamiento de refugiados, ayuda a ACNUR, avanzar hacia un estatuto de los inmigrantes de países terceros similar a los de la UE y orientar la integración hacia la inclusión social.

En las conclusiones aparecen los siguientes aspectos que resumimos simplídicamente: apoyo de la monarquía parlamentaria,

---

reforma de la España de las comunidades autónomas, democracia participativa, calidad productiva, ley de dependencia, renta básica, progresividad fiscal, manifestación de las religiones en público, integración de los inmigrantes y política medioambiental; todos estos aspectos se defienden de forma más o menos explícita en el libro. Una frase final:

*que se produzca un cambio generacional, que se aborde con profundidad la demanda reforma integral; que nuevas personas, grupos, métodos y dinámicas políticas impulsen un liderazgo capaz superar el "impasse" en el que vivimos (p. 219).*

Es importante señalar que en general los autores se inclinan por las reformas y no por ruptura.

Está casi todo lo que interesa en estos momentos; quizás hay cuestiones poco tratadas, sólo alusiones, tales como el sistema financiero, la corrupción, los nuevos partidos y los movimientos sociales que en gran parte los originaron. Si aparecen otras que preocupan especialmente: las comunidades autónomas, el desprestigio político, la austeridad, la desigualdad, la pobreza, la inmigración... La forma de tratar los temas de la religión y de la escuela

privada es posible que no agreden a todos los lectores... pero es difícil contentar a todo el mundo. En conjunto, las políticas del gobierno del PP son criticadas pero no de forma partidista.

Dado el diferente origen de los autores, los capítulos tienen a veces enfoques algo sesgados, pero el conjunto resulta bastante equilibrado.

Un aspecto curioso: el empleo del lenguaje políticamente correcto; por ejemplo, a veces se alude a los planes de pensiones sin nombrarlos exactamente con estas palabras; asimismo, se habla de los bancos o del sistema financiero, sin citar expresamente a las cajas de ahorro... que algo han tenido que ver con la crisis financiera.

Como valores positivos, subrayamos que el contenido sea en gran parte de propuestas y no solo de críticas y especialmente que además de las necesarias reformas legislativas se insista en la necesidad de la educación en valores.

En resumen, lectura muy recomendable.

[Adolfo RODERO FRANGANILLO]

---

## RESEÑAS

---

### *Economía*

KRUGMAN, P., OBSTFELD, M. Y MELITZ, M. (2013) *Economía Internacional*, Madrid, ed. Pearson (9ª edición), 752 pp.

El texto que reseñamos es la novena edición del libro *Economía Internacional* del nobel de Economía 2008, Paul KRUGMAN, catedrático de Economía de Princeton University, EE. UU. Recordemos que este es el manual más utilizado por las universidades de todo el mundo para impartir los cursos de las materias del área de Economía Internacional (tales como el comercio internacional y las finanzas internacionales). Hasta la octava edición en inglés (no traducida al español; la última edición en español era la 7ª edición inglesa, publicada en 2006), el manual tenía como coautor a Maurice Obstfeld, catedrático de Economía de University of California, Berkeley, EE. UU. En esta novena edición participa un nuevo coautor: Marc J. Melitz, catedrático de Economía de Harvard University, EE. UU.

Tras la introducción, los contenidos abordados en este manual se dividen en cuatro grandes bloques. El primero de ellos ("Teoría del comercio internacional") que aborda las principales aportaciones a los modelos teóricos que explican el comercio, recoge los capítulos 2 a 8 siguientes:

2. Comercio mundial: una visión general.
3. Productividad del trabajo y ventaja comparativa: el modelo ricardiano.
4. Factores específicos y distribución de la renta.
5. Recursos y comercio: el modelo Heckscher–Ohlin.
6. El modelo estándar de comercio.
7. Economías externas de escala y localización internacional de la producción.
8. Las empresas en la economía global: decisiones de exportación, contratación externa y empresas multinacionales.

Como se aprecia en la relación anterior, se busca dar respuesta por medio de seis modelos teóricos sobre comercio internacional a la pregunta ¿por qué comercian las naciones? El primer modelo para contestarla es el ricardiano, el cual se basa en la idea de que el comercio internacional se debe únicamente a las diferencias en la productividad del trabajo (modelo de un solo factor). Con este modelo se explican las siguientes premisas: primera, un país puede ganar en el comercio aun cuando su productividad sea menor que la de sus socios comerciales en todas las industrias; segunda, el comercio es beneficioso incluso si las industrias extranjeras son competitivas debido a los bajos salarios; y tercera, el comercio es beneficioso incluso si las exportaciones de un país incorporan más trabajo que sus importaciones.

El segundo modelo que se expone fue desarrollado por Samuelson y Jones, quienes consideran la existencia de otros factores de producción, además del trabajo, denominados factores específicos porque tardan más en ser desplazados de una industria a otra. Con este modelo se plantea la hipótesis de

que el comercio beneficia al factor específico del sector exportador de cada país, pero perjudica al factor específico de los sectores competitivos con las importaciones, por lo que el efecto sobre el factor móvil (trabajo) resulta ambiguo.

La siguiente tesis analizada consiste en que las diferencias en la existencia y en el cómo son utilizados los recursos en los países (tierra, capital, recursos naturales) se reflejan en el comercio internacional, de tal forma que la economía tenderá a ser relativamente efectiva en la producción de bienes, que son intensivos en los factores más abundantes. Para poder sustentar esto último, en el libro se explica, como tercer modelo, la teoría de las proporciones factoriales de Heckscher y Ohlin. En este modelo se diferencia a los factores abundantes de los escasos; los propietarios de los primeros factores resultan beneficiados por el comercio internacional, mientras que los propietarios de los segundos son perdedores porque la competencia extranjera les lleva ventaja. Si bien es cierto que este tercer modelo tiene muchas limitaciones, permite explicar el efecto del comercio en la distribución de la renta.

El modelo estándar de comercio es el cuarto en incluirse en la obra y se construye sobre cuatro relaciones: primera, la relación entre la frontera de posibilidades de producción y la curva de oferta relativa; segunda, la relación entre los precios relativos y la demanda; tercera, la determinación del equilibrio mundial mediante la oferta y la demanda relativas mundiales; y cuarta, el efecto de la relación de intercambio sobre el bienestar nacional.

Los cuatro modelos anteriormente explicados se basan en la ventaja comparativa,

por esto, para introducir el papel de las economías de escala y externa, se incluyen como quinto y sexto los modelos de competencia monopolística y de “dumping”. La explicación de estos modelos se centra más detenidamente en las estrategias usadas por las empresas para competir internacionalmente, incluyéndose un análisis detallado sobre las empresas transnacionales y la inversión extranjera directa.

Tras la exposición de los diferentes modelos, estos especialistas señalan que la ventaja comparativa no necesariamente es la base del comercio mutuamente beneficioso (no todos ganan en el comercio, hay perdedores). También explican que la distribución de la renta es un pretexto político, no una razón de carácter social para que los gobiernos apliquen medidas proteccionistas. Además, analizan el endeudamiento internacional como un tipo de comercio intertemporal; es decir, los préstamos y el endeudamiento internacionales pueden entenderse como una forma de comercio internacional, el intercambio de consumo presente por consumo futuro afectado por una tasa de interés.

La segunda parte “Política comercial internacional” comprende los capítulos 9 (Los instrumentos de la política comercial); 10 (La economía política de la política comercial); 11 (La política comercial en los países en vías de desarrollo); y 12 (Controversias de la política comercial). En ella se presentan los instrumentos usados por los gobiernos para influir en los intercambios comerciales –aranceles, cuotas de importación, subsidios a la exportación, restricciones voluntarias a la exportación, barreras administrativas y las exigencias de contenido nacional–, y se aclaran los argumentos a favor del

---

libre comercio –economías de escala y mercados eficientes– y los argumentos en contra –bienestar nacional y fallos del mercado–.

Los autores hacen un esbozo de la política comercial de los países desarrollados, analizando los beneficios y costos del proteccionismo y describiendo las prácticas proteccionistas en los sectores agrícola y textil, en el marco de la Organización Mundial de Comercio. Abordan las políticas comerciales estratégicas que promueven las exportaciones de los sectores competitivos o desalientan las importaciones en los sectores débiles, revisando algunos ejemplos como Japón, Francia y Estados Unidos. De igual forma, estos autores describen la política comercial en los países en vías de desarrollo a partir de la estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones en América Latina; analizan la desigualdad en la distribución del ingreso en la India y hacen una interpretación del milagro asiático y sus consecuencias en la política comercial internacional. Además, como novedad de esta edición incorporan un nuevo capítulo sobre el papel de las empresas en el comercio internacional. En esta segunda parte del libro Krugman mantiene su posición expresada en otras obras: *la desregulación del mercado y la privatización deben manejarse con precaución*. Consideran que el mercado, cuyos fallos ofrecen una base lógica para sus conclusiones, no debe prescindir del control gubernamental.

