

Octubre · Diciembre 2003

REVISTA

Fomento Social

*Sociedad de la información
¿sociedad de la comunicación?*

*XXV aniversario de la Constitución
española*

Libre competencia y empresas en crisis

El planeta agua

La reforma de la Ley del menor

Cambios en el sistema financiero

Los agrónomos ante los nuevos retos

Juan Pablo II: Mensajes para la paz



Número 232 · Volumen 58

REVISTA DE FOMENTO SOCIAL

Nº 232 – VOLUMEN 58

OCTUBRE–DICIEMBRE 2003

RESÚMENES / ABSTRACTS 593

EDITORIAL

– *Sociedad de la información ¿sociedad de la comunicación?: aportaciones para la reflexión* 599

ESTUDIOS

- Antonio PORRAS NADALES: *La Constitución española en su veinticinco aniversario* 625
- Luis M^a MIRANDA SERRANO: *Libre competencia y recuperación de empresas en crisis (Entre la eficiencia económica y el compromiso social)* 643
- Gaspar RUL–LÁN BUADES: *El planeta agua* 681
-

NOTAS

- Ana María SÁNCHEZ CARRASCO: *La reforma de la “Ley del menor”* 729
- Adolfo RODERO FRANGANILLO: *Los cambios del sistema financiero durante las dos últimas décadas* 743
- Eduardo MOYANO ESTRADA: *Nueva agricultura y multifuncionalidad: un reto para el ingeniero agrónomo* 755
-

CRÓNICAS

- Pedro CALDENTEY DEL POZO: *Primera conferencia anual de la red latinoamericana de estudios sobre integración y comercio* 765
- Ildfonso CAMACHO LARAÑA: *XVI Reunión del Grupo Fomento Social...* 771
-

DOCUMENTOS

- Juan Pablo II: *Mensaje para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz...* 777
- Juan Pablo II: *Discurso al cuerpo diplomático* 787
-

BIBLIOGRAFÍA

- *Recensiones* 793
- *Reseñas* 803
-

ÍNDICE GENERAL DEL VOLUMEN 58 (2003) 811

SUMARIO



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 593-598

RESÚMENES-ABSTRACTS

EDITORIAL

Consejo de Redacción

Sociedad de la información ¿sociedad de la comunicación?: aportaciones para la reflexión

¿Hasta qué punto nuestra sociedad está bien informada? El artículo editorial de este número comienza resumiendo las reflexiones que ya hiciera hace unos años el Consejo de Redacción sobre un tema similar. A continuación se enumeran algunos criterios de orden ético para la valoración del papel de los medios en las sociedades avanzadas. Sigue una descripción sucinta de la situación de la oferta y de la demanda (o consumo) de medios, así como un análisis somero de diez grandes tendencias que se observan en el mundo de la comunicación en la actualidad. De aquellos criterios y de estas tendencias se deducen algunas consecuencias acerca del debatido papel de los medios como instrumentos de comunicación y de opinión. Termina el artículo con una llamada a la lectura como el medio más idóneo para llegar a una ciudadanía informada y culta.

Editorial Board

Information Society, Communication Society?: food for thought

To what point is our society well informed? The editorial of this number begins by summarising the ideas that some years ago the Editorial Board offered on a similar subject. We go on to give some criteria of an ethical nature for evaluating the role of the media in advanced societies. Then follows a concise description of the situation of the

media's offer and demand (or consumption), as well as a brief analysis of ten general tendencies observed in the world of the media today. From these criteria and tendencies certain consequences can be deduced with respect to the questioned role of the media as a vehicle of communication and opinion. The article ends with a claim for reading as the most appropriate means of reaching informed and educated citizens.

ESTUDIOS / PAPERS

Antonio PORRAS NADALES

La Constitución española en su veinticinco aniversario

Nuestra Revista se suma a la celebración de las bodas de plata de la Constitución con estas reflexiones de uno de nuestros más habituales colaboradores. En ellas, se abordan y valoran sucesivamente, siguiendo el texto constitucional, algunos temas nucleares. Se han garantizado los derechos básicos, a partir de una lectura expansiva de los derechos fundamentales. El sistema de representación democrática tiene algunos defectos que conducen a una falta de calidad de nuestra vida democrática. El sistema parlamentario adolece del defecto de una excesiva impronta presidencialista y de un predominio del ejecutivo. El poder judicial, con órganos rectores excesivamente politizados, necesita todavía de un proceso de modernización. Sigue pendiente la reforma de la administración. Y, sobre todo, se ha producido un vuelco competencial a favor de la construcción –aún sujeta a fuertes polémicas– del novedoso Estado de las Autonomías. Queda abierta la cuestión de la posible reforma de nuestra carta fundamental.

The Spanish Constitution on its twenty-fifth anniversary

Our Review joins the celebration of the Constitution's silver wedding with these reflections from one of our most frequent collaborators. Here, certain key questions are successively touched on and assessed, according to the text of the constitution itself. Basic rights have been guaranteed, from a generous interpretation of fundamental rights. The system of democratic representation suffers certain defects that lead to a lack of quality in our democratic life. The parliamentary system is prone to an excessive presidential stamp and predominance of the government. Judicial power, with excessively politicised governing boards, still needs to undergo a process of modernisation. Reform of the Administration is still awaited. And, above all, a turnaround in authority has happened in favour of setting up the novelty of a State of Autonomies – still subject to virulent controversy. The question is still open regards the possible reform of our fundamental charter.

Luis M^a MIRANDA SERRANO

Libre competencia y recuperación de empresas en crisis (Entre la eficiencia económica y el compromiso social)

Este trabajo se enmarca en el seno de la clásica dialéctica entre la corriente de pensamiento de signo liberal que está convencida de que la competencia genera por sí misma, sin necesidad de intervenciones correctoras, la máxima eficiencia tanto económica como social (hoy en alza), y la corriente de pensamiento que reclama la presencia de valores normativos tales como la justicia y la solidaridad social en el ordenamiento jurídico del mercado (actualmente en baja). En efecto, al hilo del análisis de las experiencias americana y europea, esta contribución doctrinal trata de dilucidar si el Derecho de la competencia admite o no que las concentraciones empresariales puedan funcionar excepcionalmente como medidas «anticrisis», salvadoras de empresas ruinosas que se encuentran al borde de desaparecer del mercado; y si en estos casos excepcionales lo conveniente y razonable es que el Derecho *antitrust* flexibilice sus mecanismos sancionadores y represores, dados los saludables fines de recuperación de empresas perseguidos por estas operaciones y las beneficiosas consecuencias sociales que de ellas se derivan para los trabajadores e inversores de las empresas implicadas y, en suma, para la colectividad en general.

Free competition and recuperation of companies in crisis (Between economic efficiency and social commitment)

This study falls squarely in the heart of the traditional argument between liberal lines of thinking that firmly believe that competition itself generates maximum economic and social efficiency (a growing trend), with no need for correcting interventions, and the lines of thinking that claim the presence of regulating values such as fairness and social solidarity in a legal regulation of markets (a declining trend). Thus, reflecting the analysis of American and European experiences, this doctrinal contribution endeavours to clarify whether the Law of competition admits or not that grouping of companies could work as "anti-crisis" measures in exceptional circumstances, as saviours of ruinous companies on the point of disappearing from the market; and if in these exceptional cases what would be reasonable and appropriate is that the Antitrust Law make their disciplinary and repressive mechanisms more flexible, given the healthy aims of recuperation on the part of companies persecuted for these operations, and the resulting beneficial social consequences for workers and investors in the companies involved and, in the end, for everyone concerned.

Gaspar RUL-LÁN BUADES

El planeta agua

El presente ensayo es un intento de ver la importancia del agua en la vida y los problemas a los que nos podemos enfrentar en el futuro no lejano si no tomamos

conciencia de que el agua es, a pesar de su abundancia global, un bien que hay que gestionar racionalmente y distribuir equitativamente. El ensayo analizará el agua primero, en las primitivas cosmogonías como fuente de vida, luego el agua como fuente de las civilizaciones, pero también como fuente de conflictos, para finalmente, analizar la situación actual de tan preciado bien en el mundo y sugerir las posibles líneas de actuación una vez se ha reconocido el agua como derecho fundamental esencial para asegurar el derecho a un nivel de vida adecuado para cada individuo y al desarrollo sostenido de la humanidad.

The water planet

The present article endeavours to give a general view of the importance of water in life, and the serious problems we might have to face in the near future if we do not become conscious that water, in spite of its apparent abundance on our planet, can very soon become a scarce commodity that has to be rationally managed and fairly distributed. The article first analyses water as a fountain of life, then water as a basis of civilisation, but also as a possible source of conflicts, and finally, the situation of water in the world today, suggesting possible lines of action, once it has been admitted that water is a fundamental right that is essential to ensure an adequate standard of living for every single person, and sustained development for humanity.

NOTAS / NOTES

Ana María SÁNCHEZ CARRASCO

La reforma de la “Ley del menor”

Las modificaciones recientemente introducidas en la Ley del Menor no han hecho sino endurecer una ley considerada blanda y permisiva con respecto a los menores infractores. Las innovaciones vienen a introducir el matiz de la venganza en relación con las actuaciones de la víctima en el proceso, sin embargo, en la práctica no aportan apenas nada nuevo al procedimiento.

Reform of “law for minors”

The modifications recently introduced into the Law for Minors has done nothing but toughen a law considered lenient and permissive with respect to offenders who are minors. The innovations introduce a tinge of revenge into the victim's actions in the process, however, in practice they offer almost nothing new to the proceedings.

Adolfo RODERO FRANGANILLO

Los cambios del sistema financiero español durante las dos últimas décadas

Se exponen los importantes cambios experimentados por el sistema financiero español durante un largo período, en el que se ha producido una variación de su estructura que no tiene precedentes en el pasado. El análisis de la banca, de las cajas de ahorro y de las rurales muestra un proceso de liberalización y de homologación con los países avanzados. Se detecta también una pérdida de importancia de los bancos públicos: Grupo ICO y Banco de España, aunque por distintas razones. Esta reforma se enmarca en una variación profunda de la situación financiera de los sectores económicos, especialmente en lo que se refiere a las Administraciones Públicas y a las sociedades no financieras. Se añade asimismo un comentario de los riesgos de este proceso que ha llevado a frecuentes problemas e incluso a sonados escándalos, cuya corrección se está iniciando en los años más recientes.

Changes in the Spanish Financial System during the last two decades

We describe the important changes that the Spanish financial system has undergone throughout a long period of time, in which a structural change has taken place without precedents in the past. The analysis by commercial banks, and rural and savings banks, indicates a process of liberalisation and parity with advanced countries. The lessening of importance on the part of state-owned banks has also been detected: the ICO group and Bank of Spain, although for different reasons. This alteration is immersed in a deep variation of the financial situation of economic sectors, especially to do with Public Administration and non-financial concerns. At the same time a comment is included on the risks of this process that has frequently led to problems and even to notorious scandals, whose correction has begun to take place in the last few years.

Eduardo MOYANO ESTRADA

Nueva agricultura y multifuncionalidad: un reto para el ingeniero agrónomo

El mundo rural se enfrenta en la actualidad a nuevos desafíos. Desbordando un enfoque estrictamente productivista, que atribuía al campo la única función de producir alimentos, se está desembocando en el descubrimiento de nuevas dimensiones. Siempre será fundamental esa dimensión económico-productiva, pero hoy se es más consciente que nunca de las nuevas dimensiones de lo rural: la dimensión socio-cultural, la dimensión medioambiental, la dimensión ética y la dimensión política. Esta multifuncionalidad implica un cambio profundo en la concepción misma del oficio de ingeniero agrónomo. El presente artículo contribuye precisamente a profundizar en esa nueva forma de concebir esta profesión.

New Agriculture and multifunctionality: a challenge for agronomists

The rural world has to face new challenges today. Going beyond a strictly productive vision, which ascribed to this field the sole function of producing food, we are spreading

into the discovery of new dimensions. The economic-productive dimension will always be essential, but today we are more conscious than ever of new dimensions in the rural environment: sociocultural, environmental, ethical and political. This scope for multifunctions entails profound changes in the very conception of the trade of the agronomist. This article contributes to delving deeper precisely into this new way of conceiving the profession.



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 599-624

Sociedad de la información ¿sociedad de la comunicación?: aportaciones para la reflexión

Consejo de Redacción

«Et aujourd'hui, l'enjeu se trouve là: la gloire sociale devient, comme jadis, l'adversaire de la vérité. Et le domaine de la communication est un lieu de gloire plus qu'un lieu de vérité: c'est un danger archaïque, une menace grave pour notre société».

«Y hoy todo se juega en ello: la gloria social se transforma, como en otros tiempos, en adversario de la verdad. Y el ámbito de la comunicación es un lugar de gloria más que de verdad: es un peligro arcaico, una amenaza grave para nuestra sociedad» (Michel Serres)¹.

*(PALABRAS CLAVE: MEDIOS DE COMUNICACIÓN, TENDENCIAS DE LOS MEDIOS, ÉTICA
KEY WORDS: MEDIA, TENDENCIES OF THE MEDIA, ETHICS)*

¹ Tomado de la entrevista publicada por la revista *Projet*, nº 274, junio 2003.

1. Introducción

No es la primera vez que la Revista de Fomento Social se ocupa de estos temas. Nuestros lectores quizá recuerden que en el artículo editorial del número 202, correspondiente a abril-junio de 1996, ya abordamos el tema de “Los medios de comunicación social en una sociedad democrática”. Fue aquella una reflexión aplicada al contexto español y que partía de la constatación de que –por muy diversos motivos– los mensajeros, los medios, se estaban transformando cada vez más en noticia. En un primer apartado que titulábamos “La omnipresencia del cuarto poder” hacíamos un balance inicial acerca de los aspectos positivos y negativos de los medios. A continuación poníamos en relación a los medios con el fenómeno más amplio y profundo de la comunicación y, en particular, de la comunicación de masas, por oposición a la comunicación de élites.

La parte central de nuestra reflexión de entonces se articulaba en torno a la idea de que los medios de comunicación deberían estar al servicio de la sociedad. Para ello, nos fijábamos en los fines o funciones de estos poderosos instrumentos: permitir la existencia y consolidación de una opinión pública en una sociedad pluralista; satisfacer el derecho ciudadano a informar y a ser informado; ser vehículos de transparencia de la realidad. Pero estos fines están muy condicionados –negativamente– por los medios (en todos los sentidos de la palabra), y en particular por fenómenos tales como la concentración del poder mediático en un modelo oligopólico, la relativa falta de independencia debido al sectarismo dominante en los medios más influyentes, la total dependencia de la publicidad para poder garantizar la viabilidad económica de las empresas mediáticas.

Reaccionando contra una cierta sensación de impotencia generalizada, terminábamos entonces nuestro editorial preguntándonos –¿desde un medio de comunicación como es nuestra Revista!– qué alternativas existen para hacer frente a los medios en su realidad actual. Tanto a nivel individual como a nivel colectivo hay algunas acciones y actitudes que podrían favorecer una mayor eficiencia y una más grande honestidad, tanto en los productores de los medios de comunicación como en sus consumidores.

También tratamos, esta vez de forma indirecta, el tema de los medios cuando elaboramos nuestra reflexión editorial “El fútbol como síntoma”, aparecido en el nº 207, correspondiente a julio-septiembre de 1997. En él analizábamos la irrupción de la televisión y de las plataformas digitales en el “negocio” del fútbol.

Hemos decidido volver sobre este asunto, porque la problemática implicada no es hoy menos acuciante que lo era entonces y porque, sin duda, el debate y la crítica sobre la calidad de las producciones mediáticas –especialmente en lo que concierne a la televisión– se han avivado intensamente con razón en épocas recientes.

Hemos tomado como punto de partida algunas preocupaciones del ciudadano medio, con cierto nivel cultural, con sus preguntas y sus sospechas: ¿cómo funcionan realmente los medios (ritmos, plazos, criterios de selección de lo que publican)?; ¿cuáles son los cambios técnicos que han sucedido en los últimos años y que condicionan su misma estructura de producción y distribución?; ¿hasta qué punto las estructuras de grupos de poder y de relaciones de intereses condicionan el hecho mismo de la información y de la comunicación, incluso cuestionando su fiabilidad?

El proceso que hemos seguido ha sido semejante al de algunos de los anteriores artículos editoriales. Aparte de las reuniones del Consejo de Redacción, celebramos dos sesiones de seminario con algunos invitados cualificados². Todo esto ha condicionado el contenido de las páginas que siguen. En general, cuando se habla de los medios se piensa ante todo en los escritos, concretamente en los periódicos de ámbito nacional de gran difusión, y en las cadenas de televisión. Nosotros hemos centrado nuestra atención en la problemática de la prensa escrita, aunque también se hará alusión de forma circunstancial a los otros medios; y, dentro de aquella, no hemos olvidado la prensa local (muy bien representada en nuestro seminario), que constituye para un número muy elevado de lectores el principal medio escrito de información y un vehículo privilegiado de creación de opinión.

² En la primera de ellas, celebrada en ETEA el 22 de mayo de 2003, dos personas amigas nos ofrecieron –a título personal– algunos de sus conocimientos, ideas y reflexiones: Matías Morillo–Velarde Chiclana, entonces gerente, y María Olmo, jefa de sección, ambos del Diario Córdoba. Pudimos de esa forma contar con la perspectiva de un diario local, con mucho el más leído en la provincia de Córdoba. Para el segundo seminario, contamos con la amable presencia del profesor Lorenzo Gomis, director y fundador de la revista cultural El Ciervo. Lorenzo Gomis ha sido subdirector del diario La Vanguardia y director de El Correo Catalán. Actualmente es el “defensor de la comunidad universitaria” en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Su larga experiencia en el mundo del periodismo nos ayudó a iluminar los aspectos éticos en los medios de comunicación. Esta sesión tuvo lugar el 31 de octubre de 2003, también en ETEA. En ambas sesiones contamos con la presencia de otros colegas de ETEA que enriquecieron el debate con sus aportaciones. Desde aquí deseamos agradecer a nuestros invitados su amabilidad al aceptar participar en nuestra reflexión así como sus ricas aportaciones. Ni que decir tiene que es el Consejo de Redacción quien asume la responsabilidad exclusiva del contenido del editorial.

El esquema que seguimos es éste: en un primer apartado explicitamos los criterios que nos guían a la hora de acometer una valoración crítica sobre el panorama de los medios; a continuación describiremos las tendencias que consideramos más sobresalientes en el mundo de los medios; finalmente expresaremos algunas reflexiones críticas extraídas de los datos anteriores. Como se ve, de hecho, aplicamos el clásico esquema “ver–juzgar–actuar”, aunque en este caso cambiamos conscientemente la secuencia para empezar por los criterios de juicio.

2. Algunos criterios de juicio: ¿medios? ¿al servicio de qué fines?

Comencemos por enumerar una serie de criterios éticos que nos parece deben guiar cualquier consideración crítica acerca de los medios.

Una ética de los medios de comunicación no tiene más remedio que comenzar preguntándose por la razón de ser de los mismos. Puede parecer un planteamiento esencialista, pero pensamos que resulta esclarecedor, en la medida en que nos enfrenta con la relación medios–fines, que es central en toda reflexión ética.