La tercera parte, “Tipos de cambio y macroeconomía de una economía abierta”, tras analizar la relación entre balanza de pagos y las variables macro (ahorro e inversión), presenta un modelo económico que relaciona los tipos de cambio fijos, flexibles

y flexibles intervenidos con las políticas monetaria y fiscal, los tipos de interés, la tasa de inflación, el nivel de producción, el intercambio internacional de bienes y servicios (incluye un análisis con respecto a las barreras al comercio y los bienes no comercializables) y la expectativa del mercado sobre precios futuros. Para explicar este modelo se analizan los efectos de las variaciones en el mercado monetario y en el mercado de productos sobre el tipo de cambio del dólar con respecto al euro a corto y largo plazo, al mismo tiempo que se contrasta la teoría con los casos de algunos países como Corea del Sur, México, Reino Unido, Canadá, Japón, Alemania, Estados Unidos y Bolivia. La tesis principal en esta parte es cómo la política macroeconómica gubernamental puede utilizarse para mantener el pleno empleo en las economías abiertas ante los efectos recesivos. Una forma es aumentando la oferta monetaria que traerá como consecuencia que se deprecie la moneda nacional, expandiendo el producto y aumentando el nivel de empleo. Otra forma es la política fiscal expansiva que mediante el aumento del gasto público, la reducción de impuestos o una combinación de ambas hace que la moneda se aprecie, el producto crezca y aumente el nivel de empleo. En cualquier caso, los autores señalan varios problemas que afectan el resultado esperado al aplicar alguna política de las citadas anteriormente. Estos problemas pueden ser: el sesgo inflacionista; desconocer en qué mercado se origina el problema (mercado de productos o financiero); las políticas pueden tener un motivo político electoral, partir de predicciones o intuiciones y no de un análisis económico; además, la reducción de impuestos o aumento del gasto público pueden provocar un déficit público.

Finalmente, el último bloque “La política macroeconómica internacional” incluye los capítulos dedicados a los sistemas monetarios internacionales (n° 19), las áreas monetarias óptimas y la experiencia europea (n° 20), las oportunidades derivadas de la globalización financiera y la crisis (n° 21) y el papel de los países en desarrollo (n° 22). Al describir con claridad el sistema monetario internacional ayudan al lector a comprender por qué la capacidad de un país para mantener su equilibrio tanto interno (pleno empleo y estabilidad en precios) como externo (balanza de cuenta corriente) depende en parte de las políticas que los demás países adoptan. Asimismo, facilitan la comprensión del tipo de cambio “sucio” al analizar, y contrastar, las ventajas y desventajas del tipo de cambio flexible con las recesiones recurrentes en el escenario internacional a partir de 1980. Los autores concluyen su análisis declarando que ningún tipo de cambio funcionará correctamente si se rompe la cooperación económica internacional.

El manual se completa con un apéndice en el que se recogen las fórmulas matemáticas y gráficas lo que permite que el lector no experto evite confundirse en medio de análisis que pudiera a primera vista ser incomprendible por no estar familiarizado del todo con la economía, al mismo tiempo que permite una mayor profundización para aquellos que deseen hacer un análisis más cuidadoso de los modelos presentados. Otra característica, que además resulta atractiva para quienes no están familiarizados con la economía, tiene relación con el sencillo contraste de casos reales con la teoría económica –como la cuota de importación del azúcar en Estados Unidos, las economías externas en la industria del ocio creadas por Hollywood, el colapso del Banco Ambro-

siano, el caso de los autobuses americanos fabricados en Hungría o el precio mundial de las Big Mac de Mc Donald’s-. En este sentido es destacable la incorporación de la nueva cobertura de los sistemas bancarios y de la crisis financiera de 2007–2009, así como la inclusión de nuevos casos de estudio y recuadros especiales con ejemplos de todo el mundo.

El lenguaje empleado es técnico pero en ocasiones aparecen expresiones más coloquiales que ayudan al lector a entender los conceptos y que en ocasiones muestran la opinión de los autores ante diferentes acontecimientos. En este sentido, los autores no sólo presentan y desarrollan en esta obra las teorías sobre finanzas y comercio internacional de una forma sencilla y clara, añadiendo a las teorías clásicas o tradicionales las últimas aportaciones hechas por otros economistas, sino que al mismo tiempo exponen sus propias hipótesis. Por último, esta obra puede ser una herramienta práctica porque sienta las bases para analizar cómo las políticas proteccionistas de los países desarrollados influyen en las exportaciones de las empresas de los países en desarrollo, cuáles son las estrategias que las transnacionales usan para internacionalizarse y cómo se puede hacer frente a la competencia internacional.

Esta nueva edición presenta una gran transformación que se plasma en la revisión y puesta al día de manera exhaustiva de todos los capítulos del libro, incluyendo las últimas tendencias y acontecimientos económicos del ámbito internacional. El libro ofrece un marco de análisis actualizado y comprensible.

En definitiva, un libro recomendable para contar con un manual de referencia para

---

entender las cuestiones actuales y llevar a las clases lo apasionante de la economía internacional (globalización, países emergentes, tipos de cambio, crisis), combinando los desarrollos más recientes e importantes de esta disciplina, sin perder de vista los

planteamientos teóricos e históricos, resaltando la evolución de las nuevas teorías en respuesta al desarrollo de la economía mundial.

[M<sup>o</sup> del Carmen LÓPEZ MARTÍN]

YUNUS, M. ( 2011) *Las Empresas Sociales. Una nueva dimensión del capitalismo para atender las necesidades más acuciantes de la humanidad*, Madrid, Paidós, 253 pp.

Muhammad YUNUS recibió varios premios por su contribución a la erradicación de la pobreza y a la justicia social, hasta obtener el Premio Nobel de la Paz en 2006.

Muhammad YUNUS es un economista, profesor universitario que se implica en buscar una solución a la pobreza para lo cual crea los microcréditos, instrumento de financiación de la actividad de los pobres que facilita la inclusión; su experiencia en este sentido se ha visto plasmada en sus obras *El Banquero de los Pobres* y *Un Mundo sin Pobreza*, ambas editadas por esta misma editorial.

En *Las Empresas Sociales*, Muhammad nos presenta la continua evolución de su preocupación por cambiar este mundo. El autor piensa en el ser humano como un ser multidimensional, por un lado egoísta, centrado en la obtención de un beneficio propio, pero a su vez desinteresado porque se preocupa por lo que le rodea: intereses políticos, sociales, medioambientales, etc. Sobre esta visión del ser humano el autor plantea la creación y desarrollo de un nuevo

tipo de empresa "la empresa social", así es como denomina a lo que él llama "una compañía sin pérdidas ni dividendos, con un objetivo social", es decir, una organización que tiene propietarios pero que no recibirán ninguna remuneración económica, que realiza una actividad económica para atender una necesidad social y cuyos posibles beneficios se reinvertirán en la compañía.

En el libro de desarrolla el concepto y teoría de empresa social con abundantes ejemplos de empresas en funcionamiento, a la vez que se sugieren mejoras. Su objetivo principal es sensibilizar para promover esa semilla y creatividad que tenemos todos por el bien de la humanidad, además de compartir sus experiencias y aprendizaje al respecto.

Es un libro que se lee fácilmente y que no requiere conocimientos especiales de economía o empresariales.

El libro se estructura en 9 capítulos y se acompaña de un índice analítico que puede ayudar al lector a localizar rápidamente un tema concreto o una experiencia concreta de un sector.

En el primer capítulo se plantea el porqué de la empresa social, distinguiéndola de conceptos con los que normalmente se le

---

confunde como emprendimiento social, entidades sin ánimo de lucro, cooperativas, marketing social, responsabilidad social corporativa, diferenciándola del papel de los gobiernos, siempre sentando las bases del concepto.

En el resto de los capítulos se pone de manifiesto la problemática de la empresa social a través de la revisión de las experiencias ya vividas para resolver problemas de acceso al agua, problemas de alimentación y de asistencia sanitaria, entre otros.

Algunas recomendaciones van surgiendo como consecuencia de las experiencias vividas: la necesidad de ser flexibles; la necesaria adaptación a la cultura de la comunidad a la que se quiere beneficiar; empezar con proyectos pequeños sobre los que aprender e ir avanzando poco a poco, la necesidad de buscar una financiación

adecuada y propia de este tipo de entidades, a pesar de la dificultad; la encomienda de la búsqueda de una identidad propia, a pesar de que esté pendiente de una legislación adecuada; la necesidad de trabajar en colaboración con otras entidades que tienen experiencia en ese ámbito y que desde la dirección de esas organizaciones se anime al personal a contribuir y ayudar desde sus posibilidades.

En definitiva, como Muhammad señala hay tres elementos que guían la puesta en marcha de las empresas sociales: pragmatismo, apertura y experimentación, porque son muchas las variables que pueden afectar en su planteamiento, y todo ello debe estar guiado por un interés por contribuir a ayudar al prójimo a salir de la pobreza.

[Mercedes RUIZ LOZANO]

## Empresa

ARIZA MONTES, J.A Y MORALES FERNÁNDEZ, E.J. (2015) *Diseño y organización de empresas*, Madrid, McGraw-Hill, 187 pp.

Emilio J. MORALES y J. A. ARIZA son doctores en Ciencias Económicas y Empresariales y profesores del Departamento de Organización de Empresas de la Universidad Loyola Andalucía. Ambos acumulan sobrada práctica docente e investigadora sobre la estructura organizativa de las empresas. De ahí que no sea extraño que de nuevo se atrevan a publicar un manual que aporte nuevas luces sobre el tema organizativo.

Es de todos conocido y aceptado que los humanos somos seres que necesitamos vivir en relación. Nos vamos humanizando como personas en interacción con otros formando grupos y organizaciones. Sin embargo, quizás ya que lo tenemos muy asimilado, seamos menos conscientes de que las organizaciones son el soporte de la civilización y de la sociedad en la que vivimos. Por ello, lograr entender el proceso organizativo se ha convertido en una tarea fundamental de distintas disciplinas (administración de empresas, psicología, pedagogía, antropología, etc.).

---

La obra que tiene como objetivo ser un manual se articula en ocho capítulos. Los dos primeros, desarrollan los conceptos básicos sobre la estructura organizativa. Los cuatro siguientes plantean los diferentes elementos del diseño estructural: puestos, diferenciación en departamentos, nivel de formalización y sistema de toma de decisiones. El capítulo siete aborda la dimensión informal y la cultura organizativa. Finalmente, el capítulo ocho profundiza sobre los diferentes modelos o configuraciones organizativas que suelen adoptar las organizaciones.

El libro, adaptado pedagógicamente a los planteamientos del Espacio Europeo de Educación Superior conjuga dos dimensiones básicas. Por un lado, desarrolla un planteamiento académico de los temas con

rigor científico sin perder la sencillez del lenguaje. A su vez, presenta una perspectiva práctica en la que se incluyen múltiples casos prácticos, ejemplos, y experiencias reales que sirven para reflexionar sobre lo que se ha descrito en los distintos capítulos.

El manual puede ser una herramienta útil para profesionales del entorno empresarial ya que verán perfectamente sintetizados los temas fundamentales relacionados con las estructuras organizativas. Al mismo tiempo, es un instrumento imprescindible para todos aquellos, alumnos o personas interesadas que desde otras disciplinas quieran iniciarse en el conocimiento de la realidad que subyace en cualquier tipo de organización.

[José Luis TRECHERA HERREROS]

JOHNSON, G., WHITTINGTON, R.; SCHOLES, K.; ANGWIN, D.; REGNÉR, P. (2014), *Exploring Strategy. Text and Cases* (10th Edition), Harlow, Pearson, 783 pp.

Se trata de la última edición del manual clásico de Dirección Estratégica de Johnson y Scholes, autores a los que se han ido incorporando el resto en sucesivas ediciones. La mayoría de ellos son profesores en ejercicio o eméritos de universidades británicas, con la excepción de Patrick Regnér, que enseña en la Stockholm School of Economics.

Por tanto, es un libro de texto sobre estrategia, de inspiración europea, lo que lo dota de un carácter ligeramente diferente

con respecto a la orientación que se le da a esta disciplina en Estados Unidos (principal fuente de textos sobre la materia). Así, por ejemplo, aquí se presta más atención a las posibles estrategias de cooperación entre empresas, o a otras medidas alternativas del “éxito empresarial” más allá de los resultados económicos.

En la actualidad, la universidad española está recortando la dotación tradicional de créditos docentes de esta materia, de forma que la mayoría de los manuales se están adaptando a este cambio, reduciendo contenidos y profundidad. Ante esto, las editoriales están sacando segundas versiones de los manuales clásicos, con

---

el título de Fundamentos de estrategia o similar. Es preciso aclarar, por tanto, que el texto comentado es la obra completa, y no la versión reducida, ambas disponibles también en español, pero en una edición anterior.

El libro comienza con una introducción donde se presentan el concepto de estrategia y sus diferentes niveles y se justifica la estructura general del libro, dividida en tres partes y un conjunto de casos prácticos. La primera parte, *The Strategic Position* (la posición estratégica), trata sobre el análisis del entorno y de la situación interna de la empresa (con alguna matización que se expondrá más adelante), y la misión, visión y objetivos. La segunda parte, *Strategic Choices* (elecciones estratégicas) desarrolla los niveles competitivo y corporativo de la estrategia, incluyendo un capítulo sobre estrategia internacional y otro sobre innovación y emprendimiento. La tercera parte, *Strategy in Action* (estrategia en acción), recoge los principales temas sobre evaluación e implantación de la estrategia. El libro finaliza con treinta y cinco casos prácticos, la mayoría sobre situaciones y empresas europeas, aunque también se incluyen otros ámbitos, como *The Mexican narco-trafficking problem* (el problema del narcotráfico en México). Además, cada capítulo termina con un caso más breve, y todo el manual está ilustrado con situaciones prácticas tomadas del mundo real, que facilitan en gran medida la comprensión del tema teórico expuesto. La ausencia de situaciones referidas al contexto español puede ser un factor que desincentive el uso de este manual con alumnos de grado, ya que estos suelen preferir casos sobre empresas conocidas. No obstante, este hecho puede suponer también un elemento interesante ya que en un entorno cada vez

más internacional, es conveniente que los estudiantes tengan conocimiento sobre otro tipo de organizaciones.

La orientación pedagógica del texto viene reforzada por la profusión de casos y situaciones antes mencionados y por un conjunto de materiales y propuestas de trabajo incluidas al final de cada capítulo. Así, en primer lugar se ofrece un resumen del tema; en segundo lugar, se proponen diferentes tareas, como comentar vídeos ubicados en una plataforma "on-line ad hoc", denominada MyLab (donde también hay pruebas tipo test y otros materiales), y finalmente se recomiendan otras lecturas de apoyo. El profesor dispone, además de lo anterior, de las presentaciones de los temas y otros materiales de apoyo para las clases. Estas características adicionales son una de las principales fortalezas de este manual, algo que viene siendo frecuente en los textos anglosajones de las principales editoriales, y que los autores españoles están adoptando paulatinamente.

La estructura del libro se separa algo de los índices clásicos en este tipo de texto, tendencia que se viene observando en otros manuales desde hace tiempo, y que puede deberse a un intento por crear obras "originales" que se diferencien del resto, ante la reciente proliferación de textos sobre esta materia. Por ejemplo, tradicionalmente el apartado sobre misión, visión y objetivos suele presentarse al principio del proceso estratégico. Sin embargo, como se ha dicho, esta parte aparece después del análisis externo e interno. Si bien este suele ser el orden en el que realmente se desarrolla la estrategia en el mundo real, desde el punto de vista teórico y pedagógico quizá sea más apropiado presentarla al principio, ya que, al menos idealmente, la misión y

---

visión deberían orientar todo el resto de análisis y formulaciones.

Otro ejemplo es que el control estratégico, que tradicionalmente se considera la última fase del proceso estratégico, se incluye en este texto en el capítulo sobre *Organizing for Success* (organización para el éxito), es decir, en la fase de implementación. En este caso, los mecanismos de control estratégico se presentan dentro de los procesos necesarios para la implementación de la estrategia, opción que parece también adecuada, pero que diluye la importancia del control como fase relevante del ciclo de la estrategia.

Este texto adolece de una debilidad, compartida con muchos otros manuales sobre este tema, consistente en que no se explica el vínculo entre análisis estratégico y formulación de estrategias. Es decir, se propone una metodología de análisis del entorno y de la situación interna de la empresa, y luego se pasa a hablar de las principales opciones estratégicas existentes a nivel corporativo y competitivo, pero no se menciona cómo se da ese salto, es decir, cómo se determina qué estrategia

es más adecuada ante los resultados del análisis obtenido.

Quizá la razón de tal carencia se encuentre en que la principal metodología utilizada para el análisis, la matriz DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades), no facilita tal salto. Algunos autores, como Koontz y Wihrich, y Eduardo Bueno en España, han tratado de resolver esta carencia, pero no de forma satisfactoria. Existen otros enfoques (por ejemplo, el Objective Oriented Project Planning, aplicado normalmente en proyectos de cooperación pero perfectamente trasladable a la empresa) que permiten un paso más fluido y sencillo desde la fase de análisis a la de formulación, pero no suelen abordarse en manuales de este tipo.

En resumen, se trata de un excelente manual de Dirección Estratégica, no adaptado al entorno español, pero sí al europeo, con una larga trayectoria de ediciones que han contrastado su calidad, y con unos excelentes materiales de apoyo para el estudiante y para el docente. Es muy recomendable su uso.

[LUIS FERNÁNDEZ PORTILLO]

## Sociología

FERNÁNDEZ-MARTOS, J. M. Y ALEIXANDRE, D. (2015) *Caminar años arriba*, Cantabria, Sal Terrae, 246 pp.

José María FERNÁNDEZ-MARTOS, es jesuita y psicólogo clínico y ha sido profesor de Psicología del Desarrollo en la Universidad

Pontificia Comillas hasta su jubilación; Dolores ALEIXANDRE es religiosa del Sagrado Corazón y ha sido profesora de Sagrada Escritura en dicha universidad, también jubilada actualmente. Se trata por tanto de dos creyentes que reflexionan sobre el tema de la vejez. Hay que subrayar también

que son dos personas que aunque estén jubilados siguen todavía haciendo “cosas”.

El contenido de la obra queda claramente explicado en la siguiente frase de la contraportada:

*Los autores del libro, bordeando los ochenta, viven y proponen otro modo de caminar años arriba, en que, sin ignorar el decaer doloroso en salud y otras menguas, se abren a horizontes en los que lo bueno no queda atrás en alguna Arcadia feliz de antaño, sino que está delante, por llegar y construir.*

Esta idea está recogida también en el prólogo de Cipriano Díaz Marcos recordando que el jesuita Van Breemen decía que la vejez está llena de dificultades y malas noches pero también de oportunidades.