Ante todo, hay que caer en la cuenta de que los medios de comunicación social son medios. Esto significa que sólo se pueden entender adecuadamente desde el fin al que se orientan. Y ese fin está incluido en la misma expresión: la comunicación social. Al hablar de medios de comunicación social estamos incluyendo una relación de medios a fin. Los medios de comunicación cumplirán su fin –se legitimarán a sí mismos– si son un verdadero vehículo de comunicación entre las personas y los grupos sociales. Y la primera condición de una comunicación aceptable es que sea veraz, que no distorsione la realidad.

Pero transmitir la realidad con exactitud no es tarea fácil, porque depende mucho de la perspectiva desde la que se la mire. Por consiguiente, el criterio de veracidad es tan difícil de rebatir en principio como complicado de observar en la práctica. Como principio vale, al menos, para desautorizar y rechazar todo intento de tergiversar intencionadamente los hechos que se comunican. Esto resulta obvio, pero no lo es tanto a la vista de lo que muchas veces los medios transmiten. No está de más, por tanto, recordarlo.

Sin embargo, en la práctica las cosas son más complejas. Se nos ocurren al menos cuatro factores que explican esta complejidad.

En primer lugar, la objetividad es casi imposible porque la transmisión de

un hecho está condicionada por circunstancias muy diferentes: la extensión que se asigna a la noticia, el enfoque que se le da, los titulares con que se la acompaña, el contexto en que se la coloca, etc. Todas esas circunstancias explican que el perfil final de la noticia y lo que llega al destinatario no sea la objetividad desnuda del hecho, sino también el ropaje con que se reviste.

En segundo lugar, los responsables de los medios seleccionan lo que van a transmitir, y eso supone de nuevo alejarse de la objetividad desnuda. En una sociedad donde la información disponible es tan abundante que llega a desbordar a cualquiera, la selección de lo que se transmite es inevitable. Y la responsabilidad que implica esta selección exige discernir con qué criterios se hace y en función de qué fines. Aquí habría que considerar que los medios no están con frecuencia sometidos a un tribunal, aunque en los últimos tiempos se estén dando algunos pasos en esta línea.

En tercer lugar, los medios no acceden directamente a los hechos potencialmente noticiables. Estos llegan a través de esos intermediarios tan poderosos, que son las agencias, sometidas hoy a un proceso de concentración creciente. Es un fenómeno que conduce a una creciente homogeneización de contenidos. Pero también los intermediarios pueden ser de otra índole. Entonces se plantea la conveniencia de verificar la veracidad de lo recibido. Es evidente que un medio no puede verificar todo lo que le llega. Ahora bien, eso no implica que tenga que desentenderse siempre de esa verificación. ¿En qué casos ésta está recomendada o resulta indispensable? El hacerlo en determinados casos será un signo de responsabilidad.

En último lugar –y este es el punto más decisivo aquí–, los medios no pretenden sólo comunicar los hechos objetivos, aspiran también a transmitir ideas. Y está muy justificado que así sea. Porque nuestro mundo no vive sólo de la realidad fría, sino también de la interrelación de las personas y los grupos, con sus distintas visiones de la vida, sus aspiraciones y los valores que orientan la existencia. Los medios siempre serán un vehículo decisivo para el intercambio de ideas. No hay que mirar esta dimensión de la comunicación moderna con resignación, ni como el precio que hay que pagar para estar informados. Cuando se compra un periódico o una revista, cuando se conecta un canal de radio o de televisión, no se hace sólo para recibir información aséptica, sino también por sintonía con las ideas y puntos de vista que en ellos se elaboran, se reflejan y se transmiten.

La pregunta de si puede existir una prensa independiente –o, más en general, un medio independiente–, resulta casi ingenua. Sin embargo, al menos como

horizonte, creemos que no se debe renunciar a ello. Porque, aunque no existan medios totalmente “neutrales”, hay que aspirar a una honestidad básica con respecto al destinatario. El hecho de que todo medio tenga connotaciones ideológicas, de que sea un medio para transmitir ideas con una determinada orientación en una sociedad esencialmente pluralista, obliga a plantear con toda seriedad la relación entre fidelidad a lo real y comunicación de ideas. Estamos demasiado habituados a ver cómo se sacrifican en el altar de las ideas que se quieren promover y transmitir los datos más elementales de la realidad, cómo se “construye” la realidad en función de los intereses ideológicos del comunicador. Aquí el derecho a transmitir una determinada visión de la vida entra en colisión con el derecho del ciudadano a no ser engañado y manipulado. Y, como siempre que hay choque de derechos entre personas o colectivos con distinto grado de poder social, los más indefensos llevan las de perder. La consecuencia suele ser que el ciudadano se siente tan impotente que acaba desconfiando sistemáticamente de todos los medios, de los que se supone con toda naturalidad que “siempre mienten”. Este juicio es injusto por ser tan general, pero se explica como una manifestación despechada de impotencia. No está mal recordar aquí la importancia que tiene la organización de la sociedad, a todos los niveles posibles, para defender al ciudadano de todo abuso de poder.

Y hablar de poder social lleva a hablar del dinero. Es inevitable. La relación del dinero con los medios tiene una doble dimensión: la necesidad de dinero para disponer de medios de comunicación y la utilización de los medios como instrumento de hacer dinero. Una palabra sobre cada una de estas dimensiones.

El deseo de que en una sociedad plural haya cauces para expresar adecuadamente las distintas cosmovisiones existentes choca con el condicionamiento económico. No son las ideas que más valen las que más se difunden, sino las que tienen detrás un respaldo económico mayor para difundirse. ¿Es mucho pedir que quienes poseen recursos económicos abundantes para la transmisión de ideas no se contenten con transmitir las propias, sino que reflejen también en sus medios las ideas de los demás, convirtiéndose así en plataformas para ese intercambio plural? Un medio que se atreva a reflejar ese pluralismo social, aunque posea su ideología específica y se encargue de no ocultarla, será más apreciado por el ciudadano que aquel otro intransigente con todo lo que no sean las propias ideas.

No podemos pasar por este punto sin decir una palabra sobre la responsabilidad de los poderes públicos y de los medios que ellos controlan. Y esta palabra

ha de ser duramente crítica, porque están pagando con dinero de todos los ciudadanos un instrumento que debería ser para todos, pero que está descaradamente puesto al servicio de los intereses del grupo que lo controla. En la alternancia de partidos gobernantes en España y en todas sus comunidades autónomas siempre hemos asistido al mismo juego: el partido en el gobierno utiliza los medios públicos (la televisión, concretamente) como instrumento a su servicio y recibe por ello críticas más que justificadas del partido en la oposición; pero la historia se repite idéntica cuando el poder cambia de manos. Esta tendencia ha aumentado llamativamente en los últimos años en las diferentes administraciones llegándose a la actual “contaminación” partidista de casi todas las televisiones, con la notable excepción en el estilo y contenidos de TV2.

Pero el dinero no es sólo un instrumento al servicio de los medios de comunicación, sino también un fin en el uso de estos. Muchos medios son, sin género de duda, negocios, y negocios muy rentables. Por eso hay que aplicarles los criterios éticos de todo negocio: que la rentabilidad es un fin legítimo, con tal de que no sea absoluto. Viene aquí bien recordar la distinción entre el bien interno y el bien externo de una actividad profesional: el bien interno de una profesión es aquello que la especifica y constituye su propia identidad, el fin intrínseco a la misma (atender a la salud en el caso del médico, comunicar en el caso del profesional de la comunicación); el bien externo es aquello que se puede conseguir en cualquier profesión (dinero, prestigio, etc.). Los medios de comunicación ganan dinero, pero no pueden hacer de ello su fin último, de forma que lo que hemos llamado su “bien interno” quede subordinado al lucro económico. También este principio de toda ética empresarial y profesional es aplicable a los medios de comunicación social. Si se tuviera más presente, nos ahorraríamos tanta prensa superficial y tanta telebasura. Saldríamos todos ganando..., menos ellos, claro.

Y todavía cabe contemplar la hipótesis de un medio en que la comunicación y difusión de ideas sea tan determinante que la rentabilidad quede del todo postergada; hay medios –especialmente públicos– que pierden dinero y, sin embargo, permanecen (frecuentemente financiados por el erario público) por el poder que da a sus titulares. También existen casos de ese estilo, que buscan la mera supervivencia económica o incluso disponen de recursos para financiar una actividad que es deficitaria. Este caso, que no es frecuente, sirve al menos para ilustrar distintas formas de combinar los diferentes fines de los medios de comunicación social.

Como se ve, no hemos hecho más que reflexionar sobre el concepto de medios de comunicación social y desentrañar lo que nos parece se encierra en dicha expresión. Ello nos ha permitido explicitar ciertos criterios, a primera vista bastante evidentes y hasta poco discutibles, pero que podrían dar mucho juego para orientar el complejo mundo de los medios en nuestra sociedad. Sin ninguna pretensión de exhaustividad sistemática, veamos a continuación algunos datos sobre la situación.

3. Panorama actual de los medios

Para esbozar este breve panorama, proponemos un esquema simple de análisis: primero pasaremos revista a algunos elementos relacionados con la oferta de medios, y luego incidiremos en aquellos que tienen más que ver con la demanda, con el consumo de dichos medios.

La oferta actual de medios de comunicación

Vamos a referirnos a los medios existentes en España, puesto que éste es el ámbito en el que hemos pensado. Este panorama es equivalente al de otros países adelantados, si bien entre ellos existen casos singulares, especialmente EEUU, y también Reino Unido y Alemania.

En cuanto a la televisión, el número de cadenas es impresionante: 5 canales nacionales, 12 canales autonómicos, casi 750 cadenas locales; y además una plataforma digital, que se ha formado por la fusión de las tres existentes con anterioridad.

En relación con la prensa escrita, contamos con 184 diarios, de información general, deportiva o económica. A partir de diversos diarios, se han creado ediciones regionales o provinciales, cuyo número va aumentando paulatinamente. Es también elevado el número de cabeceras de prensa gratuita; sólo en Madrid, hay más de setenta entre diarios y otros periódicos.

Existen también unas 1.400 emisoras de radio, que en gran parte están agrupadas en cadenas de ámbito estatal.

Si nos referimos a las revistas, nuestras fuentes contabilizan un número superior a 6.000, de las que supuestamente unas 500 se distribuyen en los quioscos.

En otro terreno, hay que aludir a un fenómeno reciente: los portales y sitios

«webs» en Internet, que incluyen noticias y en otros casos ofrecen resúmenes o artículos completos de los medios escritos más importantes. Algunas de estas ofertas digitales no han conseguido el éxito esperado.

La demanda de medios o de información

La información sobre el «consumo» de medios no es demasiado amplia, y no está exenta de críticas por su discutible validez. Con frecuencia, se publican datos sobre el tiempo medio de visión de las televisiones. También el Estudio General de Medios contiene, además de otras informaciones, datos sobre la lectura de la prensa. Asimismo hay también cifras sobre el número de radioyentes. La lectura de revistas en general, con excepciones, es conocida con menos precisión. De todas formas, éste es un tema que necesita aportación de datos de forma periódica y estudios de mayor valor científico.

A título de ejemplo, recogemos la siguiente información procedente del «Informe comunicación 2000», que se refiere a la media diaria en minutos per cápita dedicados en España a los distintos tipos de medios:

- *Televisión 210 minutos.*
- *Diarios 15,2 minutos.*
- *Radio 95 minutos.*
- *Revistas 4,6 minutos.*
- *Suplementos dominicales 2,3 minutos.*
- *Internet 5,5 minutos.*

Datos recientes del Estudio General de Medios muestran un descenso del 2% del número de oyentes de las emisoras de radio mientras que el “consumo” de televisión aumentó en dos minutos diarios de media por persona. Sin embargo, si comparamos con la situación internacional, se constata que en España tan sólo se venden 105 periódicos por cada 1.000 habitantes, muy lejos de los 704 de Noruega, y detrás de países como Turquía, Perú o Hungría, por citar algunos ejemplos que nos pueden sorprender. Sólo Grecia y Portugal presentan índices inferiores a los nuestros. Si realizamos la desagregación regional, Andalucía queda francamente mal parada –algo más de 60– en comparación de los 183 de Baleares. Otro dato significativo es la difusión total de la prensa diaria: en España hay 12,5 millones de lectores, aunque existen diferencias regionales importantes en este aspecto. Hay que tener en cuenta que los medios demandan del consumidor un recurso escaso y disputado: el tiempo, por lo que compiten también con las distintas formas de ocio. En este sentido, la utilización de los

medios, sobre todo de la televisión, no cubre tan sólo la necesidad de información, sino que es en gran parte una manera de ocio.

4. Algunas grandes tendencias de los últimos años

El mundo de los medios es sumamente dinámico. Pero, además, es muy variado y pluriforme. No es fácil enumerar dinámicas que se apliquen a todos los medios. En un intento de síntesis, y aun a riesgo de simplificar, nos atrevemos a destacar las siguientes tendencias.

Diversificación

Cada vez hay más medios (escritos y audiovisuales) y cada vez son más especializados. Esta diversificación se debe, en primer lugar, a las nuevas tecnologías, con la irrupción de Internet, TV y radio digitales, convergencia multimedia, etc. Pero existe asimismo una diversificación especial, sin sustitución de medios: en efecto, hoy se accede a la misma información, a los mismos contenidos, desde medios muy distintos (prensa, radio, TV, Internet, móviles...). Porque la incorporación de las nuevas tecnologías no ha implicado la sustitución de medios que utilizaban sistemas incompletos (la radio, por ejemplo, que utilizaba sólo la voz).

Algunos datos ilustran esta diversificación en España: existen más de 30.000 puntos de venta de prensa y revistas; el número de ordenadores ha aumentado espectacularmente (prácticamente el 40% de los españoles tenemos acceso a un PC); están en aumento también los abonados a las televisiones de pago (según datos del último año, cerca del 25% de la población).

Segmentación

Como fenómeno general, se observa que en la actualidad los medios buscan, cada vez más, captar al cliente específico, más que al genérico: por ello existe un proceso muy acusado de segmentación, particularmente visible en las revistas. Además, el mercado se segmenta, de forma creciente, en función de la geografía, de los estilos de vida, de los gustos, etc.; igualmente, existe una oferta cada vez más abundante de televisión y prensa local o incluso "de barrio", revistas, plataformas digitales de televisión, radios temáticas, etc.

Concentración

Aunque puede parecer contradictorio con la tendencia a la diversificación, no son fenómenos incompatibles. Efectivamente, se está produciendo un proceso espectacular de concentración de medios, tanto en sentido vertical (una misma empresa controlando muchos medios diferentes) como horizontal (fusión entre titulares de medios similares y competidores). A escala nacional son de destacar las últimas fusiones; se trata de un proceso guiado por una lógica indiscutible: la búsqueda de sinergias por parte de los distintos agentes involucrados. A escala internacional, destacan algunos procesos espectaculares, marcados por las grandes fusiones, unas con resultados positivos, otras no tanto; así, por ejemplo:

- *AOL Time Warner, se ha convertido en un gigante con una capitalización bursátil de 350 mil millones de dólares; con una facturación anual de 140 mil millones de dólares; englobando a CNN, HBO, Turner, AOL, Netscape, Time, Fortune, Sports Illustrated, etc.*
- *Vivendi, con una capitalización bursátil de 100 mil millones de dólares y una facturación anual de 65 mil millones de dólares; comprende a Canal+, Networks, Viváis, Havas, Universal Studios, Deutsche Gramophon, etc.*
- *Bertelsmann, por su parte, agrupa a RTL, Napster, G+J, Random, BMG, imprentas, etc.*

En apoyo de estas grandes fusiones se aducen una serie de razones: unas son económicas (las exigencias de economías de escala: a más tamaño, menores costes unitarios); otras se refieren al control de la propia información (la lógica empresarial del sector de la información exige grupos más poderosos –que controlen el mercado informativo– con una tendencia aparentemente inexorable al oligopolio o al duopolio).

Hace un año y medio se auguró el fin de la era de los grandes grupos de comunicación (Leo Kirch, Jean Marie Messier y Thomas Middelhoff). Pero el modelo sigue vigente, como lo demuestra el imperio mediático en expansión de Robert Murdoch: desde libros (Harper Collins) a televisión (Fox) pasando por periódicos (News of the World, Times) hasta películas (20th Century Fox) todo está en sus manos; el secreto del éxito es controlar contenidos y distribución. Para medir su influencia basta considerar que llega a 110 millones de espectadores de cuatro continentes.

En nuestro país, y dada su importancia, hay que hacer referencia al grupo PRISA. Con las debidas salvedades, las afirmaciones anteriores acerca de la

tendencia a la concentración se aplican de forma clara a este gigante relativo, dadas las dimensiones del mercado español de la información. Otro caso distinto es el de Unidad Editorial, empresa editora del diario “El Mundo”, que mantiene un acuerdo con la empresa italiana RCS Media Group que es propietaria de un 89,1% del capital de Unidad Editorial.

Otro indicador de esta tendencia a la concentración consiste en que la prensa nacional se está literalmente «comiendo» a la prensa local, ya sea comprando medios, ya incorporando suplementos provinciales o locales a sus ediciones nacionales. La prensa local está resistiendo gracias a la calidad y variedad de información local y también a su carácter identificador de las instituciones y la sociedad civil de cada lugar.

Gratuidad

Hablar de gratuidad cuando estamos en presencia de un sector que busca, ante todo, la rentabilidad, puede parecer ingenuo. Y, sin embargo, en términos generales, hay una tendencia a que la información sea cada vez más accesible (en tiempo, en forma y en coste).

Es más, la información está resultando, cada vez más, gratuita para el consumidor. Así fueron en otro tiempo la radio, y después la televisión; y últimamente también en algunos casos la propia prensa y las revistas³. Es cierto que muchas personas no están dispuestas a pagar por la información (de ahí el éxito de la prensa gratuita). Pero, aparte de esta inclinación de la gente, se vislumbra aquí un fenómeno de mucho más alcance: que hoy la información está llegando a ser el soporte de la publicidad.

Saturación

No es aventurado afirmar que estamos asistiendo a un fenómeno curioso: cada vez es más la información que –a través de un determinado medio– busca al lector o al espectador, y no estos a aquélla. Como dijo alguien, no sin cierto cinismo, “la televisión tiene por objetivo poner al espectador a disposición de los anunciantes”. Y esto vale para otros medios...

³ Por aportar un ejemplo cercano, aunque se podrían encontrar casos similares en otras latitudes, el diario Córdoba distribuye mensualmente 66.000 ejemplares gratuitos en 20 localidades de la provincia, basándose en el formato de monografías locales.

Relaciones difusas

También aquí podemos pensar que esta tendencia es contradictoria con la “segmentación”; sin embargo, son fenómenos distintos. Nos referimos ahora a la existencia de relaciones cada vez más difusas entre los medios. Aunque todavía sigue siendo verdadera la antigua teoría de que el redactor es específico en cada tipo de medio, las cosas van por otro camino en la práctica. Es cada vez más frecuente que el redactor escriba un texto que se compone, maqueta, etc. por procedimientos informáticos; luego es muy posible que esa información u opinión aparezca en distintos medios, técnicamente diversos.

Nuevas tecnologías

Este es un tema amplísimo: no es objetivo de este editorial exponer los cambios técnicos más recientes y su incidencia sobre la misma estructura productiva y distribuidora de los medios. Lo que es indudable es que el funcionamiento actual del proceso de transmisión y elaboración de la información es posible por la existencia de procedimientos informáticos sofisticados que facilitan la transferencia de datos y su tratamiento.

Es más, esta tendencia tecnológica impregna “transversalmente” todas las anteriores; de hecho constituye en muchos casos su misma condición de posibilidad. Porque el desarrollo de la tecnología permite el aumento de los medios y su difusión, al mismo tiempo que potencia su especialización. La misma presencia creciente de prensa digital abre nuevos horizontes de posibilidades... y de cuestiones (por ejemplo, quién la paga).

El poder del capital y la publicidad

Los medios dependen de sus propietarios, que lógicamente tienen en cuenta los resultados de su actividad empresarial. Se puede decir, por tanto, que el capital financiero controla la información. Pero probablemente la realidad es más compleja, porque también el público y las entidades (sobre todo las de carácter público) influyen sobre la información. Se podría indicar que los medios son el resultado de un conjunto de fuerzas.

El capital financiero tiene también otra forma de controlar la información: a través de la publicidad. Como ya dijimos más arriba, es la información la que busca al lector o al espectador a través de los medios, y no estos a aquella.

La relación entre publicidad y medios es mutua: si estos no pueden mantenerse sin aquella, es también verdad que la publicidad encuentra en los medios a uno de sus principales canales, si no el principal. Como simple anécdota, se puede recordar que inicialmente la publicidad en la prensa iba en las páginas pares para darle menor relevancia; este valor secundario de la publicidad no es cierto en la actualidad, y menos aún en la televisión, en la que la publicidad es casi más importante que los contenidos.

La línea editorial y la creación de opinión

Influir sobre lo que la gente piensa es, casi siempre, objetivo de los medios. En la prensa moderna esto se plasma ante todo en la línea editorial, que se encarga de fijar el consejo de administración y el director. En el caso de los grupos se celebran además reuniones periódicas de directores de los distintos medios del grupo; algo parecido ocurre con los directores de los medios de ámbito local. En los medios audiovisuales, en cambio, no existe normalmente el formato de editorial; pero el oyente o telespectador recibe de hecho la opinión del medio a través de la selección de las noticias, de la forma de emitirla, de los comentarios que la acompañan, de las imágenes que la ilustran. En todos esos elementos hay opinión, pero el receptor está indefenso porque no se le anuncia como tal, como es el caso del editorial de un diario.

Sin embargo, parece que sigue siendo importante distinguir la información de la creación de opinión. La información es más objetiva, o al menos tiende a serlo, mientras que "crear opinión" implica influir en las opciones, gustos, preferencias, juicios de valor, criterios, etc. de los ciudadanos. El poder de los medios es hoy tan grande, especialmente por el proceso de concentración mediática en que estamos inmersos, que no es raro que ciertas opiniones predominantes, terminen imponiéndose: se produce entonces una cierta homogeneización de la población en torno a determinadas opiniones. Aunque puede parecer exagerado, sería ideal (pero, ¿es posible?) que se separara más claramente lo que es información de lo que es opinión: así la opinión encontraría su lugar adecuado en el editorial, y la información debería atenerse a los datos objetivos. Pero la separación no puede hacerse de forma tajante: lo que sí creemos conveniente, y hasta urgente, pedir es que la diferencia entre información y opinión constituya una aspiración para todo profesional de los medios, conscientes de que la distinción perfecta nunca será posible.

Ideología y partidismo

Evidentemente, la verdad absoluta no existe en los medios... Ni siquiera estos constituyen un fiel reflejo de la realidad: la selección de la información, que es siempre inevitable, acarrea una selección de la realidad. Más aún, según un principio tradicional del periodismo, pero que es aplicable a todos los medios, "lo que no se publica no existe". Por otra parte, la comunicación de los medios impide detenerse en muchas matizaciones, porque eso sólo sirve para diluir el mensaje.

Aunque todas esas son circunstancias que limitan la objetividad de los medios, a estos debe exigírseles que distingan entre ideología y partidismo. Raro es el medio que no tiene ideología, ello es inevitable; y existen medios claramente partidistas, aunque no todos lo sean. Los medios informativos suelen responder a un perfil ideológico determinado más que a una directriz partidista. Y ese perfil ideológico es aceptado, y hasta valorado, por los ciudadanos.

No hace falta hacer un sesudo estudio sociológico para afirmar que muchos lectores de prensa, fieles a un solo periódico, buscan en la lectura de los editoriales y artículos de opinión una confirmación de sus propias ideas. El lector asiduo de prensa diaria, normalmente, es alguien que tiene sus opciones tomadas, y que encuentra en sus columnistas o editorialistas habituales la argumentación necesaria para afirmarse en sus propias opiniones. Existe "el lector de El País" o "el lector del ABC": uno y otro buscan confirmar sus ideas previas en el comentario o editorial de su línea preferida. El periódico le da al lector lo que éste va buscando; de ahí que un planteamiento crítico, que pueda incluso contrariar al lector, es una forma infalible de desengancharlo del medio... Es difícil encontrar lectores o espectadores que busquen contrastar informaciones y opiniones de medios de tendencias contrapuestas. Y más raro es todavía que una persona cambie de opinión por la simple lectura de la prensa escrita.

Una forma particular de dosificar la información es la que obedece a una determinada campaña. Estaríamos entonces ante un caso de partidismo. Podríamos aportar innumerables ejemplos en que la realidad es filtrada, distorsionada, maquillada o desfigurada según los intereses de un partido, hasta configurar el mensaje en función del lector o del espectador que se reconoce en esa aproximación a la realidad (por revanchismo o por afinidad a un partido o tendencia política, a un simple club de fútbol o a un personaje público). Un periodista buen profesional y honesto nunca aceptará participar en campañas

en contra o a favor de personas; pero también reconocerá que pueden existir campañas en torno a temas ciudadanos, frecuentemente condicionadas por circunstancias ajenas al medio; igualmente admitirán que no faltan noticias que son planificadas y dosificadas desde ciertas instancias, ante las cuales el profesional es sólo un espectador más que un actor del proceso. El partidismo no es, por consiguiente, ajeno a la realidad de los medios.

5. Algunas consecuencias de estas tendencias

En la sección anterior, más descriptiva, ya aparecen implicaciones de interés para el tema de fondo que nos ocupa. En este apartado recogemos explícitamente nuestras reflexiones en torno a dos temas que han retenido de forma especial nuestra atención en el proceso de elaboración de este editorial: por un lado, los aspectos empresariales de los medios y sus consecuencias; en segundo lugar, la persistencia del fenómeno de la manipulación como efecto perverso, aunque frecuentemente pretendido, de ese inevitable proceso que conduce de la información a la opinión.

El medio como empresa

Lógicamente los medios tratan de aumentar su cuota de audiencia y difusión, la fidelidad del consumidor; ello ha llevado a diversificar contenidos, a ofrecer promociones de artículos, sobre todo domésticos, de libros, vídeos, etc. Asimismo, la mayor demanda ha dado lugar al fuerte incremento de la oferta, que hemos recogido en el punto anterior.

Se ha producido un cambio de los hábitos de los ciudadanos en la relación con la información, con la formación, con la lectura y el ocio. A su vez, todo esto va unido a cambios en las pautas de conducta y en los sistemas de valores. Conviene subrayar que resulta casi paradójico que esta saturación de medios vaya unida a un descenso del índice de lectura, lo que, como es lógico, beneficia a la televisión y disminuye el espíritu crítico.

El ciudadano medio, de cierto nivel cultural, trata, en medio de esta presencia agobiadora de los medios, de obtener una información objetiva, una propuesta televisiva que entretenga pero con un nivel digno y unos medios que contribuyan también a la formación. Esta «demanda» queda en gran parte insatisfecha.

Y, sin embargo, se constata que, en los medios escritos, faltan muchas cosas que interesan a los lectores. Ello conduce al uso cada vez más inevitable de la

información que fluye a través de Internet; una información, por cierto, de calidad y fiabilidad muy dispares.

Los distintos tipos de medios son sustitutivos entre sí, por lo que esta amplia oferta, quizás desmesurada, está saturando el mercado. Sin embargo, la prensa estatal por un lado, y la regional o provincial por otro, tienen contenidos distintos, por lo que no son plenamente sustitutivos; quizás los medios de menor ámbito geográfico tengan un futuro más prometedor y sean los que tienen una competencia más reducida.

Paradójicamente, este aumento de medios no significa aumento de la competencia, sino al contrario. Estamos asistiendo –a escala nacional e internacional– a la curiosa reproducción del famoso paradigma del film “Ciudadano Kane”; se habla, con razón, del “imperio Polanco” en España, o del “imperio Murdoch” en EEUU.

Esta reducción de la competencia dificulta sin duda el pluralismo y hace posible que el filtro “económico” actúe como poderoso censor; se llegan a omitir, distorsionar o minimizar noticias que pueden resultar problemáticas para las empresas que controlan el mercado informativo. Tocamos así uno de los aspectos más críticos de la evolución del sector.

Por eso se llega a una cierta saturación del mercado de la comunicación. La hipótesis de racionalidad limitada es un hecho constatable en la cotidianeidad del mercado informativo; no se tiene capacidad ni tiempo suficiente para elaborar una opinión; el lector o el espectador tiene que fiarse del medio que le informa y le expresa opiniones, ...a riesgo de que le engañe.

La reiteración del mensaje es otra manifestación de esta tendencia a la saturación. Tenemos con frecuencia la sensación de que se nos dice lo mismo desde distintos medios; la repetición es un factor clave en las técnicas de persuasión comunicativa.

Y es que las fronteras entre los medios están cada vez más difuminadas; se trata de una tendencia derivada de la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos por parte de las empresas. Nos encontramos así con cierta prensa que quiere competir con las revistas en suplementos temáticos y en la cada vez mayor utilización del color; con diarios “on line” frente a los diarios tradicionales: según un informe del grupo Auna, las audiencias de los diarios “on line” superan en muchos casos las tiradas en papel, y alrededor de 2,6 millones de internautas españoles leen diariamente la prensa en su ordenador; se generaliza la televisión de pago, tan especializada como la mejor de las revistas; con una

radio que fomenta cada vez más las tertulias de opinión, frente a las columnas de opinión de la prensa y de las revistas; una televisión que compite, a su vez, con las revistas del corazón en numerosos programas, etc., etc.

La velocidad –instantaneidad– que exige la premura en la elaboración de las noticias sumada a la capacidad casi infinita que permite la tecnología producen una cantidad de información considerable en muy poco tiempo; asimismo, la tecnología permite mejorar considerablemente la calidad estética de los productos informativos, pero sin la otra calidad más profunda que aporta la reflexión para la que hace falta tiempo ...y cerebro. Como indicábamos más arriba, gracias a la tecnología, se está “produciendo” cada vez más la noticia única –redactada y elaborada– que es emitida y reproducida en distintos medios.

En último término, se puede dar la paradoja, de que a fuerza de adaptar la noticia al medio, termina dependiendo cada vez más de la tecnología que del propio oficio del periodista.

Nos cuestionamos sobre el grado de asimilación que el lector o espectador, tienen de la información y de la opinión que reciben. Se ha llegado a afirmar que, paradójicamente, “el público se informa de todo pero no se entera de (comprende) nada”. Hay mucho de verdad en ello.

En los últimos tiempos se viene produciendo un cambio de los gestores de los medios, éstos proceden de los círculos de confianza del propietario, a veces su fundador; ello confirma que las decisiones últimas están vinculadas a los empresarios. Este fenómeno, que es evidente en las grandes corporaciones de medios en Europa, se pueden también observar en España.

El poder de los medios aumenta asimismo por la concentración de los distintos tipos de medios en los grandes grupos mediáticos.

La comercialización de la publicidad en los medios se ha convertido en un jugoso negocio que ha llevado a la creación de empresas especializadas en el tema. También se observa un proceso de crecimiento y concentración de estas sociedades. A título de ejemplo, podemos citar un reciente acuerdo del Grupo Zeta y del Grupo Joly para gestionar en común la publicidad en sus respectivos medios, que incluye diecisiete diarios de ámbito nacional o regional. Por otra parte, no hay que olvidar que la crisis de la publicidad que se inició en el año 2000, ha causado efectos demoledores en la prensa escrita.

De la información a la opinión... y a la manipulación

La existencia de grupos de medios determina una cierta unidad de línea de pensamiento o de expresión; prueba de ello es la práctica de reuniones periódicas de directores de los distintos medios en algunos grupos.

En el mismo sentido, es normal que algunos periodistas publiquen en varios medios que pueden formar parte de un grupo, aunque también existe el profesional libre que trabaja para varios medios sin vínculo laboral con ninguno de ellos.

Hay que tener presente, sin embargo, que el funcionamiento de un medio no siempre responde a una línea propia de pensamiento. En este sentido, podemos distinguir tres formas distintas de obtener la noticia: a) a partir de las agencias de noticias, que realizan una evidente selección de las mismas; b) por iniciativa de los gabinetes de prensa de las distintas instituciones, sobre todo de carácter público, que lógicamente dan una orientación subjetiva a la información, desde un punto de vista favorable a la propia institución; y c) como resultado del trabajo de los corresponsales y periodistas de investigación. Un ejemplo paradigmático de este último caso, es el de la reciente guerra de Irak, en la que ha habido un elevado número de periodistas presentes en el conflicto, con una elevada proporción de los mismos formando parte del cuerpo expedicionario norteamericano; con razón se ha llegado a afirmar que ha sido «La guerra mejor contada de la historia» (diario El País). El tercer caso es en el que el medio tiene un mayor dominio de la noticia, pero desgraciadamente es el menos frecuente, ya que sólo está al alcance de los medios más importantes.

En relación con la prensa de investigación, a nuestro entender la más valiosa y la más difícil, hay que tener en cuenta que el periodista vive a su vez abrumado y saturado por las ofertas de información a publicar –propiciadas por las instituciones y los gabinetes de prensa–; más aún, algunos actos se organizan solamente para que salga la noticia: el acto en sí mismo no tiene mucha importancia, y no preocupa en exceso que la asistencia al mismo sea reducida. Según el código deontológico periodístico, la noticia tiene que contrastarse pero eso es caro y los medios tienen problemas de falta de recursos. El periodismo de investigación está desapareciendo: la prensa elige entre la nutrida oferta de información “que le llega”, no es ella la que busca y selecciona la información. Por otro lado, la selección es inevitable: no todo se puede publicar; el periodista profesional tiene de hecho pocas opciones, aunque haga un esfuerzo por informar adecuadamente y equilibrar todos estos problemas. De hecho, la relación entre el periodista redactor y su jefe puede ser conflictiva; a veces le

«venden» la información. En último término, los consejos de redacción deciden lo que se publica y lo que no se publica.

La capacidad para investigar y buscar la información con independencia cada vez es más reducida y esporádica. Hay que reconocer que el ritmo de trabajo de los periodistas es con frecuencia “infernol”. Ello quizás explica que la prensa de investigación sobreviva con dificultades crecientes. Al mismo tiempo, la situación laboral de muchos periodistas se hace cada vez más precaria, debido a las condiciones de unas empresas muy preocupadas por reducir costes a través de la reducción o precarización de la plantilla. No se debe, asimismo, generalizar con relación al periodista: hay grandes diferencias, por una parte existen figuras mediáticas que cobran sueldos o ingresan cifras muy elevadas y, por otra, está el periodista de a pie que cobra poco y que frecuentemente tiene una situación laboral inestable. Tampoco podemos ignorar la situación de riesgo de algunos profesionales; recordemos la muerte de dos reporteros españoles en la reciente guerra de Irak. Según Periodistas sin Fronteras, 42 profesionales de los medios fueron asesinados en 2003.

Vivimos en una sociedad abrumada por un exceso de información; pero mucha información no significa necesariamente mayor comunicación; hay falta de análisis, de reflexión, de opinión propia... En el proceso informativo, el dato que es interpretado y valorado se convierte en información. La información cuando se aplica se transforma en conocimiento. La información fragmentada que se utiliza en función de unos determinados intereses empresariales se convierte en publicidad y, si los intereses son políticos, en propaganda. Su relevancia en la interpretación de los hechos clave de la sociedad es incuestionable. Situémonos de nuevo en un acontecimiento reciente muy relevante –la guerra de Irak– y comparemos lo sucedido con lo que pasó en la llamada guerra del Golfo. Las diferencias entre los medios de distintas tendencias en el tratamiento informativo, en el despliegue (en las víctimas)... son muy significativas.

Desde hace unos años asistimos al fenómeno de la emergencia de lo que podríamos llamar “nuevos predicadores”: los participantes en las tertulias (“tertulianos”) que opinan de temas sumamente diversos, en muchos casos improvisando, y con un conocimiento real de los temas tratados, por lo menos dudoso... Es sorprendente, sin embargo, el grado de autoridad que estos “emisores” de opinión llegan a tener para muchos oyentes o telespectadores. De alguna forma, participar en las tertulias y opinar, comentando e interpretando los hechos y acontecimientos que se consideran noticiables (que no son

necesariamente los más importantes) se convierte en una forma de legitimación más allá de la competencia real sobre el asunto que se comenta o de lo que se opina, sin proporción –a lo que parece– con la retribución de estos tertulianos... Se produce el fenómeno de que un determinado formato mediático “legítima” automáticamente la opinión de su emisor.

A este respecto, cabe preguntarse: ¿hasta dónde llega la influencia de los medios? Y ya que hablamos de la creación de opinión, un tema de reflexión que dejamos abierto –y que merecería una atención especial– es el siguiente: ¿cómo se forma la opinión de las grandes mayorías que no leen? ¿Quiénes influyen más en ello: la familia, los amigos, la televisión...? Porque al final, la gente que no lee también tiene opinión, vota a un determinado partido y no a otro, opta en su propia vida por un determinado sistema de valores y no por otro. Pero éste es un asunto –sobre el que los expertos han investigado y reflexionado mucho– que nos llevaría muy lejos.

La manipulación de los medios puede tener orígenes muy diversos: en algunos casos, se han producido manipulaciones de la publicidad para influir sobre la información de un medio; para protegerse de esta influencia no deseable, no pocos periódicos excluyen la práctica de los descuentos en temas de publicidad y, en particular, en campañas electorales, se tiene en cuenta rigurosamente el orden de «antigüedad» de las peticiones de inserción publicitaria de los mensajes partidarios.

Otra fuente de sesgo informativo puede proceder del uso de fuentes interesadas; las fuentes, todas las fuentes, pretenden influir en la noticia publicada; sea porque se trata de órganos de poder político o económico, sea porque desde los cada vez más abundantes gabinetes de prensa de empresas e instituciones se elaboran y difunden las noticias que interesan a sus difusores, no necesariamente las que interesan a los lectores. El temor a efectos penales lleva a veces a la autocensura.