La verdad es que el libro nos “coge” y no nos deja indiferentes. Nos planteamos inicialmente si el contenido de esta reseña debía ser un diálogo entre los autores y el redactor de la misma, pero nos decidimos por escuchar sus palabras y resumirlas; al fin y al cabo, ellos son los que tienen que hablar; nuestro objetivo es simplemente animar a la lectura de un escrito que merece que le dediquemos un rato.

Nos detendremos, entonces, en los distintos capítulos.

La primera parte se titula “Prepárate para un tramo nuevo del camino” y contiene cuatro apartados o capítulos.

El primero “Tiempo de jubilación” contiene los discursos de despedida de ambos autores con motivo de su jubilación en la Universidad Comillas; subrayan que se trata de un momento de alegría como indica el significado de la propia palabra “jubilación”; en la pág. 24, Dolores dice

que ha constatado que no hay planta de jubilados en El Corte Inglés, esta divertida observación le lleva a la conclusión de que las personas de la tercera edad son prescindibles para la sociedad; más adelante en la página 27 da unos consejos prácticos y sobre todo recomienda el contacto con el mundo de los derechos humanos o echar una mano en alguna ONG; José María en su discurso terminaba con tres deseos u oraciones, dirigidos a los miembros de la Universidad:

*Que Dios os conceda vivir en el amor, ser excelentes profesionales que no buscan medrar y tener un porqué, un sentido para vivir (pp. 32–34).*

El capítulo 2 lleva el título de “¡Qué pronto se me hizo tarde!”; recordando la frase de Goethe sobre la sorpresa de alcanzar una edad avanzada, tiene una frase muy real:

*“Ahí va si soy de los mayores”, pensamos un buen día en que el dentista nos aconseja cambiar de dentadura, un amable joven nos cede el asiento, tenemos un nieto, un amigo previsora nos dice que es una locura no hacer ya el testamento o un coro de gente nos dice que estamos como nunca (pág. 38);*

ofrecen dos opiniones: la de uno mismo que siente que sigue siendo el mismo a pesar de los cambios y por otra parte la negatividad de la gente sobre los mayores; creen que es el momento de entrar en la verdad desnuda, la hora de llamar a las cosas por su nombre pero también de aceptarse a sí mismo; citan el sistema sueco de retiro gradual como una forma de aprovechar mejor la jubilación; como creyentes valoran el abrirse a la llamada de la trascendencia:

*Todos tenemos el reto de revitalizar una fe que a lo mejor se ha ido desgastando más que enriqueciendo en el camino de la vida (pp. 52–53).*

El capítulo 3, "Polillas, ladrones y tesoros. Avisos y cautelas para tiempos de retirada", presenta un Diseño Estratégico de Estrategia y Cesión de Paso de forma que las generaciones salientes dejen paso a los que vienen detrás, los cuales también deben ir preparando su futura retirada, principalmente de la actividad laboral pero no sólo; recuerdan la frase evangélica: "procuraos bolsas que no envejezcan", aplicándola a su situación; dicen que estas bolsas están diseñadas para guardar nuevos tesoros:

*saberes que se sedimentan... serenidad más que prisas; centrarse en lo esencial... emergencia de la identidad más honda que se esconde por debajo de lo que se hace* (pp. 58-59).

En su línea de ver en la vejez una etapa no solamente negativa añaden que el texto evangélico pretende conducirnos hacia la vertiente de un tesoro inagotable en el cielo (véanse las cuatro últimas páginas del capítulo).

El capítulo 4 que se denomina "Alcanzar el último tren o ser alcanzado por él" se centra en lo trascendente de la condición humana; citan tres fuentes que se disputan el corazón del hombre: la inquietud (se refieren al consumismo, por ejemplo, en la adquisición del último aparato tecnológico), la desmesura (que puede ser positiva cuando se refiere al deseo de satisfacer los déficits reales) y la sed de Dios (cita frases muy conocidas de San Agustín, San Juan de la Cruz, para terminar con la siguiente:

*Para vivir, basta beber de cualquier fuente; para navegar, hay que dejarse llevar por la sed de Dios* (p. 83).

La segunda parte tiene el título "Sabiduría para navegar estos años" y tiene también cuatro capítulos.

El primero de ellos "Asalto a la alegría" se refiere a la idea central de los autores: la tristeza no tiene que ser necesariamente lo propio de la edad avanzada; se refieren a dos alegrías escasas hoy en día: la cercanía de Dios y de los hijos. Recuerdan la entereza de Teresa de Ávila frente a la catástrofe de la irrupción del protestantismo:

*Determiné hacer eso poquito que yo puedo y es en mí, que es seguir los consejos evangélicos con toda perfección que yo pudiese...* (p. 90).

Distinguen la alegría (estado de ánimo habitual del que se siente bien en la vida), el optimismo (ver o esperar lo mejor de las cosas) y la felicidad (su búsqueda puede ser un obstáculo para ser alegre). Personas mayores se duelen de que sus hijos, nietos, etc. se alejen de Dios y de la Iglesia, frente a ello subrayan el pensamiento de que Dios no se ha jubilado.

El capítulo 6, "Cumplir años o cumplirse a sí mismo", retoma el tema de las dos líneas anteriores, diciendo:

*Encontramos gentes crecidas en años, pero con el traje de marinero de la primera comunión, sin haber logrado una fe personal comprensiva de la pobreza humana y la grandeza divina* (p. 104).

Recorren los hitos mayores del desarrollo religioso a través de varios apartados: religiosidad mágica, religiosidad mercantil, religiosidad atada a lo concreto, religiosidad autónoma o Dios a mi servicio, religiosidad de realización personal, religiosidad reflexiva, religiosidad conjuntiva y religiosidad mística, que termina con una pregunta al lector:

*¿Hay en mí un algo de fascinado por Dios al que encuentro, discreto en todo?* (p. 116).

El capítulo siguiente, titulado “Penúltimo recodo del camino: lo bueno está al llegar”, recuerda el martirio de San Esteban, lo que les da pie para recoger las “pedradas” que se sufren, quizás, en la tercera edad: afrontar y acoger las muertes cercanas, sentir la pobreza del balance de la propia vida, no esperar nada nuevo de la vida, tristeza y rutina, “¡Qué cabeza” Pierdo memoria y me desespero y Dios más remoto que nunca, cuando más lo necesitaría; todo esto ¡tan negativo! es enfrentado por los autores desde la fe:

*¿No podremos con garras de fe, afianzarnos en que nos espera “un patrimonio mejor y más estable”? (p. 132).*

El capítulo 8 “El almacén y la luna” contiene recomendaciones para vivir el envejecimiento de forma adecuada (en palabras de los autores hacen unas transposiciones a “lo divino”): combatir los hábitos sedentarios (en este apartado, recuerdan al paralítico que curó Jesús que esperaba continuar el resto de su vida postrado en una camilla), estimular la memoria, mantener una dieta equilibrada, vigilar audición y la vista y descansar al sol.

La tercera parte lleva el subtítulo “Palabras bíblicas para años alargados” y se divide también en cuatro capítulos.

El primero de ellos, denominado “Compañeros bíblicos en el camino del envejecer”, tiene el siguiente párrafo:

*Vamos a dirigirnos al “Álbum de familia” de la biblia en busca de las historias de vida... para encontrar inspiración y sabiduría a la hora de hacer el viraje vital que esta nueva época está reclamando. En ninguno de ellos encontraremos respuestas definitivas..., pero quizás nos ofrezcan una luz o un ángulo de visión inesperado, un “ladrillo”*

*que pueda contribuir a la tarea que tenemos entre manos... (p. 148).*

Se trata en concreto de: Abrahán y Sara, Noemí, Barzilai de Galaad, Zacarías e Isabel, Simeón y Ana, Nicodemo y Lázaro.

El capítulo 10, “Jeremías: experiencia creciente, ignorancia ungida”, acude al profeta para que les muestre el camino con su experiencia y también con su ignorancia; dice así:

*Acudo a las confesiones de Jeremías, al que su oficio y vida se le fueron haciendo problemáticos, aceptándolos en una obediencia sobrehumana, recorriendo su camino hasta el fin, en el abandono de Dios (p. 166).*

El capítulo 11 tiene un título curioso: “Preparados bíblicos para variadas dolencias (Laboratorios “José María Fernández-Martos”); describe divertidos productos para enfermedades sobre todo de la vejez; se trata de una frivolidad aparente: los “productos” tienen una “composición” tomada de la Biblia.

En el capítulo 12 “Ancianidad y enfermedad, lazarillos de nuestro caminar hacia lo bueno”, aconsejan no pararse a lamer las heridas sino abrirse a los otros cercanos; también insisten en el abandono confiado recordando una inolvidable frase de Arrupe:

*Yo me siento más que nunca en las manos de Dios. Eso es lo que he deseado toda mi vida, desde joven. Y eso es también lo único que sigo queriendo ahora. Pero con una diferencia: hoy toda la iniciativa la tiene el Señor. Les aseguro que saberme y sentirme totalmente en sus manos es una profunda experiencia (p. 207).*

En el mismo sentido dicen los autores:

---

*La creciente disminución de fuerzas, la futilidad de lo que en otro tiempo entusiasmó, los logros y fracasos interrogan sobre el sentido de todo. Hay que ir atreviéndose a pasar de la debilidad al abandono confiado (p. 215).*

La cuarta parte "Amigos de la última hora" tiene un único capítulo titulado "Ocho grandes amigos para el último instante" que en gran parte ha sido escrito por otra persona. Recoge semblanzas y algunos textos de ocho personas admirables: Christian de Chergé, Alfred Delp, SJ, Hermann Heuvers, SJ, Carlos Maria Martini SJ, Pierre Teilhard de Chardin, SJ, África Sendino, Rabindranah Tagore y Ety Hillesum.

Tiene también una Oración Final en la que destaca su profunda religiosidad y que termina con un bello texto:

*Padre, reconociendo la torpeza de mis muchas equivocaciones, postro ante ti mis años descolocados con la alegría de reencontrarme con tu rostro de Padre, sin sombra de reproche en tu ancha sonrisa feliz, porque al fin tu fiel y tenaz espera logró ablandar mi corazón de hijo... (p. 242).*

En resumen, un libro muy interesante, sobre todo por la figura de sus autores, ¡grandes personas!; el escrito, aunque muy bien expuesto, contiene originales muy diversos, como si se hubiesen redactado para distintas publicaciones. Pero lo importante es que vale la pena leerlo, lo recomendamos... y no sólo para la tercera edad.

[Adolfo RODERO FRANGANILLO]

## Derecho

SÁNCHEZ RUBIO, D. y SENENT DE FRUTOS, J. A. (2013) *Teoría crítica del Derecho. Nuevos horizontes*, Aguascalientes (Méjico), Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat, 209 pp.

Este libro es fruto de un encargo del CENEJUS (Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat, con sede en Aguascalientes, Méjico), la Universidad de San Luis Potosí y el centro Educación para las Ciencias en Chiapas (San Cristóbal de las Casas, Méjico).

Los autores de esta obra (David Sánchez Rubio, Universidad Pablo de Olavide, y Juan Antonio Senent de Frutos, Universidad Loyola Andalucía) están avalados

por una extensa labor investigadora y una muy significativa producción científica en el ámbito de la fundamentación de los derechos humanos, particularmente desde la perspectiva crítica. En la introducción, firmada por Sánchez Rubio, se plantea como una obra recopilatoria

*que expresa el fruto de nuestra colaboración en el mundo académico después de casi veinte años [...] cimentada en fuentes similares desarrolladas dentro del paradigma del pensamiento de liberación latinoamericano y la teoría crítica del derecho de aquellas mismas latitudes (p. 9).*

En ella asumen un enfoque que les conduce a *asumir políticamente una realidad que llama la atención y que compromete* (p. 10).

---

El libro está estructurado en siete capítulos que recogen otros tantos artículos (segundo, cuarto y sexto elaborados por Senent y primero, tercero, quinto y séptimo por Sánchez). Todos ellos son expresión del paradigma crítico que inspira a los autores. A pesar de la diversidad de temáticas y de que el libro es una recopilación de artículos, en ningún momento pierde unidad y coherencia, ni se relaja el compromiso personal de los autores frente a las situaciones de injusticia en el contexto latinoamericano y mundial.

En el primero de ellos, Sánchez Rubio aborda una reflexión sobre los desafíos contemporáneos del Derecho, y lleva el subtítulo de *Diversidad, complejidad y derechos humanos*. En él se tratan algunas de las cuestiones más novedosas que tiene que afrontar la reflexión sobre derechos humanos, tales como las derivadas de la globalización y las tecnologías de la comunicación. Según Sánchez, el imaginario jurídico predominante se basa en ideas y conceptos asumidos de forma generalizada e incuestionada, algunos de los cuales generan obstáculos que impiden solucionar los retos que deben abordar las sociedades actuales. El autor señala tres tipos de límites: epistemológicos, axiológicos y culturales, y plantea la necesidad de responder a ellos con la asunción de varias responsabilidades que el imaginario jurídico debe incorporar para superarlos: asumir un pensamiento complejo, relacional e interdisciplinario, adoptar una racionalidad y una ética de la vida y de lo vivo, utilizar un paradigma pluralista del derecho e incorporar la pluri-diversidad y la interculturalidad del mundo a los estudios jurídicos.

El segundo artículo, elaborado por Senent, analiza las características fundamentales

de la teoría crítica según la elaboración de Ignacio Ellacuría. A partir de ahí, y una vez establecidas las bases desde las que Ellacuría articula su pensamiento crítico, el autor elabora una continuación del pensamiento ellacuriano desde el que abordar nuevos desarrollos partiendo de sus planteamientos iniciales (desde Ellacuría). En el primer apartado (*de*), Senent se centra en señalar los límites epistemológicos y metafísicos del positivismo kelseniano imperante en el siglo XX. Desde esta crítica, Senent intenta *proseguir el camino de desarrollo de la teoría crítica del derecho* (p. 47), elaborando dos avances derivados del marco ellacuriano: la reconstrucción de las categorías fundamentales de la teoría jurídica empleadas para entender los fenómenos jurídicos y la propuesta de un ideal que oriente racionalmente el desarrollo de los sistemas jurídicos, y que no es otro que la sostenibilidad de la vida humana.

El tercer capítulo (Sánchez) lleva el título de *Inversión ideológica y derecho penal mínimo, decolonial, intercultural y anti-hegemónico*. En esta sección se proponen algunas pistas relativas al papel del derecho penal como instrumento de garantía de los derechos humanos. Esta reflexión se aborda desde el contexto latinoamericano, que el autor caracteriza como *capitalismo periférico y de-colonial*, y fuertemente condicionado por las desigualdades socio-económicas, la discriminación racial y las desigualdades de género. El autor desarrolla su reflexión desde una visión no sancionadora-punitiva del Derecho Penal, desde la que pretende abrir líneas anti-hegemónicas, liberadoras y emancipatorias en la lucha por los derechos humanos. Su objetivo es ofrecer fórmulas de socialización justas menos agresivas para la dignidad humana que un derecho penal estrictamente

---

punitivo, y que al mismo tiempo incorpore una visión pluralista.

El cuarto artículo contenido en esta publicación (*Sujeto libre y discernimiento de la ley*, Senent) está encabezado por unos versos de Pedro Casaldáliga, y aborda de una forma muy general el análisis de la relación entre las personas y los sistemas legales. El marco en el que el autor ofrece su reflexión está orientado desde la perspectiva de secularización de la ley, a la que atiende tanto desde un planteamiento histórico como desde un enfoque actual. Seguramente, el lector menos familiarizado con la temática, encontrará llamativo el hecho de que la evolución histórica de la secularización de la ley que propone el autor arranque con la figura de Jesús de Nazaret, *motor de la crítica secularizadora* (p. 113), que ofrece una visión de los sistemas legales y las instituciones como medios al servicio de la vida de las personas, que son el fin al que deben servir. Basándose en textos de Hinkelammert, Senent plantea un esbozo de crítica de la ley y el poder inspirada por el evangelio de Juan, aunque el propio autor lo ofrece como ensayos en forma *todavía muy tentativa* (p. 114).

El capítulo quinto (Sánchez) lleva el título *Contra una realidad simplificada de los conceptos de democracia y derechos humanos*. En esta sección, el autor reflexiona sobre determinadas asunciones sociales relativas a las ideas de democracia y derechos humanos, las cuales son difundidas por los medios de comunicación y por las instancias políticas tradicionales de representación. En este caso, el foco se amplía para atender no sólo a la situación latinoamericana, sino también a la española y al concepto de democracia manejado en nuestro país; Sánchez se refiere espe-

cialmente a la movilización ciudadana del 15M y los movimientos de *indignados*. La metodología que sigue el autor es muy clara: ofrece una definición de democracia y de derechos humanos (basada la primera en posibilitar un poder del pueblo para el pueblo, y la segunda en el valor de la dignidad humana), y desde ellas aborda una crítica a determinadas asunciones simplificadoras. En el caso de la democracia, la que limita lo circunscribe al ámbito de la representación política; en el caso de los derechos humanos, la que vincula su tutela a procesos de *desempoderamiento*.

El sexto capítulo (Senent) se titula *El método de la historización de los conceptos normativos*, y pretende ofrecer una crítica del abuso que se hace de los conceptos normativos e ideológicos, así como plantear la importancia y el valor de los conceptos o *ideales* que los sistemas jurídicos y políticos proclaman como definitorios de su propia identidad y orientación. El texto se divide en dos partes; en la primera, el autor describe el método de historización, propuesto por Ignacio Ellacuría en diversos estudios a lo largo de los años 70 y 80. En la segunda, Senent aplica el método al concepto de los derechos humanos, de modo que se pueda analizar *su verdad* (p. 173) en función de los efectos sociales e históricos que produce. Entre las conclusiones, destacamos la idea de que la síntesis de los derechos humanos no puede alcanzarse por deducciones lógicas a partir de principios universales, sino por *constatación histórica a partir de la experiencia de las mayorías populares* (p. 194).

El séptimo y último capítulo (Sánchez) está inspirado en la película de Ridley Scott *Blade runner* (1982). El autor analiza la película desde la perspectiva de los dere-

---

chos humanos, atendiendo a si los distintos personajes son reconocidos o no en sus derechos en función de sus particulares condiciones (étnicas, robóticas, raciales, de clase, sexuales, etc.). Desde este enfoque, Sánchez ofrece una reflexión de los derechos como procesos de lucha reales, *de movimientos sociales oprimidos que confrontan las opresiones* (p. 199), y sobre el modo en que la ciencia-ficción trata las relaciones humanas traducidas en forma de derechos humanos, de modo que algunos personajes son sacrificados por no tener

valor y otros reciben protección para poder mantener su vida.