Es difícil negar que los medios importantes están claramente sesgados por determinadas perspectivas partidistas. En los últimos años, en España, los grandes grupos editoriales han estado muy alineados con las dos grandes opciones políticas dominantes. Es algo a lo que nos hemos acostumbrado de tal forma que termina por parecer normal, pero que indiscutiblemente refleja una situación lejana del ideal. Hoy por hoy, la batalla por la independencia parece bastante perdida. ¿Hay que renunciar definitivamente en España a una prensa –en particular– realmente independiente? No es algo tan utópico, puesto que hay precedentes ejemplares en países de nuestro entorno.

En el caso de la televisión conviene distinguir entre medios públicos y medios privados. Las televisiones públicas constituyen un paradigma extremo (sea cual sea el signo: ya se trate de Televisión española –feudo del gobierno central– o de las cadenas autonómicas dominadas de forma descarada por el partido en el poder) de utilización partidista de los medios; en el caso de las cadenas privadas las consignas políticas no son tan nítidas. Por eso, cada vez más, las televisiones públicas (estatales y autonómicas) pierden su credibilidad, o se consideran más unos medios al servicio del partido en el poder que un bien público.

Un elemento de sesgo, que suele pasar desapercibido, es la existencia de temas llamados de actualidad, que muchas veces son simplemente temas “de moda”. El trato preferente de estos temas también constituye una cierta forma de manipulación informativa y de fallo en la deseable función formativa de los medios; así por ejemplo, en la actualidad, lo religioso casi ha desaparecido; hoy interesan más las ONG, el medio ambiente, la mujer, la salud, etc.

En síntesis, sobre lo dicho en este apartado, hay que reconocer que los medios tienen ideología; no hay medios independientes: eso es una entelequia; esta realidad puede ser aceptable siempre que no se convierta en partidismo, pero desgraciadamente no es eso lo que domina; habría que confinar más claramente las opciones ideológicas al ámbito de los artículos de opinión y los editoriales, pero no utilizarlos para “manipular” la noticia. Un papel básico de la figura –sin duda todavía débil y emergente– del defensor del lector sería ocuparse de defender al lector frente a este partidismo; desgraciadamente opinamos que, en los casos en que existe, realmente el defensor del lector no entra en estos problemas, los que –a nuestro entender– le dotarían de verdadera legitimidad. Dicho sea sin considerar que la figura del defensor sea, ni mucho menos, despreciable.

Consumo de bajo nivel

En este comentario editorial no podemos dejar de afirmar que la televisión basura y el carácter escasamente educativo de la TV son aspectos preocupantes. La importancia del fenómeno queda más patente si partimos del hecho impresionante de que la TV tiene 32 millones de televidentes. El segundo medio, en estos términos, es la radio; después va la prensa con 12 millones de lectores.

En fechas recientes tuvieron especiales resonancias unas declaraciones del presidente Aznar refiriéndose al exceso de televisión basura que sufrimos los

españoles. Hubo reacciones para todos los gustos, pero no cabe duda de que el alto grado de chabacanería y el bajo nivel de contenido de muchos de los que llaman “reality shows” están alcanzando proporciones alarmantes; es ya malo que se presente como algo lógico y normal el espectáculo en torno a personajes banales; actitudes degradantes llegan a aparecer como ejemplares; se consideran normales, e incluso recomendables, situaciones que no lo son; pero lo peor no es quizás que esos programas se emitan, sino el hecho indudable de que tienen una audiencia millonaria, lo que legitima económicamente su producción y difusión.

Las causas de este consumo de bajo nivel son seguramente complejas y diversas. A veces se busca el entretenimiento –sobre todo en los programas de TV– como resultado de la frustración que crean los otros medios. De alguna manera la cultura de lo visual está desplazando a la cultura escrita. Ahora bien, posiblemente una de las causas del ocio–basura es esa especie de “analfabetismo virtual” que nos invade; la gente no está acostumbrada a otro modo de proceder; se postula lo superficial y lo chabacano como manipulación y evasión, precisamente para no abordar otros temas. Otra causa puede ser precisamente la saturación informativa que padecemos. Los consumidores informativos tienen más información de la que necesitan para sus vidas, para controlar su realidad, y para poder cambiar su realidad y la de sus semejantes... Por ello se refugian en un mundo intrascendente protagonizado por personajes anodinos sumergidos en la cotidianeidad sin más pretensiones que la de ser utilizados como “información blanda” que usamos los seres humanos para comunicarnos sin comprometernos demasiado... En este aspecto, la televisión pública –que debería ser ejemplar por estar subvencionada por todos los ciudadanos– no es precisamente ejemplar y –dadas sus malas cifras de resultados– se encuentra muy presionada o forzada a realizar un planteamiento exclusivamente comercial, olvidando su carácter de servicio público.

No creemos que sea catastrofista decir que el poder mal–educador de estos productos, por llamarlo de alguna manera, es inmenso; se banalizan las relaciones personales y sexuales, se degrada el nivel de diálogo con insultos y mentiras descaradas, mientras brilla por su ausencia cualquier conversación –no digamos debate– sobre temas de cierto nivel cultural, ideológico, político o (¿por qué no?) religioso.

6. A modo de conclusión: “elogio de la lectura”

Llegados al final de estas reflexiones, inevitablemente fragmentarias y parciales dada la amplitud del tema, cabe preguntarse ¿qué hacer ante este panorama? ¿Qué actitud puede adoptar un ciudadano que pretenda mantener su independencia de juicio y su criterio propio a la hora de asimilar la avalancha de “información” que se le viene encima?

Nos atrevemos a enumerar algunas pistas, surgidas de nuestros propios debates, con el deseo de “dialogar” con nuestros lectores, aunque sólo fuera de forma implícita.

1. *Es preciso dedicar mucho menos tiempo a la televisión, a esta televisión, la que tenemos. Las estadísticas ya mencionadas del tiempo medio dedicado a este medio por nuestros conciudadanos, sobre todo si se comparan con la baja calidad de una mayoría de programas, conducen a una sola conclusión: es excesivo; y no es la televisión, esta televisión, un buen medio para estar bien informados, para crear criterio, para fomentar valores, para generar auténtica cultura.*
2. *Al mismo tiempo, habría que apostar por una televisión distinta: eso implica exigir a los responsables que asuman sus obligaciones al respecto, en particular en cuanto a la proliferación aludida de programas basura; ello es más exigible cuando se trata de la televisión pública. Decididamente, los medios públicos tendrían que ser diferentes.*
3. *La alternativa para la información diaria es, obviamente, la lectura de prensa. Soñamos con unos ciudadanos que dependan mucho menos de la televisión como fuente de información y mucho más de la prensa escrita. Evidentemente, ello implica que se ha sobrepasado el umbral de un cierto nivel cultural.*
4. *Ahora bien, en este mundo de la prensa, habría que evitar el caer en la trampa del “lector de un solo periódico”. Ya nos referimos a él como aquel que sólo busca confirmar sus propias ideas, encontrar a los comentaristas que le dicen “lo que quiere escuchar”. Por tanto, pensamos que un ciudadano culto debe liberarse de la “dependencia” de un solo periódico; respetando obviamente los gustos y las preferencias, debería frecuentar el sano ejercicio de la lectura de prensa variada.*
5. *El periódico ideal, a nuestro juicio, es aquel que presenta titulares más elaborados (frente a los de letras más grandes y más llamativos), el que privilegia el matiz (frente a la sensación fuerte o la exageración), el que*

habla de cosas sobre las que pocos opinan, porque son más desconocidas o más impopulares (frente al que reitera lo vulgar o simplemente de moda), el que siempre diferencia información, documentación/investigación y opinión, también en los pies de foto y en otros aspectos gráficos (frente a los que mezclan todo y no invitan al discernimiento), el que sabe elaborar las noticias (frente al que simplemente escupe datos sin contrastar), el que no sólo defiende el pluralismo, sino que lo practica en su interior (frente a las visiones monolíticas o partidistas unilaterales), el que se define claramente en lo político o lo ideológico (frente al que aparenta una imposible asepsia), el que no deja siempre descontentos a los mismos lectores (frente al que es sólo diario de fieles incapaces de disentir), el verdaderamente independiente, que pertenece a sus lectores y a sus redactores (frente al que es la voz de su amo), aquel cuya agenda está dominada por lo importante (frente al que prima lo interesante), el que defiende los intereses de los más débiles en lo económico, lo cultural, lo religioso o lo social (frente al que simplemente refleja la cultura dominante), aquel cuya línea editorial y de opinión pertenece a una sociedad de redactores o garantiza un estatuto libre de ejercicio profesional de sus periodistas (frente al que está dominado por un consejo de administración que impone sus criterios externos).

6. *En el mundo de la información se impone cada vez la elaboración de los códigos de conducta profesionales y de los consejos de ética del audiovisual. Permítansenos una palabra sobre cada uno de ellos. Dado que el mundo de la información y de la opinión está afectado por derechos tan fundamentales como la libertad de expresión, la de conciencia, la de respeto a la propia intimidad, etc. nos parece que un punto de equilibrio ético se irá logrando en la medida en que las empresas de información vayan configurando sus propios códigos de conducta profesional, con carácter público y participativo. No nos parece que en este ámbito lo mejor sea la proliferación de normas legislativas del Estado, sino la propia autorregulación de los medios. Abogamos, pues, por el avance en esta línea, con la necesaria transparencia y con debate público que permita que la sociedad sea consciente de los valores en juego y de las formas de regulación internas de los propios medios.*
7. *Por otra parte, pensamos que la información y la comunicación son bienes públicos, aunque tengan emisores y receptores privados o sociales, y deben orientarse por el principio de justicia. La promoción del bien común no es una tarea que pueda confiarse a la suma de la búsqueda de*

los intereses individuales. Creemos que ciertos sectores del mundo audiovisual deben estar regulados y supervisados por autoridades surgidas de la sociedad civil, representativas del constitutivo pluralismo social. Pensamos, principalmente, en todo lo que afecta a la protección de la infancia, de la mujer víctima de malos tratos, de los ancianos, de las minorías étnicas, lingüísticas, de las comunidades y de los sentimientos religiosos. Siempre permanecerá el difícil equilibrio entre la libertad de informar, el derecho a la información como derecho humano y el respeto a otros derechos no menos legítimos. Proponemos que los posibles conflictos de derechos fundamentales se vayan resolviendo con la creación de una cultura integradora de ambas perspectivas.

8. *Pero, ¿por qué no soñar?, tampoco la prensa debería ser el horizonte último de referencia. Si titulamos esa conclusión “elogio de la lectura” es porque estamos convencidos de que, en un mundo tan complejo como el nuestro, es preciso leer, leer mucho más. Creemos que es indiscutible que una sociedad culta es una sociedad formada por ciudadanos que leen; que leen mucho; que leen a diario. El hábito de la lectura, y sólo el hábito de la lectura, conduce a la verdadera cultura.*

Todo ello puede sonar a utópico; pero nos preguntamos si no habría que plantear estas metas en todo el proceso educativo, a comenzar por el itinerario escolar; especialmente preocupante es el escaso hábito de lectura de nuestros universitarios: leen poco, estudian con apuntes de calidad dudosa. Pero el reto también se plantea en el ámbito extraescolar.

Comenzábamos este texto con una cita reciente del filósofo francés Michel Serres. Él se refería a la “gloria” (en sentido peyorativo) que dan los medios como opuesta a la “verdad”. Y afirmaba que el ámbito de la comunicación está más cerca de aquella que de ésta. Este sería un reto para los responsables de los medios, los educadores, los políticos, los creadores de opinión: hacer que la verdad recupere el lugar que se merece.



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 625-641

La Constitución española en su veinticinco aniversario

Antonio J. PORRAS NADALES¹

*(PALABRAS CLAVE: CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, PODERES DEL ESTADO, COMUNIDADES AUTÓNOMAS
KEY WORDS: SPANISH CONSTITUTION, STATE POWERS, AUTONOMOUS REGIONS)*

Introducción

Una venerable tradición no escrita del derecho constitucional sugiere que las mejores constituciones son aquellas que más duran en el tiempo: siempre y cuando se trate, como es lógico, de auténticas constituciones efectivamente aplicadas y no de meros textos nominales sin ninguna relación con la realidad política existente. Desde esta perspectiva, la celebración del 25 aniversario de la Constitución de 1978 constituye un acontecimiento de trascendental relevancia en la medida en que la tortuosa historia constitucional española, progresivamente degradada a lo largo del siglo XIX hasta culminar en la tragedia de la guerra civil, parece haber

¹ Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

recuperado una trayectoria normalizada, hasta el punto de permitir finalmente una homologación del sistema político español con las democracias de nuestro entorno.

Esta difícil recuperación de nuestro sistema democrático, fruto del generoso y complejo esfuerzo colectivo de la transición, se traduce en un modelo que podemos situar en las coordenadas de los denominados sistemas constitucionales “de posguerra”, o en general constitucionalismo contemporáneo; dando lugar a un tipo de modelo político que, tras sus paradigmas más conocidos (alemán, italiano o francés), se continúa con posterioridad en las constituciones portuguesa, española y griega. Se trata pues de una especie de “segunda oleada” histórica que dio lugar a textos constitucionales relativamente tardíos, es decir, que hacen su aparición cuando el resto de las democracias occidentales experimentaban ya algunos síntomas de crisis y transformación, tras una larga etapa de estabilidad: mayo del 68, o la crisis petrolera de 1973, son algunas de las fechas símbolo que se manejan para reflejar unas exigencias de renovación democrática que se agudizaron posteriormente en la recta final de siglo tras el tratado de Maastricht, encontrando su más espectacular manifestación en la crisis de la república italiana.

En este marco geopolítico, el diseño de la Constitución Española de 1978 no presenta en principio excesivas originalidades, inspirándose sin ambages en los modelos parlamentarios más prestigiosos del constitucionalismo europeo (el alemán y el italiano), e incorporando tan sólo algunos elementos relativamente innovadores tomados de la Constitución Portuguesa en su declaración de derechos.

Así pues, pese a las dificultades históricas que en teoría deberían suponerse tras una larga dictadura, la razonable claridad con que se enfrentó en su recta final el proceso de la transición democrática bajo el mandato de Adolfo Suárez, permitió la puesta en marcha de un proceso constituyente de resultados satisfactorios, dando lugar a un posterior desarrollo constitucional que, salvo algunos retrasos puntuales, ha permitido a los españoles disponer de un marco de convivencia civilizada de carácter plenamente democrático.

1. Los derechos fundamentales como sistema básico de valores para la convivencia

Se suele aceptar que, más allá de la tarea de configurar un sistema político basado en la soberanía popular y en el principio de división de poderes, toda constitución ha de definir en primer lugar el sistema de valores que deben presidir las reglas básicas de juego para asegurar una convivencia social pacífica. Esta fundamental tarea es la que, junto a algunas definiciones genéricas contenidas en el Título Preliminar, se concreta en el Título I del texto español, el más extenso y seguramente el más valioso de nuestra Constitución.

Naturalmente debe aclararse que no todos los derechos tienen el mismo grado de prioridad o de garantía en un sistema constitucional. Pese a que una difusa y generalizada ideología preconiza una visión universalista y expansiva de “todos” los derechos humanos, en la realidad de los ordenamientos constitucionales vigentes existe siempre algún tipo de prelación que, entre otras cosas, sirve para resolver operativamente el más característico de los problemas que afectan a su aplicación práctica: el de la colisión en el ejercicio legítimo de unos derechos frente a otros. Pensemos, por ejemplo, en el más clásico y paradigmático de todos ellos, el que suele enfrentar al derecho a informar (artículo 20) con el que tutela la intimidad personal (artículo 18).

Nuestra Constitución establece un triple circuito de prioridades: en primer lugar, los derechos fundamentales recogidos en la sección 1ª del Capítulo 2º del Título I, donde se integran las figuras más clásicas de derechos individuales y libertades públicas. En segundo lugar, el resto del Capítulo segundo de este Título I, donde se recogen por ejemplo la propiedad privada o la libertad de empresa, así como algunos deberes de los ciudadanos. Y finalmente el Capítulo III del Título I donde se integran los llamados derechos sociales o de bienestar, bajo el epígrafe de “principios rectores de la política social y económica”.

Esta ordenación responde en general a la propia experiencia histórica del constitucionalismo y no debe interpretarse como un intento más o menos arbitrario de preterir o dejar sin eficacia a ciertos valores: todos ellos son, al fin y al cabo, derechos constitucionales. Pero sólo el primer bloque permite a los ciudadanos acceder al más privilegiado de los mecanismos de garantía constitucional, el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Una tarea donde el supremo órgano de control ha venido desplegando toda una amplia labor jurisprudencial que, en general, ha servido para ensanchar y

desarrollar los criterios de vigencia efectiva de los derechos y libertades fundamentales. En cambio, la eficacia real de los derechos de bienestar o de prestación (del Capítulo III) derivan siempre de la correspondiente mediación legal: o sea, requieren la puesta en práctica de las correspondientes medidas legales y políticas que aseguren su vigencia, lo que da lugar lógicamente a resultados heterogéneos, donde algunas figuras, como el derecho a la vivienda (artículo 45), presentan al cabo del tiempo una vigencia bastante precaria.

No siempre el desarrollo legal y la vigencia efectiva de tales derechos se produce de forma armónica y sin conflictos: pensemos por ejemplo que el derecho a la huelga (artículo 28,2) carece aún de un desarrollo legal específico. Aunque probablemente la figura que ha venido suscitando mayores dificultades en cuanto a su desarrollo legal sea el derecho a la educación, del artículo 27, cuya elaboración en el proceso de redacción constituyente fue de las más tortuosas, sin alcanzarse una redacción de síntesis suficientemente consensuada: subsiste aquí la dualidad entre la concepción laica y pública de la enseñanza (que se expresa como un “derecho a la educación” imponiendo una obligación activa por parte del estado) frente a su consideración como una “libertad” que, por lo tanto, puede ejercitarse privadamente, implicando determinados contenidos ideológicos o religiosos (y que se recoge en el mismo precepto bajo la rúbrica “libertad de enseñanza”). Pese a que argumentativamente el Tribunal Constitucional ha insistido en el intento de integrar o armonizar ambas nociones, todo el desarrollo legislativo de la enseñanza ha suscitado reiteradas tensiones y recursos, así como periódicas movilizaciones ciudadanas, sin alcanzarse hasta ahora una solución estable en la exigencia de “formación religiosa y moral” que establece el artículo 27,3, especialmente tras la aparición de nuevas minorías religiosas como consecuencia de los movimientos migratorios.

En cambio, otro tipo de figuras como la libertad de expresión y de información (artículo 20), donde igualmente se hacen presentes los legítimos intereses de empresarios privados, ha tenido un desarrollo algo más pacífico, al aceptarse la concesión de canales de televisión privada; pese a que, legalmente, la televisión sigue siendo considerada como un “servicio público”. Aunque en la actualidad son más bien las directivas europeas las que marcan los criterios de regulación en este sector.

Sin embargo, en términos cuantitativos, el derecho que mayor número de supuestos ha desencadenado ante el Tribunal Constitucional es el de la tutela

judicial efectiva, del artículo 24, a través del cual se canaliza todo un amplio y difuso conjunto de valores, con una jurisprudencia constitucional que ha debido hacer frente, sobre todo en los primeros años de vigencia de la Constitución, a diversas lacras y disfunciones heredadas del pasado por nuestro sistema judicial.