En suma, un texto de gran interés para conocer la perspectiva crítica de la fundamentación de los derechos humanos, para rastrear la obra de dos autores comprometidos con situaciones de injusticia en Latinoamérica, y un volumen de lectura ágil y muy coherente en su temática y planteamientos.

[Manuel LÓPEZ CASQUETE DE PRADO]

---

## NOTICIAS

---

ALLEN, R. C. (2013) *Historia económica mundial: una breve introducción*, Madrid, Alianza editorial, 254 pp.

R. ALLEN es un prestigioso académico que ha sido profesor de la Oxford University hasta 2013, en la actualidad es profesor "distinguido" de Historia económica en la New York University en Abu Dhabi. Ha recibido numerosos premios por los trabajos y escritos que ha realizado, siempre en el terreno de la historia económica.

El libro que reseñamos es un texto breve sobre la historia económica desde finales del siglo XVIII hasta la actualidad, si bien tiene algunas referencias a los siglos anteriores. Se trata de cuestiones muy conocidas pero que pueden interesar a los estudiantes de economía; contiene una panorámica breve pero completa del comportamiento económico aunque desde nuestro punto de vista, lo más interesante es la interpretación que realiza de las razones del desarrollo económico; dice así:

*concluye que el desarrollo económico en Europa Occidental y América del Norte se basó en la creación de mercados nacionales unificados, el funcionamiento de aranceles externos, la promoción de bancos que estabilizaban la moneda e invertían en la industria, y la extensión del sistema educativo de masas (contraportada).*

En otros trabajos ha expuesto que la industrialización del Reino Unido se produjo por la existencia de unos salarios altos, debido en parte al carácter del imperio británico, lo que llevó a un descenso del número de trabajadores y a una intensificación del capital y de la energía, unido a unas

decisiones políticas que favorecieron a la industria y no por unas superestructuras tal como se defiende en las teorías marxistas.

Los nombres de los capítulos muestran claramente el contenido de la obra:

1. La gran divergencia.
2. El progreso de occidente.
3. La Revolución Industrial.
4. El despegue de los países ricos.
5. Los grandes imperios.
6. Las Américas.
7. África.
8. El modelo clásico y la industrialización tardía.
9. El gran impulso a la industrialización.

Tal como hemos indicado, las opiniones del autor sobre este apasionante periodo son especialmente interesantes. Recogemos algunas de ellas.

Para Allen el PIB no es una medida adecuada del bienestar por lo que acude a unos cálculos de los salarios reales, ya que considera que éstos son más representativos. Los salarios británicos eran mucho más elevados que los de los países pobres, en los que sólo alcanzaban niveles de subsistencia. Piensa que estos últimos afectan negativamente a la salud, el nivel educativo, etc. En su opinión *La Revolución Industrial fue consecuencia de los salarios elevados, y no sólo su causa* (p. 28). Todo esto es indiscutible pero olvida la pobreza

---

de una parte de la población inglesa como aparece en las obras de Dickens.

En el capítulo sobre “El progreso de Occidente”, alude a la primera globalización, cuyos éxitos tuvieron importantes consecuencias para el desarrollo económico, tales como: 1) el crecimiento de la urbanización dio lugar a mercados laborales fuertes; 2) el crecimiento de la demanda de alimentos dio lugar a las revoluciones agrícolas en algunos países occidentales; 3) la mayor demanda urbana propició las revoluciones energéticas en los mismos países; 4) generó un alto nivel de alfabetización y una mayor formación técnica.

El estudio de la Revolución Industrial, insiste en los inventos de la época, sobre todo de la máquina de vapor, que a mitad del siglo XIX se aplicó al transporte y a la industria; afirmando, el autor, que la mitad del crecimiento de la productividad laboral en Inglaterra fue debido al uso del vapor.

En el capítulo “El despegue de los países ricos” explica cómo se extendió la revolución industrial a Europa Occidental y a Estados Unidos a lo largo del siglo XIX; insistiendo de nuevo en que los altos salarios llevaron a la creación de maquinaria que ahorraban mano de obra y aumentaban la ventaja competitiva que, sin embargo, no otorgó ninguna ventaja a los países pobres.

Expone que los grandes imperios orientales, sobre todo de Asia, que tenían un sistema de producción muy artesanal, quebraron por la competencia de los países industriales. Observa que algunos países que eran pobres en el siglo XIX, dieron en el XX un gran impulso a la industrialización consiguiendo progresar.

En el capítulo “Las Américas” recuerda la economía colonial en primer lugar y la independencia de Estados Unidos y de América Latina en segundo lugar. Compara ambas parte del continente, indicando que los afroamericanos representaban una proporción de la población de Estados Unidos mucho menor que la de los indígenas y negros en Latinoamérica; esto le lleva a afirmar que si Estados Unidos hubiera tratado a una elevada proporción de sus habitantes de la misma forma que trataba a los afroamericanos hubiera fracasado como nación, por la limitación de su potencial económico.

Analiza las causas de la pobreza de los países africanos, deteniéndose en el comercio de esclavos y en el colonialismo entre otros aspectos. La descolonización no llevó al progreso económico debido al mantenimiento de los líderes tribales y de la administración colonial ya que según Allen la práctica del colonialismo era difícil de erradicar.

Aparece un capítulo sobre “El modelo clásico y la industrialización tardía” que llega hasta el siglo XX y en el que trata los casos de Rusia, Japón, China y América Latina; estos países no llegaron a neutralizar el desfase con Occidente y sufrieron una gran desigualdad e inestabilidad política, lo que muestra según el autor que el modelo clásico había llegado a su fin.

En el último capítulo se detiene a estudiar el gran impulso a la industrialización en alguno de los países citados en el párrafo anterior, especialmente en China, destacando el legado de la planificación y a una política prudente en dicho país lo que le está permitiendo llegar a ser el mayor fabricante del mundo y según

---

sus palabras: *el mundo habrá cerrado el círculo* (p. 212).

Finaliza el libro subrayando que en ciertas zonas (cita entre otras a Corea del Sur, Taiwan, Singapur...) se ha alcanzado la escolarización de masas y la industrialización dirigida por el Estado, terminando con las siguientes palabras:

*cual de las iniciativas seguidas por estos países fue la más eficaz continúa siendo objeto de un acalorado debate... La mejor política para lograr el desarrollo económico continúa, por lo tanto, en litigio y sometida a debate* (pp.214 y 215).

El libro se completa con unos apartados de Referencias, Lecturas complementarias,

Listas de figuras y tablas además de un Índice analítico. Todo muy útil.

Como hemos visto Allen aporta una interesante interpretación de la historia económica dejando a un lado sin embargo las ideologías. Piensa que el modelo clásico ya no sirve, y aunque defiende un cierto grado de planificación, no llega a exponer claramente un nuevo modelo.

Obra muy importante; nos permitimos recomendar su lectura a los estudiantes de economía... y también a algunos estudiosos de esta ciencia más veteranos.

[ARF]

## Editoriales de *Revista de Fomento Social* de 1991 a 2014

TÍTULO	AÑO	Nº
La guerra del golfo, ¿ha terminado?	1991	182
Elecciones municipales y autonómicas	1991	183
<i>Centesimus Annus</i>	1991	183
El resurgir de los nacionalismos	1991	184
1992: escuchar a América latina	1992	185
Después de Maastricht: más Europa	1992	186
El plan de convergencia	1992	187
Se acabó el 92: hora de balances	1992	188
Tormenta monetaria sobre Europa	1992	188
La década de gobierno socialista: un balance político	1993	189
La década de gobierno socialista: un balance económico	1993	190
Mercado y solidaridad a propósito del acuerdo del GATT	1994	193
El empleo en España	1994	194
Modernización de la administración y función pública	1994	195
Las dos batallas del 0,7%: solidaridad y desarrollo	1994	196
Elecciones municipales en un contexto de crisis e incertidumbre	1995	197
Crisis y futuro del Estado del bienestar	1995	198
De cumbre a cumbre	1995	199
Un instrumento para la promoción de la justicia	1995	200
Elecciones del 3 de marzo	1996	201
Medios de comunicación social en una sociedad democrática	1996	202
El reto de la pobreza	1996	203
Las migraciones: problema o síntoma	1996	204
La moneda única: ¿merece la pena? Y después, ¿qué?	1997	205
Enseñar y aprender en la universidad	1997	206
El fútbol como síntoma	1997	207
La ética empresarial: ¿necesidad, utilidad o pretexto?	1997	208
Reparto del tiempo de trabajo y lucha contra el desempleo	1998	210
La política económica del gobierno popular: España, ¿va bien?	1998	211
La crisis financiera mundial	1998	212
La solidaridad interterritorial en cuestión	1999	213
Las elecciones del 13 de junio: ¿qué modelo de democracia?	1999	214
¿Es posible la "tercera vía"?	1999	215
<i>Revista de Fomento Social</i> : algunas novedades	1999	216

TÍTULO	AÑO	Nº
Empresa y sociedad: interrogantes éticos	2000	217
Globalización integradora vs. globalización excluyente	2000	218
En torno a la crisis de <i>Manos Unidas</i>	2000	219
Las jornadas sociales de la Compañía de Jesús (presentación)	2000	220
La enseñanza de iniciativa social. Razones y desafíos	2001	221
Las cajas de ahorros bajo la presión política, económica y social	2001	222
La Política Agraria Común europea en un mundo globalizado	2001	223
Migraciones y globalización: los derechos humanos como marca de referencia	2001	224
Familia y trabajo	2002	225
Nuevas tecnologías y cambio económico: interrogantes a propósito de la segunda modernización andaluza	2002	226
De Río (1992) a Johannesburgo (2002): éxito o fracaso de la cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible	2002	227
Vivir en la sociedad de consumo	2002	228
Acción política y comportamiento de los católicos en España	2003	229
Economía mundial: bajo el signo de la incertidumbre	2003	230
La economía española durante el gobierno de Aznar: la expansión diferente	2003	231
Sociedad de la información, ¿sociedad de la comunicación?: aportaciones para la reflexión	2003	232
Dos días de marzo	2004	233
Financiación autonómica: un reto para el nuevo gobierno	2004	233
La enseñanza de la religión en la escuela. Una solución posible	2004	234
De nuevo el petróleo	2004	235
Más allá de la Constitución: Europa entre raíces cristianas y laicidad	2004	236
Desarrollo económico y social: teorías, propuestas, responsabilidades	2005	237
Tercera edad: entre oportunidad y dependencia	2005	238
Una reflexión sobre la construcción del espacio de educación superior	2005	239
La vivienda en España: un mercado imperfecto e injusto	2005	240
La <i>Revista de Fomento Social</i> cumple 60 años	2006	241
La financiación de la Unión Europea: los límites de una ambición	2006	242

TÍTULO	AÑO	Nº
El nuevo momento de Latinoamérica	2006	243
La responsabilidad social de la empresa: ¿el coste de tener conciencia?	2006	244
Las ofertas públicas de adquisición. Una valoración	2007	245
Ciudadanía y educación: desafíos, incógnitas, posibilidades	2007	246
La política económica del gobierno Zapatero, continuidad, cambio, nuevas incógnitas	2007	247
Claves para comprender la crisis financiera internacional	2007	248
La Constitución Europea renace de sus cenizas: el Tratado de Lisboa	2008	249
El malestar de la política	2008	250
El hambre, ¿tsunami silencioso?	2008	251
(Nota introductoria)	2008	252
La cooperación con el desarrollo en tiempos de crisis. El caso español	2009	253
La pequeña empresa ante la crisis: entre el apoyo y el compromiso	2009	254
Libertad religiosa en España. ¿Hacia un nuevo modelo normativo?	2009	255
“La ilusión de la identidad”: el actual debate europeo	2010	257

TÍTULO	AÑO	Nº
“Ser hermanos más allá de la globalización”. El desarrollo humano integral en <i>Caritas in Veritate</i>	2010	258
La crisis del euro	2010	260
“Vivir de otra manera”. Una ética para la sostenibilidad	2011	261
El futuro de la Política Agraria Común europea: nuevas perspectivas	2011	262
De la retórica de la competitividad a la economía tutelada. La política económica del segundo gobierno Zapatero (2008–2011)	2011	264
Un sistema de Economía social de mercado para una Europa solidaria, responsable y productiva	2012	265
Sentido de la formación ética en la universidad	2012	266
La Política de la Unión Monetaria Europea (UME) y sus consecuencias para España	2012	268
Regeneración ética y compromiso político para una sociedad democrática avanzada	2013	269–270
Crisis económica y derechos sociales irreductibles. Valor de la dignidad humana como criterio para los derechos sociales	2013	271
El “ideal realista” europeo. Lo que está en juego en las elecciones al Parlamento europeo	2013	272
Orden político mundial: dos escenarios y algunas propuestas	2014	273–274
Universidad y liderazgo de servicio	2014	275

editorial   
**SAL TERRAE**

Leonardo Boff

LEONARDO BOFF

La sostenibilidad

*Qué es y qué no es*

La  
sostenibilidad  
*Qué es y qué no es*

 SAL TERRAE

Presencia Social

224 págs.

PVP: 14,00 €

Sobre el Sistema Tierra y el Sistema Vida, incluida la especie humana, pesan graves amenazas originadas por la irresponsable actividad humana, a punto de destruir el frágil equilibrio del planeta. La consecuencia más perceptible es el calentamiento global, que se revela en hechos tan extremos como los tsunamis, las grandes sequías y las devastadoras inundaciones.

Frente a la crisis socioambiental generalizada, la sostenibilidad constituye una cuestión de vida o muerte. El autor realiza un recorrido histórico desde el siglo XVI hasta nuestros días, sometiendo a rigurosa crítica los distintos modelos existentes de desarrollo sostenible.

editorial   
**SAL TERRAE**

Ugo Biggeri

UGO BIGGERI

El valor del dinero

*Banca, finanzas y ética más allá del mito del crecimiento*

El valor  
del dinero

*Banca, finanzas y ética más allá del mito del crecimiento*

 SAL TERRAE

Presencia Social

160 págs.

PVP: 12,95 €

«El valor del dinero no está en el dinero mismo, sino en las personas que lo usan, en las relaciones que favorece, en el bien común que crea».

«¿Qué puedo hacer con mi dinero? Como es obvio, puedo hacer muchas cosas y muy diferentes entre sí, pero la primera de todas es... ¡hacerme preguntas! Preguntas acerca del dinero, de su significado, de su valor, del valor que tiene para nosotros. Las preguntas acerca del dinero son en nuestros días, lo queramos o no, preguntas sobre la vida» (Ugo Biggeri).

## RELACIÓN DE TÍTULOS – PUBLICACIONES ETEA o en coedición

AUTOR	TÍTULO	P.V.P. I.V.A. incluido
AMADOR HIDALGO, L.	<b>La aplicación de los sistemas expertos a la gestión de la empresa agrícola</b>	10,22
ARCENEGUI RODRIGO, J. A., GÓMEZ RODRÍGUEZ, I. Y MOLINA SÁNCHEZ, H.	<b>Manual de auditoría financiera</b> (Coeditado con Desclée de Brouwer)	21
ARIZA MONTES, J. A.	<b>El reto del equilibrio. Una guía práctica para decidir cómo emplear su tiempo</b> (Coeditado con Desclée de Brouwer)	15
CALDENTEY DEL POZO, P. Y ROMERO RODRÍGUEZ, J. J. S. I. (EDITORES)	<b>El SICA y la UE: La integración regional en una perspectiva comparada.</b> (Colección de estudios centroamericanos)	s.d.
CASTELLS, J. M <sup>a</sup> ., HURTADO, J. Y MARGENAT J. M <sup>a</sup> . S. I. (EDITORES)	<b>De la dictadura a la democracia. La acción de los cristianos en España, 1939–1975</b> (Editado por Desclée de Brouwer, Centro Pedro Arrupe y Ayuntamiento de Sevilla)	12
CORDOBÉS MADUENO, M. Y MUÑOZ TOMÁS, J. M <sup>a</sup> . (COORDINADORES)	<b>Casos de contabilidad financiera. Referencia a la normativa internacional</b> (Coeditado con Desclée de Brouwer)	23
CORDOBÉS MADUENO, M., MOLINA SÁNCHEZ, H. D. Y MUÑOZ TOMÁS, J. M <sup>a</sup> .	<b>Manual de contabilidad financiera</b> (Coeditado con Desclée de Brouwer)	20
CORDOBÉS MADUENO, M., MUÑOZ TOMÁS, J. M <sup>a</sup> ., RUIZ LOZANO, M. Y TIRADO VALENCIA, P.	<b>Contabilidad de costes: casos y soluciones</b>	11,42
DELGADO ÁLVAREZ, M., HERNÁNDEZ ROMÁN A. Y AMADOR HIDALGO, L.	<b>Ejercicios de microeconomía</b> (Coeditado con Desclée de Brouwer)	23
DELGADO ÁLVAREZ, M., LÓPEZ MARTÍN, M <sup>a</sup> . C. Y ROMERO RODRÍGUEZ, J. J. (COORDINADORES)	<b>Economía y territorio. La Comunidad Autónoma Andaluza</b> (Coeditado con Desclée de Brouwer)	18,15
DUARTE MERELO, J.	<b>Extracción de conocimiento de bases de datos. Una aplicación para la calidad en centros universitarios</b> (Coeditado con Desclée de Brouwer)	14
GALÁN HERREROS, F.	<b>Riesgo, rentabilidad y eficiencia de carteras de valores</b> (Coeditado con Desclée de Brouwer)	15,05
GODOY LÓPEZ, L.	<b>Estudio de un caso de Desarrollo Endógeno</b>	16,61
GODOY LÓPEZ, L. (COORDINADOR), MOLINA ORTIZ, L. Y MOLINA SÁNCHEZ, H. D.	<b>Preparación y análisis de estados financieros</b> (Coeditado con Desclée de Brouwer)	20
GONZÁLEZ CANO, V.	<b>Crédito y endeudamiento en las agriculturas andaluzas</b>	12,00
JIMÉNEZ ESCOBAR, J.	<b>Los beneficios fiscales de la Iglesia católica. Negociación, fundamento y alcance</b> (Coeditado con Desclée de Brouwer)	17
JIMÉNEZ ESCOBAR, J. Y MORALES GUTIÉRREZ, A. C. (DIRECTORES)	<b>Dirección de entidades no lucrativas. Marco jurídico. Análisis estratégico y gestión</b> (Coeditado con Thomson – Civitas)	s.d.
MARTÍN LOZANO, J. M.	<b>El impacto de la Política Agraria Común en las agriculturas andaluzas</b>	11,12
MARTÍNEZ ESTUDILLO, F. J.	<b>Superficies Maximales en el espacio de Lorentz–Minkowski</b>	5,62
MARTÍNEZ ESTUDILLO, F. J.	<b>Introducción a las matemáticas para la economía</b> (Coeditado con Desclée de Brouwer)	33
MILLÁN LARA, S. Y RODRÍGUEZ ÁLCAIDE, J. J.	<b>Modelos decisionales en la planificación de zonas urbanas. Una aplicación a los terrenos liberados por RENFE en la ciudad de Córdoba</b> (Coeditado con la Universidad de Córdoba)	6,01