En todo caso, debe recordarse que el recurso de amparo constitucional (de origen mexicano) tiene siempre un carácter subsidiario, o sea, exige el agotamiento previo de la vía judicial ordinaria, lo que ha supuesto una lenta y compleja transformación de la judicatura en un circuito de defensa de los derechos constitucionales: aunque a veces no sin ciertas tensiones entre el Tribunal Supremo y el Constitucional.

Pero junto al circuito jurisdiccional, una institución históricamente nueva, el Defensor del Pueblo, recogida en el artículo 54 de la Constitución, ha conquistado al cabo del tiempo un creciente éxito como circuito complementario de defensa de derechos humanos, debido a su carácter informal y gratuito así como a su réplica posterior en casi todas las Comunidades Autónomas: pese a que el Defensor carece de facultades ejecutivas para intervenir ante la administración en supuestos de lesiones de derechos, en la práctica opera como un circuito de transmisión de quejas ciudadanas, con una importante capacidad de mediación en numerosos ámbitos problemáticos.

En resumen, puede aceptarse que la primera y fundamental labor de toda constitución, la de definir y garantizar un sistema de derechos y libertades, ha sido ampliamente cumplida por los propios instrumentos de garantía diseñados en nuestro texto de 1978, con un gran protagonismo activo tanto del Tribunal Constitucional en sus numerosas sentencias, como del Defensor del Pueblo en la tramitación de miles de quejas ciudadanas.

Incluso tal garantía ha afectado a algunas de las principales leyes (orgánicas) que regulan el ejercicio de los derechos fundamentales, a través de los recursos de inconstitucionalidad: recordemos por ejemplo que la ley de seguridad ciudadana de 1992 (también llamada “Ley Corcuera”), tuvo que eliminar de su articulado la autorización de entrada policial en domicilios ante ciertos supuestos de hecho (la llamada “patada en la puerta”) al ser declarada inconstitucional. En términos generales, sólo cabe pues afirmar que los mecanismos de garantía constitucional han actuado en todo momento a favor de una interpretación expansiva de los derechos fundamentales.

2. Un circuito de representación relativamente rígido y predominantemente partidocrático

Si los derechos fundamentales determinan el marco de configuración originaria de la sociedad civil, el siguiente elemento del sistema es el que establece el circuito representativo, a través del cual la propia sociedad civil se incorpora a la esfera pública a través del sufragio.

Parece claro que, frente a cualquier tipo de interpretaciones alternativas, nuestro sistema constitucional ha diseñado los perfiles propios de un auténtico *Estado de Partidos*, donde la presencia de los ciudadanos en la esfera de lo público se opera predominantemente a través del mecanismo representativo expresado en el sufragio, a través de un proceso que, en la práctica, viene controlado por un sistema de partidos relativamente estable. La alternativa de la participación “directa” de ciudadanos o grupos tiene hasta ahora una proyección minoritaria, pese al pronunciamiento tan generoso que recoge el artículo 23 de la Constitución (“*Los ciudadanos tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes...*”).

Este apogeo partidocrático depende no sólo de la definición de su papel en el artículo 7 de la Constitución sino sobre todo del diseño de un sistema electoral que en rigor se formuló con anterioridad a la propia Constitución, para las primeras elecciones de 1977, y que con ligeras variantes y retoques sigue vigente hasta nuestros días.

Suele decirse que el diseño de los modelos electorales no constituye una actividad políticamente “neutral”, sino que generalmente responde a ciertas pautas susceptibles de ser manejadas por la mayoría política que los establece. Desde esta perspectiva, y pese a ser calificado formalmente como un sistema proporcional, nuestro sistema electoral, combinando el tamaño de las circunscripciones computado en número de escaños con el sistema de escrutinio, refleja claras tendencias mayoritarias, con una sobrerrepresentación de las áreas rurales interiores de la península frente a las provincias más pobladas, generalmente de la periferia. Lo que al cabo del tiempo ha acabado generando un emergente bipartidismo que, sin embargo, se complementa con la presencia de algunos partidos nacionalistas que, pese a tener un electorado concentrado en ciertas zonas, carecen de asentamiento en el conjunto del territorio. Esto significa pues que, en la práctica, los equilibrios parlamentarios deben integrar normalmente, junto a un gran partido nacional, a algunas minorías de representación territorial o autonómica, dando

lugar así a un proceso donde la cuestión territorial se convierte en un elemento estratégico central para asegurar la gobernabilidad: con frecuencia incluso en períodos de clara mayoría absoluta.

Esta dinámica ha venido acompañada por un creciente apogeo del estado de partidos que a veces llega a afectar a la pretendida neutralidad que deben ostentar algunos órganos constitucionales: así, con excesiva frecuencia tanto los magistrados del Tribunal Constitucional como los miembros del Consejo General del Poder Judicial responden en sus sistemas de nombramientos a un criterio de reparto de cuotas tras el que se pueden ocultar fidelidades implícitas, plasmándose así en determinadas votaciones ante asuntos de especial relevancia política. Por no hablar de otros posibles órganos de menor relevancia constitucional, como los Consejos de Radiotelevisión, las Juntas electorales, etc. La lógica de las “administraciones independientes”, que debería cumplir un papel más relevante en la configuración de ciertos órganos constitucionales garantizando su absoluta neutralidad, parece tener todavía un proceso insuficiente de aprendizaje en España.

Por otra parte, este apogeo de la lógica partidocrática se contradice con el reducido nivel de democracia interna que, en la práctica, siguen presentando los propios partidos, cuyas cuotas de afiliación no parecen ser muy elevadas y cuyos sistemas de financiación siguen presentando numerosas opacidades. Su impacto sobre el proceso político general se traduce con frecuencia en una excesiva simplificación de los debates y propuestas, y en una constante dinámica competitivo–electoralista que suele contar con el apoyo más o menos explícito de las grandes cadenas de medios de comunicación: lo que algún autor ha denominado como “videopolítica”. Todo lo cual redundará finalmente en un cierto enrarecimiento y falta de calidad de nuestra vida democrática que, como ha sucedido en otros países, ha tenido que hacer frente a toda una oleada de corrupción en la recta final de siglo; sin que podamos llegar a afirmar que se trate de un riesgo definitivamente superado.

3. Un sistema parlamentario estable con predominio del ejecutivo

Pese a las razonables dudas que al inicio del proceso constituyente podía suscitar el establecimiento de un sistema de monarquía parlamentaria, el paso del tiempo ha venido sin embargo a confirmar el papel estabilizador de la Corona, reforzando su prestigio en el ámbito de la política exterior, sin que se detecten ningún tipo de interferencias del Jefe del Estado sobre el normal

desenvolvimiento de la vida política. En parte tal consolidación se debe a que, hasta ahora, las funciones de la Jefatura del Estado se han limitado a su papel constitucional de mera representación simbólica, sin ninguna interferencia operativa sobre el sistema político, que se ha configurado según el más clásico modelo del denominado “parlamentarismo racionalizado”: es decir, un sistema de inspiración alemana, donde los instrumentos encargados de asegurar la estabilidad del ejecutivo acaban produciendo en la práctica una cierta rigidez en las relaciones con el legislativo, de tal modo que los procesos de cambio o alternancia dependen finalmente de los resultados electorales y no del mecanismo de la moción de censura constructiva, cuyo uso hasta ahora ha sido puramente residual. La primacía del ejecutivo se confirma adicionalmente con el uso libre por parte del Presidente del instrumento de la disolución parlamentaria, confirmando así un alto grado de estabilidad gubernamental.

Por supuesto, la primacía de los ejecutivos constituye una característica histórica común de los modernos estados intervencionistas, dando lugar a una relativa degradación de la ancestral centralidad institucional de que disfrutaron los parlamentos durante el siglo XIX. La fuerte disciplina interna de los grupos parlamentarios (sólo alterada esporádicamente en España por sonoros casos de transfuguismo) contribuye a estabilizar las relaciones entre mayoría y minoría, haciendo de la vida parlamentaria un proceso previsible y de bajo nivel de incertidumbre: algo que indirectamente contribuye a alejar los focos de atención de los *media* de la actividad de las cámaras, dando lugar a veces a visiones algo deformadas y simplistas de la vida política.

Lógicamente, en un sistema parlamentario el protagonismo del parlamento en su fundamental labor legislativa depende siempre del impulso gubernamental apoyado en la mayoría: lo que significa que la agenda legislativa está en la práctica más condicionada por las iniciativas del propio ejecutivo que por las de la oposición, que se ve limitada en consecuencia al desarrollo de su función de control.

Por lo que respecta al balance de la actividad legislativa, tras una primera etapa centrada en las tareas de desarrollo de la propia Constitución y la renovación general de un ordenamiento inspirado en pautas históricamente desfasadas, al cabo del tiempo viene siendo el propio impacto europeo y las políticas procedentes de Bruselas el auténtico eje impulsor de la actividad normativa. La primacía del ejecutivo se detecta igualmente en el abundante

uso de la figura de los Decretos-Leyes que, aunque definidos en la Constitución como normas que responden a supuestos de “extraordinaria y urgente necesidad”, en la práctica se han convertido en instrumentos de uso casi habitual.

En cuanto a las iniciativas de control parlamentario de uso más frecuente por la oposición, que se sustancian a través de los instrumentos “ordinarios” (es decir, instrumentos políticamente inocuos como las preguntas, las interpelaciones o las proposiciones no de ley), han venido experimentando un considerable incremento a lo largo de las distintas legislaturas, poniendo así de manifiesto un rendimiento institucional creciente. Particular éxito al cabo del tiempo vienen presentando las sesiones semanales de control al Presidente del Gobierno en preguntas con respuesta oral, que suscitan generalmente una amplia cobertura desde los medios de comunicación.

Sin embargo hay una deficiencia en el diseño orgánico de los poderes centrales del Estado que se puso de manifiesto prácticamente desde el mismo momento de la aprobación de la Constitución, sin que hasta ahora se haya encontrado una clave para superarla: se trata de la configuración de la segunda cámara, el Senado, definido teóricamente como cámara de representación territorial, pero convertida en la práctica en una simple cámara de segunda lectura, sin haber logrado consolidar un protagonismo diferenciado en relación con sus estrictas funciones de representación territorial. Es cierto que la incorporación de los senadores de designación autonómica constituía teóricamente un elemento complementario al servicio de esta función original: pero la dinámica autonómica y la propia lógica partidista no han acabado por encontrar en el Senado su potencial sede de encuentro, dejando pendientes numerosas tareas de cooperación y coordinación que teóricamente deberían haber hecho más funcional el proceso autonómico. Ni siquiera la sustancial reforma reglamentaria que se puso en marcha a lo largo de la década de los noventa, mediante la creación de una comisión especial, ha servido para dinamizar esta función específica. Carente de funciones significativas en los mecanismos claves de la confianza parlamentaria (pues tanto la investidura como la moción de censura se tramitan exclusivamente en el Congreso de los Diputados) el Senado se ha limitado a cumplir hasta ahora las funciones de una simple segunda cámara de reflexión.

Pero junto a esta deficiencia orgánica, otros aspectos referidos al funcionamiento de los poderes centrales del Estado también presentan un balance ambivalente: a veces se trata de notorios retrasos en el desarrollo legislativo

de ciertas materias, como la ley del Gobierno (de 1997), la del Consejo Económico y Social (1991), o incluso la normativa de procedimiento administrativo (1992) y de jurisdicción contencioso-administrativa (1998). Pero en otras ocasiones se trata de auténticas derivaciones perversas desde el punto de vista de la estricta técnica legislativa, como el apogeo creciente de las llamadas “leyes de acompañamiento” de los presupuestos, que en la práctica suelen operar reformas dispersas y puntuales del ordenamiento al margen de criterios de estricta seguridad jurídica y en contra de los argumentos reiteradamente desarrollados por los tribunales.

Hay finalmente aspectos relativamente ineficientes en el desarrollo de las relaciones entre ejecutivo y legislativo que requerirían acaso la introducción de algunas innovaciones puntuales por vía reglamentaria: por ejemplo, el funcionamiento de las comisiones de investigación viene suscitando, tanto en lo que respecta a los requisitos de su creación como a sus pronunciamientos finales, una reiterada insatisfacción en la doctrina y en la propia opinión pública. Igualmente cabría sugerir la conveniencia de admitir reprobaciones individualizadas de ministros (o de consejeros en la esfera autonómica) ante deficiencias notorias en sus respectivos ámbitos de responsabilidad gestora.

En resumen, el desarrollo efectivo del modelo constitucional al cabo de veinticinco años de funcionamiento dibuja un sistema parlamentario claramente influido por una consistente impronta presidencial, conforme a una pauta de evolución característica de las democracias de nuestro entorno. Y es aquí donde debería destacarse la original innovación introducida por José María Aznar al limitar voluntariamente su mandato a dos legislaturas, lo que puede convertirse acaso en una singular costumbre constitucional con una importante proyección en el futuro de nuestro sistema parlamentario.

4. La difícil configuración del “gobierno” del poder judicial

Una de las originalidades del modelo constitucional de 1978 consistía en la introducción por primera vez en España de la figura del Consejo General del Poder Judicial, entendido como un órgano orientado a asegurar la autonomía del poder judicial frente a la tradicional posición del Ministerio de Justicia: se incorporaba así a nuestro sistema un instrumento procedente del constitucionalismo contemporáneo, que venía a asegurar la vigencia efectiva del principio de división de poderes. Sin embargo, los aspectos relativos al modo de designación de sus miembros quedaban algo incompletos en el

artículo 122,3 de la Constitución, donde se establece que, de los veinte miembros del mismo, doce de ellos serán elegidos entre jueces y magistrados en los términos establecidos por una ley orgánica. Quedaba así sin definir un aspecto esencial de la composición de este órgano, lo que ha dado lugar a una sucesión de modelos: en primer lugar, la Ley Orgánica 1/1980 establecía que estos doce consejeros de procedencia judicial serían elegidos *por todos los Jueces y Magistrados en activo*.

En apariencia se había resuelto así pacíficamente una cuestión pendiente de desarrollo de la Constitución, dándole al Consejo una composición predominantemente profesional que en principio parecía plenamente acorde con lo previsto en la propia norma fundamental (pues los restantes ocho miembros son designados conforme establece la propia Constitución por el Congreso y el Senado entre profesionales del derecho, o sea, mediante una vía más “política”).

Sin embargo, cuando se debatía la posterior Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, encargada de la regulación general del sector, una enmienda aparentemente imprevista produjo un espectacular vuelco al introducir un sistema de designación claramente “politizado”: la designación de *todos* los vocales del Consejo se realizaría *por las Cortes Generales*; aunque en esta ley las facultades del Consejo se definían más nítidamente, atribuyendo una facultad de informe sobre proyectos de disposiciones generales y también una potestad reglamentaria en aspectos internos, la radical reacción de los partidos políticos representados en el Parlamento parecía responder seguramente a algunos desencuentros con el poder judicial, dando lugar a una configuración predominantemente política de un órgano cuya función esencial debe ser la salvaguardia de la autonomía del poder judicial. Finalmente, algún tiempo después, la Ley Orgánica 2/2001 vino a establecer un tercer modelo de carácter mixto, donde los doce miembros pertenecientes a la carrera judicial serían nombrados por Congreso y Senado por mayoría de tres quintos, pero dentro de unas propuestas que formulan las asociaciones profesionales de jueces y magistrados (o jueces no asociados), que en total ascienden a 36 candidatos distribuidos proporcionalmente al número de afiliados.

En el transcurso de este amplio lapso de tiempo, la judicatura ha tenido que hacer frente no sólo a un amplio proceso de actualización general y de adecuación a la Constitución, sino a complejos y sonados casos de corrupción política que, sin duda, ponían en juego el fundamental postulado de la

neutralidad y de la independencia judicial. Probablemente, al cabo del tiempo, son más bien factores de relevo generacional los que vienen incidiendo en la modernización general de la judicatura, aunque la tendencia general a la sobrecarga produce periódicamente cuellos de botella que bloquean las exigencias ciudadanas a favor de una justicia más rápida.

5. Una tarea siempre pendiente: la reforma de la administración

Si la Constitución ha establecido todo un diseño renovado del organigrama central del Estado, en cambio, el resto de los aparatos públicos ha experimentado procesos transformadores de carácter algo más heterogéneo. El principal impacto transformador de las administraciones públicas ha dependido en la práctica del proceso autonómico, en la medida en que numerosas competencias gestoras, más propias del intervencionismo característico del Estado de bienestar, han sido finalmente transferidas a las Comunidades Autónomas (pensemos por ejemplo en las áreas más clásicas como sanidad, educación o asistencia social). Han surgido así diecisiete nuevas administraciones, encargadas de gestionar sus respectivas competencias, cuya creación se ha basado en un modelo de referencia donde, por lo general, se reproduce un viejo esquema burocrático propio del anterior estado centralista.

La Constitución, aparte de unos pronunciamientos genéricos en el artículo 103, donde se refiere a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, asigna adicionalmente a los poderes públicos –en su fundamental artículo 9,2– todo un conjunto de tareas intervencionistas orientadas a “*promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*”. Se trata de la famosa cláusula intervencionista (inspirada en la Constitución Italiana) que desarrolla la noción de Estado social y democrático de derecho, recogida en el artículo primero de la Constitución. Teóricamente, la administración (junto al resto de los poderes públicos) ha debido adecuarse a estos parámetros, además de a las exigencias de participación que se establecen en el artículo 105.

Tal adecuación ha sido sin embargo relativamente lenta, debido fundamentalmente a que en la práctica ha debido discurrir a través del complejo

proceso autonómico, dando lugar a una pluralidad de administraciones públicas que, de forma genérica y difusa, han tenido que hacer frente a estas exigencias constitucionales, además de a las propias orientaciones políticas de cada ámbito territorial.

Al cabo de veinticinco años, el proceso general de modernización de la administración pública sigue presentando no obstante sustanciales carencias. Pese a que la reforma de la administración se presentó como una prioridad en el discurso de investidura del segundo gobierno González en 1986, los proyectos puestos en marcha por el Ministro Almunia acabaron bloqueados ante la emergencia de los primeros grandes casos de corrupción; los posteriores programas de modernización de las administraciones públicas han avanzado ciertamente en aspectos cosméticos de relación con los ciudadanos, creación de puntos de información, apertura de páginas webs, etc, aunque sin introducir reformas sustanciales en los modelos de organización y funcionamiento interno. Cabría decir, aunque pueda parecer paradójico, que las amenazas de corrupción se han acabado convirtiendo en un obstáculo para enfrenar decididamente una estrategia general de renovación de los aparatos administrativos. Y sin embargo, debería insistirse en que la exigencia de establecer una sociedad democrática avanzada (prevista en el preámbulo de la Constitución), además de los mandatos intervencionistas que establece el artículo 9,2, siguen demandando todo un programa de renovación administrativa, al que hasta ahora sólo se le han dado respuestas parciales o incompletas.

6. La gran mutación: emergencia y consolidación del Estado Autonómico

Pero si hay un sector del Estado donde el impacto constitucional ha generado un proceso transformador de una intensidad imprevista, éste ha sido sin duda el de la organización territorial, ya que al fin y al cabo las previsiones del Título VIII de la Constitución se limitaban en principio a disponer la apertura de un “proceso” autonómico, diseñando sus líneas básicas de ordenación y las reglas de distribución de competencias.