AUTOR	TÍTULO	P.V.P. I.V.A. incluido
MONTERO SIMÓ, M.	<b>Análisis jurídico tributario de la sociedad cooperativa</b> (Coeditado con Desclée de Brouwer)	20
MONTERO SIMÓ, M <sup>a</sup> . J.	<b>El marketing en las ONGD. La gestión del cambio social</b> (Coeditado con Desclée de Brouwer)	15
MORALES GUTIÉRREZ, A. C.	<b>La Cooperativa como realidad social, ideológica y económica</b>	4,72
MORALES GUTIÉRREZ, A. C.	<b>Financiación de las Cooperativas de Trabajo Asociado: ¿Problema o Síntoma?</b>	8,50
MORALES GUTIÉRREZ, A. C.	<b>Arquitectura de los sistemas organizativos + CD de ejercicios</b>	15,63
ORTEGA CARPIO, M <sup>a</sup> . L.	<b>Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica</b> (Coeditado con IEPALA)	15,63
PÉREZ HERNÁNDEZ, P. P.	<b>La demanda del aceite de oliva en España y la política agraria de la Unión Europea</b>	11,42
DE LOS RÍOS BERJILLOS, A.	<b>Financiación Autonómica. Cuestión de principios</b> (Coeditado con Desclée de Brouwer)	16
RODERO FRANGANILLO, A. Y BARROSO CAMPOS, C.	<b>Un modelo Macroeconómico del Equilibrio Global</b> (2 <sup>a</sup> edición)	6,01
ROMERO RODRÍGUEZ, J. J. Y RODERO FRANGANILLO, A (DIRECTORES)	<b>España en la CEE: del Acta Única al Tratado de Maastricht</b> (2 <sup>a</sup> edición)	10,92
ROMERO RODRÍGUEZ, J. J. Y RODERO FRANGANILLO, A. (DIRECTORES)	<b>España en la Unión Europea. Más allá del euro</b>	12,02
ROMERO RODRÍGUEZ, J. J. S. I. (EDITOR)	<b>Sociedad, política y economía en el cambio de siglo. Reflexiones de "Fomento Social"</b> (Coeditado con Sal Terrae)	16
RUL-LAN BUADES, G.	<b>Administración de recursos humanos</b> (3 <sup>a</sup> edición)	7,21
RUL-LAN BUADES, G.	<b>Los sindicatos en los países de la Unión Europea (Vol. I)</b>	8,50
RUL-LAN BUADES, G.	<b>Los sindicatos en los países de la Unión Europea (Vol. II)</b>	6,61
RUL-LAN BUADES, G.	<b>Origen político de los sindicatos</b>	9,14
RUL-LAN BUADES, G.	<b>Poder sindical y democracia</b>	5,32
TIRADO VALENCIA, P.	<b>Gestión de costes y mejora continua. Los sistemas de costes y de gestión basados en las actividades (ABC-ABM)</b> (Coeditado con Desclée de Brouwer)	13
TITOS MORENO, A. Y OTROS	<b>Cambio estructural en el Sistema Agroalimentario Español (1970-88)</b>	9,62
TRECHERA HERREROS, J. L.	<b>Trabajar en equipo: Talento y talante. Técnicas de dinámica de grupos</b> (Coeditado con Desclée de Brouwer)	13
TRECHERA HERREROS, J. L.	<b>Como gota de agua. La Psicología aplicada a las organizaciones</b> (Coeditado con Desclée de Brouwer)	17
VARIOS	<b>Sociedad y economía en los años 90. Reflexión de la Revista de Fomento Social</b>	9,92
VILLASECA MOLINA, E. J.	<b>El sistema de garantías recíprocas en Andalucía. Un análisis del modelo y propuesta de futuro</b> (Coeditado con Desclée de Brouwer)	15,20



## Normas de publicación

La *Revista de Fomento Social* admite artículos y notas originales en español que no hayan sido enviados a otra revista. Los manuscritos, cuya extensión máxima no excederá de 60.000 caracteres con espacios para los artículos y 40.000 para las notas, se enviarán por correo electrónico a la dirección: [info@revistadefomentosocial.es](mailto:info@revistadefomentosocial.es)

Se recomienda la siguiente organización del texto:

1. **ENCABEZAMIENTO.** Constituido por:

Título: Claro, corto y conciso. No más de 40 caracteres incluyendo espacios.

Nombre del autor o autores.

Dirección completa de la institución a la que pertenecen.

Titulación académica y cargo profesional que desempeñan en la actualidad

2. **RESUMEN.** Debe ser lo suficientemente informativo para permitir al lector identificar el contenido e interés del trabajo y poder decidir sobre su lectura. No debe sobrepasar las 150 palabras.

3. **PALABRAS CLAVE.** Máximo de siete, sugeridas por el autor; podrán ser modificadas o complementadas por el consejo de redacción.

4. **AGRADECIMIENTOS.** En caso de incluir agradecimientos, estos irán como primera nota a pie de página.

5. **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.** Al final del trabajo. Las referencias se ordenarán por orden alfabético del autor, o primer autor si son varios. Para distintos trabajos de un mismo autor o autores se tendrá en cuenta el orden cronológico según año de publicación. Si en un mismo año hay más de un trabajo de un mismo autor o autores, se añadirá a continuación del año una letra que permita identificar la referencia (por ejemplo, 2006a; 2006b).

El criterio de presentación de referencias será el siguiente: Apellidos (en versalitas), inicial del nombre (en mayúscula), año de publicación (entre paréntesis), título del libro (en cursiva) o del artículo (entre comillas), título de la revista en la que se incluye el artículo (en cursiva), lugar de publicación y editorial (en caso de libro), número de la revista y páginas de ésta.

6. **NOTAS A PIE DE PÁGINA.** Las referencias bibliográficas se harán citando la inicial del nombre y el apellido del autor (en versalitas), el año (entre paréntesis) y, en su caso, las páginas de referencia.

7. **CUADROS Y FIGURAS.** Se numerarán correlativamente y de forma independiente, tendrán un breve título e indicarán sus fuentes. Las figuras se presentarán en forma apta para su reproducción directa.

8. **ABREVIATURAS.** El uso de abreviaturas ahorra espacio, pero el artículo pierde facilidad de lectura si aquél es excesivo. Cuando por necesidad haya que utilizarlas se definirán cuando se citen por primera vez.

9. **EVALUACIÓN.** La *Revista de Fomento Social* acusará recibo de los trabajos que se le cursen. Los trabajos recibidos son sometidos de una manera anónima a dos procesos, al menos, de evaluación externa. Teniendo en cuenta los informes emitidos por los evaluadores, el consejo de redacción de la Revista decidirá sobre la aceptación de los trabajos.

RFS



UNIVERSIDAD  
**LOYOLA**  
ANDALUCÍA

Un proyecto de futuro con valores...

PASIÓN POR CONOCER  
SERVICIO  
UNIVERSALIDAD Y APERTURA  
EXCELENCIA  
EXIGENCIA  
COMPROMISO  
LIDERAZGO Y DIÁLOGO



UNIVERSIDAD  
**LOYOLA**  
ANDALUCÍA

Campus Córdoba  
ETEA  
Escritor Castilla Aguayo, 4  
14004 Córdoba  
Tel. 957 222 100

[www.uloyola.es](http://www.uloyola.es)

Campus Sevilla  
Palmas Altas  
C/ Energía Solar, 1  
41014 Sevilla  
Tel. 954 371 888



UNIVERSIDAD  
**LOYOLA**  
ANDALUCÍA

**RFS**

[www.revistadefomentosocial.es](http://www.revistadefomentosocial.es)

**sumario**

Una revisión de los escenarios actuales  
de América Latina

Ley natural y ética universal, **JOSÉ MANUEL CAAMAÑO  
LÓPEZ Y JULIO LUIS MARTÍNEZ MARTÍNEZ S.I.**

Libertad de expresión y “discurso del odio”: la construcción  
de la tolerancia, **JUAN ANTONIO CARRILLO DONAIRE**

La agenda del gobierno, **ANTONIO PORRAS NADALES**

La Unión Europea ante la inmigración, **EDUARDO  
MOYANO ESTRADA**

Juristas para la justicia, **FERNANDO SANTOS URBANEJA**

El sentido del don, **MANUEL LÓPEZ CASQUETE DE  
PRADO**

La responsabilidad social empresarial de Volkswagen: ¿error  
o fraude?, **EDUARDO IBÁÑEZ RUIZ DEL PORTAL Y  
SERGIO MARGENAT CALVO**