La efectiva puesta en marcha de tal proceso ha generado todo un impacto transformador de enorme intensidad, haciendo su aparición una nueva esfera institucional dedicada a gestionar las competencias públicas que afectan al ámbito vital más próximo a los ciudadanos. Pese a que en su percepción dominante el sistema autonómico parece ofrecer la imagen de un

modelo esencialmente conflictivo, hay sin embargo todo un conjunto de elementos de cooperación y coordinación cuyo escaso desarrollo hasta ahora impiden seguramente una comprensión suficientemente clarificadora de la realidad resultante: una realidad que, pese a su evidente complejidad, ha contribuido sin embargo a hacer más funcional la distribución pluralista del poder político.

Bien es cierto que, hasta ahora, las nuevas esferas territoriales no parecen haber sido excesivamente originales o innovadoras ni en el diseño de sus sistemas institucionales ni en el desarrollo de su actuación y la puesta en práctica de sus políticas intervencionistas. Más bien da la impresión contraria de que, a la hora de la verdad, se han empeñado en imitar a escala reducida los modelos estatales preexistentes, en lugar de buscar nuevos modelos más adecuados a sus funciones y sus competencias. Téngase en cuenta que el proceso español coincide con una tendencia general en Europa, dando lugar a una recomposición a escala regional del propio estado de bienestar e imponiendo en consecuencia una división de funciones y tareas que seguramente no se resuelve con la pura imitación del anterior estado centralista.

En cuanto al déficit estructural de cooperación y coordinación, tanto entre las Comunidades Autónomas y el Estado como entre aquellas entre sí, tiene su primera fuente en el deficiente diseño funcional del Senado (al que ya hemos hecho referencia), así como en el escaso desarrollo que han tenido en la práctica las denominadas Conferencias Sectoriales, donde participan en principio los consejeros autonómicos junto con el ministro del ramo, en materias de su respectiva competencia. Aunque también es cierto que, en la práctica, un difuso fenómeno de imitación y de emulación entre unas Comunidades y otras viene operando un efecto imprevisto de homogenización de experiencias y modelos, preludiando una cierta aproximación hacia un emergente sistema de red.

En todo caso parece que desde finales de siglo la dinámica autonómica estaría entrando en una nueva etapa, donde teóricamente deberían darse por superados los intensos conflictos competenciales que acompañaron al largo proceso de transferencias de competencias, y donde el principal impacto transformador dependería ahora de un eje exterior de impulso: el que procede de la Unión Europea, imponiendo un desarrollo adicional del principio de subsidiariedad que se viene intentando proyectar en España más allá de la escala autonómica a través del denominado Pacto Local.

Las dificultades del proceso autonómico deberían sin embargo servir de

pauta de aprendizaje para enfrentar de forma más eficiente la gestión de sistemas institucionales complejos, especialmente cuando se constata que la lógica partitocrática no siempre ha demostrado su funcionalidad en este campo.

7. El vaciamiento hacia fuera: el impacto de la Unión Europea

Finalmente, y como venimos sugiriendo, cabría aludir a un fenómeno de tipo externo que ha condicionado el desarrollo constitucional, al menos desde la década final de siglo: y es que el impacto europeo no sólo ha producido en la práctica una reordenación del sistema territorial de competencias, sino que al mismo tiempo se viene configurando como el principal foco de innovación de nuestro ordenamiento a través de la recepción del derecho emanado de Bruselas. Sin embargo, parece que con frecuencia la percepción de este fenómeno es bastante deficiente: para la opinión pública española, tanto los poderes centrales como los autonómicos enfrentan a menudo iniciativas que en apariencia responden a un impulso político propio, cuando en la práctica son simples desarrollos de programas europeos. De tal modo que muchos de los aparentes conflictos territoriales que se sustancian entre Madrid y las Comunidades Autónomas sólo adquieren su verdadero sentido cuando se interpretan desde la perspectiva de Bruselas y el proceso de recomposición del territorio de la Unión. Es cierto, no obstante, que la centralidad de Madrid como eje de interlocución con Bruselas ha producido un efecto indirecto de “recentralización” del sistema en la medida en que se afectan a competencias autonómicas que son reguladas por políticas europeas, como sucede singularmente con la política agraria común o con el sector medioambiental. Lo que obliga a crecientes esfuerzos de cooperación, demandados explícitamente en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea de 2001.

Sin embargo, desde la perspectiva de la doctrina constitucional la creciente centralidad del Tratado de la Unión ha sido mirada a veces con un cierto escepticismo: al menos en la medida en que, hasta ahora, Europa carecía tanto de un auténtico sistema de derechos fundamentales garantizados, como de una verdadera “Constitución” escrita, con capacidad para generar un compromiso efectivo de todos los ciudadanos de la Unión que debería ir más allá del estricto compromiso internacional entre estados. Tales recelos parecen sin embargo condenados a irse superando progresivamente en paralelo al emergente desarrollo de una conciencia de ciudadanía europea,

y los sustanciales avances hacia una auténtica Constitución europea en sentido formal.

8. ¿Reformar la Constitución?

Cuando se celebra el veinticinco aniversario de nuestra norma suprema, algunas propuestas difusas parecen presentar un renovado interés en proceder a la reforma constitucional, entendiéndose que al fin y al cabo se ha completado ya una etapa histórica en la que nuestro sistema democrático ha accedido a niveles de consolidación más que suficientes: procedería en consecuencia encarar una tarea de actualización o modificación de nuestro organigrama institucional en algunos aspectos.

Sin embargo, desde la perspectiva de la doctrina constitucional suelen abundar notables reticencias ante la perspectiva de modificar unas reglas fundamentales de juego que, hasta ahora, se han demostrado razonablemente funcionales. Se recuerda en este sentido que la reforma constituye en rigor una “garantía” de la propia Constitución, impidiendo su adecuación a las oscilantes mayorías que puedan existir en cada momento, y exigiendo en consecuencia un alto grado de consenso, lo que se refleja en las mayorías cualificadas y en la dificultad procesual que establecen al respecto los artículos 167 y 168 de la propia Constitución.

Por supuesto, debe recordarse en primer lugar que, como consecuencia del Tratado de Maastricht, se aprobó ya una reforma del artículo 13,2 de la Constitución, introduciendo la posibilidad de que ciudadanos extranjeros pudieran no sólo disponer de derecho de voto, sino también de la posibilidad de ser elegibles, en las elecciones municipales: se trataba de una exigencia del propio proceso de integración europea. Más allá de esta reforma puntual, se nos aparecería el tópico (por tan reiterado) de la reforma del Senado: una cuestión sobre la que subsiste un interminable debate y sobre la que se han discutido abundantes iniciativas, aunque no todas ellas encaminadas a reformar la propia Constitución, sino susceptibles también de introducirse por vía de reforma del propio Reglamento del Senado.

En rigor, no parecen existir otras propuestas sustanciales, más allá de la mera retórica sobre la necesidad de actualizar una norma fundamental que cumple ahora dignamente su veinticinco aniversario. En relación con el Senado, cabría afirmar que se ha acabado por convertir en la típica propuesta que formulan aquellos políticos que no tienen otra cosa que proponer: el

debate se ha envejecido y presenta ya hasta síntomas de agotamiento al nivel científico o doctrinal. Por otra parte, se recuerda siempre que sería posible ajustar de un modo más funcional el propio Título VIII de la Constitución, ya sea para adecuarlo a la propia realidad existente tras al desarrollo del proceso autonómico, o bien para ajustarlo a las nuevas exigencias del proceso de unión europea, pero resulta difícil formular un “nuevo” modelo capaz de conquistar el grado de consenso necesario para ir a una reforma de la propia Constitución.. En realidad la auténtica modificación de nuestra Constitución se está produciendo ya, por una vía indirecta, a través del proceso constituyente europeo, que inexorablemente condicionará el futuro de nuestro propio ordenamiento estatal.



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 643-680

Libre competencia y recuperación de empresas en crisis

(Entre la eficiencia económica y el compromiso social)¹

Luis M^a MIRANDA SERRANO²

(PALABRAS CLAVE: *EMPRESAS EN CRISIS, LIBRE COMPETENCIA, DERECHO "ANTITRUST"*)
KEY WORDS: FAILING FIRM DEFENSE, FREE COMPETITION, ANTITRUST LAW)

1. Propósito y plan

Cuando el 25 de marzo de 1957 se firma en Roma el *Tratado Constitutivo de la Comunidad* [TCE] el legislador europeo es consciente de que la «efectividad» de la competencia puede verse mermada o eliminada no sólo a través de coordinaciones de conductas concurrenciales [art. 81 TCE] y de explotaciones abusivas de posiciones dominantes [art. 82 TCE], sino también mediante la celebración de operaciones de concentración de empresas

¹ Trabajo enmarcado dentro del *Proyecto de Investigación BJU2000-0976*, financiado por la Dirección General de Investigación del Ministerio de Ciencia y Tecnología y del que es investigador principal el Profesor Dr. Juan Ignacio Font Galán.

² Profesor Titular de Derecho Mercantil. Universidad de Córdoba.

(OPAs, fusiones, tomas de capital, compra o arrendamiento de activos, creación de empresas comunes, etc.), susceptibles de dar lugar a la formación de auténticos gigantes empresariales, aniquiladores de la competencia en los mercados. Sin embargo, no considera conveniente insertar en el Tratado ninguna norma controladora de los efectos anticoncurrenciales que suelen anudarse a estas últimas operaciones. Probablemente, porque teme que un posible control de las mismas hubiese podido frenar, más allá de lo razonable, las tendencias fusionistas y concentracionistas de las empresas europeas, que, dada la baja tasa de concentración intracomunitaria entonces existente, se veían con buenos ojos para hacer frente a las grandes empresas extracomunitarias.

En realidad, el interés de someter a control *antitrust* las concentraciones empresariales surge algo más tarde, en el momento en que empiezan a hacerse sentir los primeros recelos ante dichas operaciones, como consecuencia de su mayor presencia y relevancia en el mercado comunitario. No será, ciertamente, sino hasta ya entrada la década de los años setenta de la anterior centuria, cuando decidirá acometerse desde Bruselas un cierto control de las posiciones de dominio logradas a través de maniobras concentracionistas. Ahora bien, al no contar ni el Tratado ni el Derecho derivado con normas expresas relativas al control de las concentraciones, se recurrirá primeramente para tal fin al artículo 82 del TCE, que desde 1965 fue considerado por un grupo de cualificados expertos en Derecho *antitrust* una norma útil para controlar aquellas concentraciones empresariales que deriven en situaciones monopolísticas de mercado. Como quiera, sin embargo, que el control de las concentraciones mediante el artículo 82 no tuvo éxito (el rechazo doctrinal a la sentencia *Continental Can* [Rec. 1973, p. 215] fue prácticamente unánime) las autoridades comunitarias, contrariando sus propias opiniones manifestadas en 1965, se vieron obligadas a recurrir en un momento posterior al artículo 81 del TCE, aplicando esta norma a una operación concentracionista en el asunto *Philip Morris* [Rec. 1987, p. 4487]. Y fue precisamente este giro radical en la política comunitaria de control de la concentración, con la elevada dosis de intranquilidad e inseguridad jurídica que introdujo en el ámbito empresarial europeo, el factor desencadenante del alumbramiento, el 21 de diciembre de 1989, del *Reglamento 4064/89 sobre control de las operaciones de concentración de empresas* [en *DOCE*, L-395, de 21 de diciembre de 1989; posteriormente modificado por el *Reglamento 1310/97*, de 30 de junio (en *DOCE*, L-180, de 9 de julio de 1997)] que, poniendo fin a un largo proceso de gestación de la norma iniciado el 20 de julio de 1973,

permitió dotar a las autoridades comunitarias de una normativa *ad hoc* con la que poder declarar incompatibles con el mercado común aquellas concentraciones «externas» de determinadas dimensiones obstaculizadoras de la competencia «efectiva» dentro de dicho mercado³.

Pues bien, desde que se presentó el primer Proyecto de Reglamento de concentraciones en 1973 hasta que finalmente fue aprobado el texto definitivo en 1989, fue objeto esencial de controversia entre los Estados negociadores la concreción de los criterios con los que habían de evaluarse las operaciones de concentración de empresas. Se discutió, en efecto, hasta el último momento si el control había de estar determinado por criterios de orden estrictamente concurrencial o si, por el contrario, debían de considerarse de igual modo otros criterios de política industrial, económica, social y regional, que hicieran del control de la concentración empresarial un instrumento al servicio de los objetivos y fines esenciales perseguidos por la Unión Europea. A la postre, sólo fue posible poner fin a esta fuerte controversia mediante la adopción de una «fórmula de consenso» recogida en el artículo 2 del texto reglamentario que, en su condición de precepto encargado de fijar los criterios con los que ha de juzgarse la compatibilidad o incompatibilidad de las concentraciones empresariales con el mercado común, es la norma que aquí interesa fundamentalmente. No con vistas a desgazarla pieza a pieza, tras someter cada una a examen y valoración, sino con el objetivo más modesto de determinar si su texto, tal como ha quedado finalmente redactado, permite o no a las autoridades comunitarias autorizar

³ Sobre el *Reglamento 4064/89*, véase, *ad ex.*: DOMÍNGUEZ GARCÍA, M.A., (1991), *Las concentraciones de empresas a la luz del Ordenamiento comunitario*, Burgo de Osma, Universidad de Santa Catalina; AROZAMENA, M.J., (1993), *Las concentraciones de empresas en la Comunidad Europea*, Madrid; MIRANDA SERRANO, L.M., (1994), *Las concentraciones económicas. Derecho europeo y español*, Madrid, Ed. La Ley; BELLO MARTÍN-CRESPO, M.P., (1997), *Concentración de empresas de dimensión comunitaria*, Pamplona, Ed. Aranzadi; IDEM, BELLO MARTÍN-CRESPO, M.P., (1998), «La reforma del Reglamento comunitario sobre el control de operaciones de concentración», *Gaceta Jurídica de la CEE*, serie D, D-29, septiembre, pp. 209 y ss.; GOÑI URRIZA, N. (1997), *Problemas de aplicabilidad del Reglamento (CEE) sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas*, Granada, Ed. Comares; GARCÍA-GALLARDO, R. y otros, (1996), «La propuesta de reforma del Reglamento (CEE) núm. 4064/89: la madurez del control comunitario de las concentraciones», *Derecho de los Negocios*, núm. 75, pp. 1 y ss.; MEROLA, M., (1998), «El nuevo control comunitario de las concentraciones de empresas: el Reglamento núm. 1310/97 que modifica el Reglamento 4064/89», *Derecho de los Negocios*, marzo, p. 1 y ss.; BRIONES, J.-FOLGUERA, J.-FONT, A.-NAVARRO, E., (1999), *El control de concentraciones en la Unión Europea. La práctica de la Comisión Europea y las novedades introducidas en el Reglamento CEE 4064/89 por el Reglamento CEE 1310/97*, Barcelona, Ed. Marcial Pons.

aquellas concentraciones empresariales que, aun cuando puedan resultar algo lesivas para la competencia «efectiva», sean aptas para funcionar como medidas «anticrisis», salvadoras de empresas ruinosas que se encuentran al borde de desaparecer del mercado (las llamadas «concentraciones de recuperación de empresas en crisis»). Por consiguiente, de lo que aquí se trata es básicamente de responder a la siguiente pregunta: ¿las operaciones concentracionistas de recuperación de empresas en crisis (que cumplan las dimensiones requeridas para la activación del control *antitrust*) han de merecer un tratamiento especial por parte de las instancias encargadas de velar en Europa por la defensa de la competencia (sobre todo, en consideración a los beneficiosos efectos socioeconómicos que persiguen) o, por el contrario, han de recibir idéntico trato que cualquier otra operación de concentración en la que se ven implicadas empresas económicamente saneadas?⁴

En rigor, ofrecer una respuesta satisfactoria a esta cuestión pasa necesariamente por dilucidar si el artículo 2 del *Reglamento 4064/89* permite o no incorporar al sistema europeo de control de las concentraciones la doctrina jurisprudencial de origen norteamericano de la *failing company defense* [o *failing firm defense*, traducida entre nosotros como «excepción de empresa en crisis» o «excepción de empresa en dificultades»], al ser, precisamente, esta doctrina jurisprudencial la que predica flexibilizar los mecanismos represores y sancionadores del Derecho *antitrust* controlador de las concen-

⁴ Lógicamente, de ser afirmativa la respuesta a esta cuestión, habrá de concluirse que, merced a la aprobación y entrada en vigor del *Reglamento 4064/89*, en el Derecho *antitrust* europeo no sólo los cárteles o acuerdos entre empresas y las ayudas públicas a las empresas pueden funcionar excepcionalmente como instrumentos «anticrisis» (los llamados «cárteles de crisis» o «de saneamiento económico» y las denominadas «ayudas de salvamento» y «de reestructuración»); también podrán desempeñar este cometido las concentraciones empresariales en aquellos supuestos en que se revelen como las vías más idóneas para el aprovechamiento y conservación de empresas con graves dificultades económicas (son éstas las que han dado en llamarse «concentraciones de recuperación o saneamiento económico»). Acerca de la correlación «Derecho de la competencia–crisis empresarial», véase, *ad ex*: FOCSEANU, L.–EISEN, P., (1985), «Le Droit de la concurrence face à la crise. La Commission des Communautés européennes à la recherche d'une solution pour temps difficiles», *Revue du Marché Commun*, pp. 271 y ss.; COURATIER, (1998), «Fusions et acquisitions dans les industries en crise: étude comparée de la législation sur la libre concurrence aux Etats-Unis et dans la CEE», *Revue du Marché Commun*, núm. 319, pp. 396 y ss.; BOTANA AGRA, M., (1984–1985), «Crisis económica y Derecho de la libre competencia», *Actas de Derecho Industrial*, pp. 185 y ss.; CANDELARIO MACÍAS, I., «Conservación de la empresa *versus* libre competencia», *Revista General de Derecho*, núm. 655, 1999, pp. 3535 y ss.; COSTAS COMESAÑA, J., (1997), *Los cárteles de crisis. (Crisis económica y defensa de la competencia)*, Madrid, Ed. Marcial Pons.

traciones empresariales frente a aquellas maniobras concentracionistas en las que participan empresas en crisis; y esto sobre la base de los saludables fines de recuperación o saneamiento económico de empresas perseguidos por estas operaciones y, en suma, de las beneficiosas consecuencias sociales que de ellas se derivan tanto para los trabajadores e inversores de las empresas implicadas como para la colectividad en general. De ahí que, a mi entender, la consecución del propósito que acaba de anunciarse exija partir de concretar (siquiera en lo esencial) tanto el significado como el alcance que la mencionada doctrina tiene en el Derecho *antitrust* estadounidense, por ser en este Derecho donde por vez primera se admitió y formuló [*infra*, II], para pasar a analizar seguidamente su posible encaje en el artículo 2 del *Reglamento 4064/89* [*infra*, III] y, en caso de que éste sea posible, prestar atención a los asuntos enjuiciados por las autoridades comunitarias en los que el enjuiciamiento ha venido motivado por la aplicación de los criterios derivados de esta doctrina jurisprudencial [*infra*, IV].

2. El precedente americano

Es sabido que a comienzos del siglo XIX se hace patente en la realidad socioeconómica estadounidense una fuerte tendencia a la concentración empresarial, que se materializa a medio plazo en un considerable crecimiento de la dimensión de las empresas. Muchas y muy heterogéneas son las causas que explican este movimiento de concentración económica. Baste citar aquí el fuerte espíritu individualista propio de la época, la constante aparición de invenciones y descubrimientos técnicos y tecnológicos, así como la gran riqueza de recursos naturales entonces existente. Sin olvidar que dicho movimiento es impulsado y relanzado por las sucesivas crisis económicas anudadas al ultraliberalismo económico imperante en este momento histórico, que desembocan en muchos casos en situaciones caracterizadas por un abandono por parte de los agentes económicos de la lucha concurrencial en favor de una colaboración empresarial cada vez más estrecha, que propicia situaciones en las que la competencia, lejos de ser libre, está «arreglada» o «amañada».

Entre las numerosas ventajas económicas que tradicionalmente se han venido imputando a las concentraciones empresariales destacan las de carácter técnico, derivadas de la posibilidad de lograr una mayor especialización de la maquinaria y mano de obra y una mejor coordinación de los procesos de producción y distribución de los bienes y servicios en el

mercado. Pero no todo son ventajas. Junto a éstas no se han ocultado nunca serios inconvenientes conectados a los procesos de concentración empresarial. Y esto por cuanto que en la generalidad de los casos resulta ser la gran empresa la principal beneficiaria de tales procesos, en perjuicio de dos grupos de sujetos participantes en el mercado: los pequeños y medianos empresarios, que en bastantes ocasiones se ven abocados no sólo a la pérdida de su independencia económica sino también de su propia empresa, y los consumidores y usuarios, en quienes repercute final y negativamente el fenómeno concentracionista mediante una desproporcionada e injustificada elevación de los precios de los bienes y servicios ofrecidos al mercado. Unos inconvenientes que salen mayormente a flote cuando se relacionan las concentraciones empresariales con la libertad de competencia, al emerger entonces los peligros que aquéllas producen (o son susceptibles de producir) sobre ésta: la posibilidad de que las empresas concentradas puedan alcanzar, a través de la concentración, una posición de dominio en el mercado, germen potencial de futuros comportamientos abusivos; la sensible disminución del número de los operadores económicos del mercado; y la reducción de la eficacia económica del juego del mercado como consecuencia lógica de la disminución operada en la competencia.

El legislador estadounidense es consciente de este balance comparativo de ventajas e inconvenientes asociados al fenómeno de la concentración económica, aunque finalmente parece poner el acento más en sus inconvenientes que en sus ventajas. Así lo atestiguan los diferentes textos jurídicos de Derecho *antitrust* sucesivamente promulgados, orientados a defender la competencia de las conductas u operaciones empresariales susceptibles de restringirla. Primero la *Sherman Act* de 1890, pieza central del Derecho *antitrust* norteamericano, que tiene en la prevención de los grandes núcleos de poder económico uno de sus principales objetivos, y que, pese a no mencionar expresamente a las concentraciones empresariales dentro de las maniobras restrictivas de la competencia que tipifica y sanciona, no llega a excluirlas de su ámbito de aplicación, como así fue confirmado tempranamente por la *Corte Suprema* en la sentencia del caso *Northern Securities* (1904). Después la *Clayton Act* de 1914, promulgada como reacción frente a los grandes cárteles, que representa un importante paso hacia adelante del Derecho *antitrust* norteamericano en el control de las concentraciones empresariales, al instaurar por vez primera en su Sección 7^a un control *ad hoc* de estas operaciones. Más tarde la *Celler Kefauwer Antimerger Act* de 1950, fruto del temor a la producción de un relanzamiento de los procesos de

concentración empresarial tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, a través de la cual se perfecciona el sistema jurídico de control de la concentración empresarial entonces existente, incorporándose a él una nueva técnica de integración económica que fue olvidada y silenciada por la *Clayton Act* en su redacción inicial de 1914: la adquisición de activos de otras empresas. Por último las leyes *Hart, Scott y Rodino Improvements Act* de 1976 y la *FTC Improvements Act* de 1980, que siguen las líneas marcadas por las leyes anteriores, introduciendo en ellas algunas modificaciones de carácter adjetivo o procedimental con el fin de hacer más efectivo el control de la concentración económica [en particular, añaden un nuevo artículo 7 a) al texto de la *Clayton Act*, en el que se establece la obligatoriedad de notificar previamente a su realización aquellas operaciones de concentración que alcancen determinadas dimensiones]⁵.

Bien miradas las cosas, ninguna de las normativas que acaban de mencionarse reconoce un trato favorable a las concentraciones en las que se vean involucradas empresas con graves dificultades económicas y financieras (empresas en crisis). De donde cabría concluir que, concurriendo en una operación de concentración los requisitos exigidos legalmente para la activación del mecanismo de control, tal operación habría de ser prohibida, con independencia de cuál fuera la situación económica y financiera de las empresas en ella participantes. Ahora bien, si en el Derecho de concentraciones no se aprecia ningún síntoma de tolerancia o indulgencia frente a las concentraciones en las que participen empresas con serias dificultades económicas, cosa distinta ocurre con la práctica derivada de la aplicación de este Derecho a los casos concretos. Han sido los órganos encargados de la aplicación de esta normativa quienes, al enjuiciar los casos singulares, han mantenido actitudes flexibles o laxas o, por el contrario, duras y rigurosas en la interpretación del Derecho *antitrust* de concentraciones, dependiendo de cuál fuera la situación social y político-económica existente en cada momento, así como los objetivos sociales y político-económicos en él perseguidos. Lo que, por otra parte, ha tenido lugar en el seno de un denso y acalorado

⁵ Sobre la normativa estadounidense de control de la concentración empresarial: DOMÍNGUEZ GARCÍA, M.A., «Control de las concentraciones de empresas en el Derecho antitrust norteamericano. Líneas evolutivas», *Actas de Derecho industrial*, 1985-86, Tomo II, pp. 161 y ss.; HERRERO SUÁREZ, C., «La excepción de eficiencia económica (*efficiency defense*) en el control de la concentración empresarial. Análisis comparado entre el Derecho *antitrust* estadounidense y el Derecho de la Competencia comunitario europeo», *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 242, pp. 1943 y ss.

debate (siempre latente en el ámbito de las concentraciones) consistente en dilucidar si el Derecho de control de las fusiones y concentraciones empresariales debe estar inspirado por consideraciones estrictamente concurrenciales o, por el contrario, por consideraciones de política industrial, social y regional. Debate, éste, insertado a su vez dentro de una fuerte controversia relativa al modo de aplicar e interpretar el Derecho *antitrust*, mantenida por juristas y políticos ya desde la misma fecha de promulgación de la *Sherman Act*, conforme a la cual mientras que unos han venido postulando y defendiendo la *per se condemnation theory*, esto es, la aplicación estricta e inflexible de las prohibiciones legales de Derecho *antitrust*, otros, por el contrario, han venido abogando por la *rule of reason*, es decir, por una aplicación e interpretación flexible y *razonable* de tales prohibiciones⁶.

Si cierto es, en efecto, que las autoridades encargadas de la aplicación del Derecho *antitrust* no siempre han mostrado el mismo rigor en la interpretación de las normas de control de las operaciones de concentración de empresas, no menos cierto es también que, a partir de un determinado momento histórico, empiezan a sensibilizarse por las situaciones de crisis económica de las empresas implicadas en un proceso de concentración. Veamos:

La época posterior a la promulgación de la *Sherman Act* (aproximadamente desde 1898 hasta 1911) conforma un primer período histórico de interpretación laxa y flexible de la normativa *antitrust* de control de los procesos de concentración empresarial, caracterizado por una progresiva aplicación de la *rule of reason* a las grandes operaciones de concentración [*ad. ex.*, asuntos *United States c/ Standard Oil of New Jersey* (1911) y *American Tobacco c/ United States* (1911)]. De ahí que sea en esta etapa cuando tiene lugar el primer gran movimiento concentrador de las empresas americanas, siendo las concentraciones más relevantes las realizadas en los sectores de la industria manufacturera y de los transportes ferroviarios. Esta fase inicial presidida por la flexibilidad dará paso a un segundo período que abarca los años inmediatamente siguientes a la promulgación de la *Clayton Act*, en el que se

⁶ Para una aproximación al método de la *rule of reason*: FERNÁNDEZ NOVOA, C., «Un hito en la historia del Derecho de la competencia: Centenario de la Sherman Act», (Crónica), *Actas de Derecho Industrial*, tomo 13, año 1989-90, pp. 675 y ss.; MIRANDA SERRANO, L.M., (2000), «Restricciones accesorias y Prácticas colusorias. (Las *ancillary restraints* y el art. 81 del TCE. A propósito de algunas experiencias jurisprudenciales relativas a cesiones de empresas, franquicias y cooperativas)», *Derecho de los Negocios*, núm. 122, pp. 1 y ss.

producen síntomas evidentes de un endurecimiento en el control de las fusiones y concentraciones. Pero poco habría de durar esta actitud de mayor rigor en la interpretación de la normativa *antitrust* controladora de la concentración económica por parte de las autoridades encargadas de su aplicación. Con la finalización de la Primera Guerra Mundial se abre una nueva fase histórica que llega a prolongarse hasta los años cincuenta en la que, de nuevo, la política de control de las operaciones de concentración empresarial vuelve a verse guiada por criterios de flexibilidad y «razonabilidad». Y es que en esta larga etapa que se inicia al término de la Primera Gran Contienda, continúa con el *crac* económico de 1929 y se cierra unos años después de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, concurren una serie de condicionamientos sociales y político-económicos favorables a los enjuiciamientos globales (no sectoriales o no unidimensionales, esto es, no estrictamente concurrenciales) de las concentraciones, que ponen el acento no sólo en los perjuicios que éstas comportan para la competencia sino, de igual modo, en los beneficios que reportan para la política industrial y social. Se persigue en esta nueva fase no tanto el control de las concentraciones sino su fomento, lo que, junto a la concesión de incentivos fiscales, trata de lograrse a través de la *National Industrial Recovery Agency*, creada por la *National Industrial Recovery Act* de 1933 (que fue declarada inconstitucional por la *Corte Suprema* en 1935). El resultado de esta política de tolerancia *antitrust* y fomento de las fusiones y concentraciones no se hace esperar: la formación y consolidación de grandes grupos empresariales a los que se les queda excesivamente pequeño el mercado estadounidense, por lo que no dudan en salir al exterior en busca de nuevos espacios económicos que les permitan colocar su producción. Pues bien, es en este amplio período, en el que por regla general la *Corte Suprema* exonera a importantes operaciones de concentración de la aplicación de los estrictos criterios contenidos en la *Clayton Act*, cuando este Alto Tribunal formula y admite por vez primera la doctrina de la «excepción de empresa en crisis» (*failing company defense*). Así lo hace, en concreto, en la sentencia pronunciada a propósito del asunto *International Shoe Co c/FTD* (1930), en la que la *Corte Suprema* llega a sostener de forma expresa que cuando la operación de concentración analizada consista en la adquisición de una empresa societaria «con un alto grado de probabilidad a la quiebra» y «con la subsiguiente pérdida para los accionistas y daño para las comunidades en las que estaban operando sus instalaciones», debe considerarse que «la adquisición de su capital por parte de un competidor (no existiendo otro potencial adquirente), sin intención de lesionar la competencia, sino con el propósito de facilitar el desarrollo de la actividad empresarial

del adquirente y con el efecto de mitigar graves daños, no es, con arreglo a la ley, perjudicial para el público, al tiempo que no lesiona sustancialmente la competencia ni restringe el comercio en el sentido de la *Sherman Act*.

La relevancia de esta sentencia en el asunto que aquí nos ocupa está fuera de toda duda⁷. En ella mantiene por vez primera el Alto Tribunal que los efectos anticoncurrenciales derivados de un proceso de concentración empresarial en el que toma parte una empresa con serias dificultades económicas (empresa en crisis) pueden ser compensados por los efectos positivos a él asociados: la conservación de la empresa en crisis (aun cuando resulte modificada su estructura patrimonial y funcional), la evitación de los graves y perjudiciales efectos sociales que conllevaría su cierre y, en suma, su recuperación o saneamiento económico. De ahí que, tras esta sentencia, la doctrina de la «excepción de empresa en crisis» se haya venido articulando en la experiencia *antitrust* estadounidense como la posibilidad concedida a una empresa implicada en un proceso de concentración empresarial de alegar y probar ante la autoridad encargada del control de las concentraciones empresariales que la empresa que proyecta adquirir atraviesa graves dificultades económicas, por lo que su adquisición, más que causar un daño a la competencia, beneficia tanto a ésta como al interés general, al constituir el medio de recuperación o salvamento de esta empresa menos perturbador de la competencia.

Las condiciones que han de cumplirse para que la doctrina de la «excepción de empresa en crisis» resulte aplicable a un caso concreto, confirmadas posteriormente por la *Corte Suprema*, entre otras, en las sentencias *Citizen Publishing Co c/ United States* (1969) y *United States c/ Greater Buffalo Press* (1971), son básicamente las siguientes: *A*) En primer lugar, que la concentración sea el medio o instrumento que evite la desaparición de la empresa en crisis, de modo que, de no producirse, dicha empresa se vería obligada a desaparecer del mercado a corto plazo. *B*) En segundo lugar, que las consecuencias derivadas de la desaparición de la empresa en crisis sean

⁷ De ahí que sea especialmente destacada por los autores que analizan la doctrina de la «excepción de empresa en crisis»; entre nosotros: HERRERO SUÁREZ, C., (2001), «La excepción de empresa en crisis (*failing firm defense*) en el control de la concentración empresarial. Análisis comparado entre el Derecho *antitrust* estadounidense y el Derecho de la competencia comunitario europeo», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 84; MIRANDA SERRANO, L.M., (2000), «La doctrina de la *failing company* y el Derecho europeo de concentraciones. (Las concentraciones de recuperación o saneamiento económico)», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 185.

perjudiciales tanto para sus trabajadores e inversores como para el funcionamiento competitivo del mercado y la colectividad en general. C) Por último, que la operación de concentración empresarial se revele como el medio menos restrictivo de la competencia susceptible de lograr el saneamiento o recuperación de la empresa en crisis, evitándose así los efectos nocivos asociados a su desaparición del mercado.

En líneas generales, cabe decir que con esta nueva doctrina jurisprudencial se abre para las administraciones estadounidenses encargadas de velar por la observancia del Derecho *antitrust* una nueva línea en la interpretación y aplicación del Derecho de control de la concentración empresarial que, caracterizada por una actitud de flexibilidad frente a las empresas en crisis, llegará más tarde a encontrar plasmación expresa tanto en alguna legislación sectorial [en concreto, en la *Newspaper Preservation Act* de 1970] como en las «Directivas» (*Merger Guidelines*) elaboradas en 1968, 1982, 1984 y 1992 por la *Division Antitrust* del Ministerio de Justicia, en las que se recogen los criterios de valoración que esta instancia va a aplicar en la resolución de las «impugnaciones» de concentraciones presentadas al amparo de lo dispuesto en la *Clayton Act* [que, pese a carecer de valor normativo, son –al igual que ocurre en Europa con las «Comunicaciones» de la Comisión– de gran utilidad para los operadores económicos, que, conociendo los criterios en ellas contenidos, pueden llegar a prever con escaso margen de error cuál va a ser el tratamiento que las autoridades *antitrust* van a dar a una determinada operación].

En efecto: según estas «Directivas» en su versión de mayo de 1968, están exceptuadas de la aplicación de la sección 7^a de la *Clayton Act* las operaciones de concentración de empresas consistentes en la adquisición de una empresa en crisis o en dificultades que cumplan acumulativamente dos requisitos: A) de un lado, que las dificultades por las que atraviesa la empresa en cuestión sean de tal magnitud que no pueda preverse racionalmente su recuperación económica; B) de otro lado, que no resulte posible encontrar otro procedimiento de saneamiento económico de la empresa en dificultades mayormente compatible con la normativa *antitrust*. Por su parte, las «Directivas» de 1982, en una dirección similar a las precedentes, se refieren expresamente a la «excepción de empresa en crisis» en su último apartado, estableciendo que las operaciones de concentración que cristalicen en la adquisición de empresas «al borde de la quiebra» no serán objeto de «impugnación», pese a que obstaculicen o restrinjan la competencia, en aquellos casos en que concurren las siguientes condiciones: A) que exista una inmediata y absoluta incapacidad de pago por parte de la empresa en dificultades; B) que, además, dicha

empresa no esté en condiciones de reorganizarse y sanearse de conformidad con lo dispuesto en la normativa concursal; C) y, por último, que la adquisición de la empresa en crisis se revele como la salida más acorde con las normas *antitrust*, al no existir otras alternativas de solución menos dañinas para la competencia. También las «Directivas» de 1984⁸ insisten en la exigencia de que para que una operación de concentración empresarial pueda beneficiarse de este trato de favor *antitrust*, una de las empresas participantes en el proyecto concentrador (la empresa en crisis) debe encontrarse a punto de ser «liquidada» o «vendida», esto es, a punto de desaparecer del mercado. Por último, las «Directivas» de 1992⁹, revisadas en 1997, admiten de forma expresa, al igual que las que le precedieron, la posibilidad de autorizar la adquisición de una empresa en «estado de insolvencia», siempre y cuando las empresas que formen parte de la operación lleguen a probar, en el marco de una especie de examen de proporcionalidad, las siguientes condiciones: A) que sea altamente probable la «quiebra» inminente de la empresa que es objeto de adquisición, debido a la difícil situación económica y financiera que atraviesa; B) que, además, tal empresa en crisis sea incapaz de reestructurarse con probabilidades de éxito de conformidad con el capítulo 11 de la *Bankruptcy Act* (ya que, de producirse dicha reestructuración, no podrá hablarse de crisis empresarial sino de supervivencia independiente de la empresa); C) que no existan soluciones alternativas a la concentración que comporten menores perjuicios para el mantenimiento de las condiciones de competencia (como sería, por ejemplo, la adquisición de la empresa en crisis por una empresa perteneciente a un mercado distinto de aquél en el que opera, o bien la compra de la empresa en crisis por una empresa dotada de un poder de mercado significativamente inferior al que detenta la empresa que proyecta adquirirla); D) y, finalmente, que de no llevarse a cabo la concentración, la empresa insolvente desaparecería del mercado.

Dos son, en rigor, las justificaciones que se han venido dando en Estados Unidos a esta doctrina jurisprudencial. En un primer momento, los autores

⁸ Véase COURATIER, J., «Fusions et acquisitions dans les industries en crise...», cit., pp. 399 y ss.; DOMÍNGUEZ GARCÍA, M.A., «Control de las concentraciones de empresas en el Derecho *antitrust* norteamericano...», cit., pp. 180 y ss.

⁹ Véase LEDDY, (1993), «The 1992 US Horizontal Merger Guidelines and Some Comparisons with EC Enforcement Policy», *European Competition Law Review*; TESAURO, G., «Conclusiones presentadas como Abogado General el 6 de febrero de 1997 en el asunto C-68/94 Francia y otros c. Comisión», en *Rec. 1998-3*, párrafo (49), p. 1405; HERRERO SUÁREZ, C., «La excepción de empresa en crisis...», cit., pp. 157 y ss.

trataron de buscar el fundamento de la «excepción de empresa en crisis» prioritariamente en razones de naturaleza social; en concreto, en la evitación de los efectos sociales adversos que, tras la quiebra de una empresa y su abandono del mercado, tienen lugar para los trabajadores (que perderán sus puestos de trabajo) y los accionistas (que verán sensiblemente disminuido el valor de sus inversiones) de la empresa en cuestión, así como para la colectividad en general (pues la pérdida de empleo causa irremediablemente un perjuicio a la comunidad y una lesión al interés público). De modo que, desde esta óptica, la formulación y aplicación práctica de esta doctrina no supondría ni más ni menos que otorgar «luz verde», en el Derecho de control de las concentraciones empresariales, a criterios valorativos de política social e industrial y, por ende, extraconcurrentiales¹⁰. Más recientemente, sin embargo, estas consideraciones sociales, aunque sin llegar a desaparecer, parecen haber ido poco a poco batiéndose en retirada en favor de otras justificaciones de naturaleza puramente económica. Desde este otro punto de vista, se descarta (por inviable) que detrás de la doctrina de la «excepción de empresa en crisis» existan razones de política social e industrial, subrayándose, con un lenguaje y una argumentación estrictamente concurrential, que la justificación de esta doctrina reside básicamente en el hecho de que la adquisición de una empresa en crisis que cumpla, además, las exigencias requeridas para la aplicación de la «excepción de empresa en crisis» es una operación que ha de ser considerada «neutral» para el mantenimiento de una competencia «efectiva». Y esto por cuanto que, al ser la empresa en crisis un operador económico irremediablemente condenado a la quiebra, en modo alguno puede ser visto como un auténtico competidor, por lo que, en el fondo, la operación a través de la cual se proyecta su adquisición sería, más que una «concentración externa», una operación asimilable a un «crecimiento interno» (y es sabido que los «crecimientos internos» de las empresas no son objeto de control *antitrust*, al considerarse fuente de nuevas capacidades y susceptibles de provocar una acentuación de la competencia¹¹)¹².

¹⁰ Entre nosotros, negando que sean consideraciones sociales las que están detrás de la «excepción de empresa en crisis»: HERRERO SUÁREZ, C., «La excepción de empresa en crisis...», cit., pp. 151 y 152.

¹¹ Véase MÖSCHEL, W., «La déconcentration un instrument de la politique de concurrence?», *Revue Trimestrielle de Droit Commerciale*, 1982, p. 387.

¹² Para una mayor información sobre esta justificación económica [que, como se verá (*infra*, IV), ha sido la acogida tanto por la Comisión como por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea], véase HERRERO SUÁREZ, C., «La excepción de empresa en crisis...», cit., pp. 156 y ss.

A mi modo de ver las cosas, esta doctrina no supone sino una concreción particular, en el ámbito del control de las concentraciones empresariales, de la *rule of reason*, método anglosajón de interpretación y aplicación del Derecho *antitrust* dotado de gran trascendencia práctica según el cual las normas prohibitivas se interpretan y aplican de forma flexible. Lo que me lleva a afirmar que ambas doctrinas (la más concreta o particular de la *failing company defense*, de un lado, y la más general de la *rule of reason*, de otro) responden básicamente a una misma *ratio*, que es simplícidamente la que sigue.

No puede discutirse que el Derecho *antitrust* posee un marcado carácter instrumental. A través de él se persigue que la ley de la competencia, motor del sistema económico capitalista, gobierne el mercado, que tiene en los empresarios, titulares de las empresas, sus principales agentes. Razón por la cual se prohíbe a éstos realizar «tongos» falseadores de la competencia empresarial (acuerdos restrictivos de la competencia), aprovecharse de situaciones de prepotencia en el mercado en detrimento de los competidores y de los consumidores (abusos de posiciones de dominio), recibir ayudas por parte de instituciones públicas que los sitúen en situaciones ventajosas en relación con los restantes (ayudas públicas) y, finalmente, concentrar sus estructuras empresariales causando perjuicios permanentes a la competencia (concentraciones empresariales). Ahora bien, sin empresas (y empresarios) no puede existir ni mercado ni competencia empresarial. De modo que no parecerá erróneo concluir que el interés-valor de la «empresa» (organismo productivo de riqueza para el país, de salarios para los trabajadores, de beneficios para los empresarios e inversores y de bienes y servicios para los consumidores y usuarios) está por encima del interés-valor del «funcionamiento competitivo del mercado», al tratarse de un interés-valor superior a éste. Lo que permite explicar y justificar que el Derecho *antitrust* no active (con todo el rigor que le es propio) sus mecanismos jurídicos represores y sancionadores frente a aquellas operaciones de concentración empresarial que, pese a restringir la «efectividad» de la competencia, se revelan como los únicos procedimientos susceptibles de lograr la recuperación de empresas que atraviesan serias dificultades económicas. De no ser así, esto es de aplicarse inflexiblemente el Derecho *antitrust* a estas operaciones (prohibiéndolas, por obstaculizadoras de la competencia en el mercado), las autoridades *antitrust* estarían cerrando el paso a la que se muestra como la solución más deseable y beneficiosa para el propio sistema económico, que encuentra en la «eficiencia socioeconómica» su principal objetivo: la recupe-

ración de empresas en grave situación de crisis. Precisamente, por ser esta recuperación tan esencial para el sistema económico, es por lo que el Derecho *antitrust* tolera las operaciones concentracionistas que persigan dicho fin, aun cuando con ellas se puedan producir ciertas obstaculizaciones a la competencia. Pero siempre –claro está– que tales obstaculizaciones sean las estrictamente necesarias o indispensables para la consecución de los fines de recuperación perseguidos. De modo que no siempre será posible optar por flexibilizar la aplicación del Derecho *antitrust* a estas operaciones. En rigor, tal opción sólo procederá en aquellos casos en que la operación adquisitiva de la empresa en crisis se revele como la vía menos traumática de todas las posibles para mantener una cierta dosis de competencia en el mercado (competencia «efectiva») y, al mismo tiempo, lograr la recuperación de la empresa objeto de adquisición.

Que éste es el fundamento sobre el que se apoya la doctrina de la «excepción de empresa en crisis» parece inferirse de las declaraciones contenidas en la sentencia dictada a propósito del caso *United States c/ General Dynamics Corp.* (1974), donde la *Corte Suprema* no duda en afirmar, de un lado, que dicha doctrina no representa sino «el menor de dos males» posibles, ya que «la eventual amenaza que para la competencia puede suponer la operación es preferible al impacto adverso que para el desarrollo de una competencia eficaz tendría la desaparición de la empresa», y, de otro –y en estrecha conexión con lo anterior–, que esta doctrina no viene sino a presuponer «que el efecto sobre la competencia será menor si una empresa continúa existiendo, aunque sea como parte de una concentración, que si desaparece enteramente del mercado».

3. El caso europeo

Una vez realizada la aproximación a la experiencia *antitrust* americana, se hace necesario entrar en el ámbito del Derecho europeo, con el fin de determinar si las adquisiciones de empresas en crisis pueden recibir o no un trato favorable por las autoridades comunitarias encargadas del control de las concentraciones empresariales; o, si se prefiere, con el propósito de dilucidar si la doctrina de la «excepción de empresa en crisis» tiene o no cabida en el Derecho europeo de control de concentraciones y, en particular, en el artículo 2 del *Reglamento 4064/89*, en el que se abordan dos asuntos claves del sistema de control: el propósito perseguido por la evaluación *antitrust* de las concentraciones y los criterios que la autoridad de control

debe tener presentes al efectuar esta valoración.

Ha de advertirse, en todo caso, que lo que aquí se persigue no es tanto analizar si la mencionada doctrina puede ser importada tal cual por las autoridades comunitarias de la competencia, pues esto, además de no ser siempre conveniente, puede que no fuese ni tan siquiera posible; ya que toda doctrina jurisprudencial nace en un contexto socioeconómico y jurídico muy concreto, por lo que difícilmente puede ser incorporada a otros sistemas jurídicos sin necesidad de efectuar las oportunas adaptaciones correctoras. Se persigue más bien determinar si la filosofía que late tras ella tiene encaje, en lo sustancial, en el sistema europeo de control de concentraciones. Esto es, aclarar si las situaciones de crisis económica de las empresas y los costes sociales anudados a los cierres de empresas pueden (y deben) o no ser elementos a tener en cuenta por las autoridades comunitarias encargadas del control de las concentraciones económicas al enjuiciar la conformidad o disconformidad de estas operaciones con el Derecho de defensa de la competencia. El fondo del asunto reside, por consiguiente, en determinar si la recuperación económica de empresas en crisis debe abandonarse a la función selectiva de la competencia, o si, por el contrario, las concentraciones empresariales pueden funcionar en ciertos casos excepcionales como «mecanismos anticrisis», de forma que en estos supuestos «lo razonable» es que el Derecho *antitrust* las juzgue compatibles con el mercado común, aun cuando a través de ellas se causen ciertas perturbaciones a la competencia dentro de dicho mercado.

El artículo 2 del *Reglamento 4064/89* es muy claro en cuanto al propósito perseguido por la evaluación de las operaciones de concentración empresarial: determinar su compatibilidad o incompatibilidad con el mercado común. Procede el juicio de incompatibilidad, según el *Reglamento*, en todos aquellos casos en que las operaciones de concentración crean o refuerzan posiciones dominantes en el mercado común o en una parte sustancial del mismo de las que derivan obstáculos significativos para la competencia «efectiva» (art. 2.3). Por el contrario, en aquellos otros supuestos en que las operaciones de concentración ni crean ni refuerzan posiciones dominantes de resultados de las cuales la competencia «efectiva» es obstaculizada de forma significativa, el juicio procedente no es el de incompatibilidad sino el bien distinto de compatibilidad (art. 2.2)¹³.

¹³ Para una exégesis del art. 2 del *Reglamento 4064/89*: MIRANDA SERRANO, L.M., (2000), *Las concentraciones económicas...*, cit., pp. 313 y ss.; IDEM, «La entrada definitiva de las posicio-

Para determinar si en una operación de concentración concurren o no los «elementos constitutivos de la incompatibilidad» (la creación o el reforzamiento de una posición dominante, de un lado, y la producción de un obstáculo significativo para la competencia «efectiva», de otro), el artículo 2 del *Reglamento 4064/89* concreta –aunque desordenada y asistemáticamente– en su apartado 1, letras a) y b), los criterios que deben ser tenidos en cuenta por la autoridad de control: «la necesidad de preservar y de desarrollar una competencia efectiva en el mercado común a la vista, en particular, de la estructura de todos los mercados en cuestión y de la competencia real o potencial de empresas situadas dentro o fuera de la Comunidad; la posición en el mercado de las empresas participantes, su fortaleza económica y financiera, las posibilidades de elección de proveedores y usuarios, su acceso a las fuentes de suministro o a los mercados, la existencia de hecho o de derecho de obstáculos al acceso a dichos mercados, la evolución de la oferta y la demanda de los productos de que se trate, los intereses de los consumidores intermedios y finales así como la evolución del progreso técnico o económico, siempre que ésta sea en beneficio de los consumidores y no constituya un obstáculo para la competencia». Se trata, bien miradas las cosas, de criterios de valoración cuya concreción final no ha sido sino el fruto del amplio consenso político que fue necesario para la aprobación del *Reglamento*. Constituyen, en particular, estos criterios el resultado de la conciliación de dos posturas divergentes que se manifestaron inconciliables a lo largo de todo el proceso negociador: de una parte, la del Reino Unido y Alemania que consideraban como únicos criterios de valoración admisibles los estrictamente concurrenciales; de otra parte, la de los restantes Estados (y muy singularmente Francia) que defendían la necesidad de efectuar un «balance global», según el cual debían ser declaradas compatibles con el mercado común aquellas concentraciones cuyos efectos restrictivos sobre la competencia se vieran compensados por determinadas ventajas socioeconómicas.

El asunto objeto de controversia y debate entre los Estados negociadores consistía, por consiguiente, en dilucidar si el interés–valor del funcionamiento competitivo del mercado debía concretarse en el *Reglamento* como un valor normativo «absoluto» o, por el contrario, «relativo», esto es, eclipsado y superado por otros valores normativos dimanantes de los propios objeti-

nes dominantes colectivas en el sistema comunitario europeo de control de concentraciones», *Derecho de los Negocios*, núm. 113, pp. 19 y ss.

vos y fines inherentes a la Unión Europea. Lógicamente, de mantenerse la primera opción (el funcionamiento competitivo del mercado como valor «absoluto»), toda operación de concentración empresarial obstaculizadora de la competencia dentro del mercado común debería ser declarada incompatible con él, sin posibilidad alguna de autorización o exención en función de otros posibles valores extraconcurrentiales. En este caso, la estructura técnico-jurídica de la norma habría de contener tan sólo el principio de incompatibilidad de las concentraciones con el mercado común, así como los criterios de valoración a tener en cuenta por el órgano de control (que, como es natural, deberían estar orientados en su totalidad a determinar si la operación de concentración en cuestión restringe o no la competencia dentro de este mercado). Por el contrario, de mantenerse la segunda de las opciones (el funcionamiento competitivo del mercado como valor «relativo»), la operación de concentración empresarial restrictiva de la competencia dentro del mercado común debería poder ser declarada compatible con él cuando contribuyera a la realización de otros valores extraconcurrentiales superiores al valor normativo de la libertad de competencia. En este segundo caso, la estructura técnico-jurídica de la norma habría de contener, junto al principio de incompatibilidad de la concentración con el mercado común y a los criterios concurrentiales de evaluación de la operación, una posibilidad de autorización o exención fundada en criterios valorativos diversos de los estrictamente concurrentiales.

Al ser el artículo 2 del *Reglamento 4064/89* una «norma de consenso» (o, en expresión de algún autor, una «fórmula política de compromiso¹⁴»), la cuestión de determinar si en él ha tenido más peso la primera o la segunda de las posturas referidas se presenta como una auténtica cuestión abierta. Existe, sin embargo, un extremo en el que el legislador comunitario se manifiesta claro y tajante en la norma reglamentaria: a diferencia de lo que ocurrió en las diferentes propuestas reglamentarias que se fueron sucediendo a lo largo del período negociador, en las que la posibilidad de autorización o exención a la incompatibilidad (similar a la prevista en el art. 81.3 del TCE) fue siempre una constante, en el *Reglamento* finalmente aprobado ha desaparecido toda posibilidad de autorización o de exención en consideración a criterios de eficiencia económica y social. Dato que puede llevarnos a pensar que ha tenido mayor peso en él la tesis que concibe el funcionamiento competitivo

¹⁴ Así IMMENGA, U., (1997), «Líneas de desarrollo y características del Derecho europeo de la competencia», *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 225, 1997, p. 1114.

del mercado como un valor «absoluto», superior a cualesquiera otros valores de índole, económica, social o regional y, por consiguiente, que el *Reglamento 4064/89* cifra todo el juicio de licitud (compatibilidad) o ilicitud (incompatibilidad) de las concentraciones en función exclusivamente de cuál sea el grado de obstaculización de la competencia conseguida o fortalecida por vía concentrativa de empresas. Esta conclusión, sin embargo, se suaviza tan pronto se constata que, no sólo se aducen criterios de evaluación de las concentraciones de carácter estrictamente concurrencial dirigidos a determinar la existencia o inexistencia de posición dominante y la producción o no de un obstáculo significativo para la competencia «efectiva» [«la posición en el mercado de las empresas participantes, su fortaleza económica y financiera, las posibilidades de elección de proveedores y usuarios, su acceso a las fuentes de suministro o a los mercados, la existencia de hecho o de derecho de obstáculos al acceso a dichos mercados, la evolución de la oferta y la demanda de los productos de que se trate», etc.].

En efecto, además, el legislador también menciona en el *Reglamento* otros extraños a éstos tales como «los intereses de los consumidores intermedios y finales» y «la evolución del progreso técnico o económico» (siempre –eso sí– que sea «en beneficio de los consumidores y no constituya un obstáculo para la competencia») que, además, guardan una marcada semejanza con los recogidos en la norma eximente o indulgente de los comportamientos colusorios: el artículo 81.3 del TCE (que, como es sabido, permite la autorización de aquellas prácticas colusorias de las que deriven ciertas ventajas –fundamentalmente económicas pero también sociales, como veremos más adelante– compensadoras de las limitaciones que introducen en la competencia).

De la falta de claridad de la norma en este tema y de su importancia da cuenta el debate surgido entre la doctrina desde la aprobación del *Reglamento 4064/89*. En efecto, mientras que para un sector doctrinal la norma reglamentaria sólo faculta a la Comisión a insertar en su análisis valorativo de las operaciones de concentración criterios estrictamente concurrenciales¹⁵, para otro sector doctrinal, por el contrario, el *Reglamento*, pese a no

¹⁵ En esta dirección (y entre otros muchos): AROZAMENA, M.J., *Las concentraciones...*, cit., p. 147; BLAISE, J.B., (1990), «Concurrence. Contrôle des opérations de concentration», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, núm. 4, p. 763; BRIONES, J.–FOLGUERA, J.–FONT, A.–NAVARRO, E., *El control de concentraciones en la Unión...*, cit., p. 155; DECHERY, J.L., (1990), «Le règlement communautaire sur le contrôle des concentrations», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, p. 320;

contener ninguna norma eximente o indulgente de la incompatibilidad, autoriza al Ejecutivo comunitario a tener en cuenta valores no estrictamente concurrenciales en la evaluación de las concentraciones empresariales¹⁶. Mi opinión coincide, en líneas generales, con la de este último sector doctrinal: el *Reglamento 4064/89* faculta a la autoridad de control a integrar elementos extraconcurrenciales en los juicios valorativos de la compatibilidad o incompatibilidad con el mercado común de las operaciones de concentración. Varios son los argumentos que me llevan a pronunciarme en este sentido¹⁷:

GASCÍA-PITA LASTRES, J.L., (1992), «Defensa de la competencia, concentración empresarial y ofertas públicas de adquisición de acciones», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 48, pp. 1034 y ss.; IMMENGA, U., «Líneas de desarrollo...», cit., p. 1114; MOAVERO-MILANESI, E., (1990), «Il nuovo Regolamento CEE sul controllo delle concentrazioni tra imprese», *Rivista delle Società*, núms. 5-6, p. 1198; POILLOT PERUZZETTO, S., (1992), «Premier bilan sur la pratique décisionnelle de la Commission dans l'application du règlement relatif au contrôle des concentrations», *Revue Trimestrielle de Droit commercial et de Droit économique*, núm. 1, p. 74; VAN DE WALLE DE GHELCKE, B., (1990), «Le règlement CEE sur le contrôle des concentrations», *Journal des Tribunaux*, núm. 5544, p. 253; VOGEL, L., (1990), «Le nouveau droit européen de la concentration», en *La Semaine Juridique*, Edition Entreprise, núm. 47, p. 720.

¹⁶ Así lo entienden, *ad ex*: ÁVILA DE GRADO, P., «El Reglamento comunitario de control de concentraciones de empresas», *Economía Industrial*, núm. 270, 1989, p. 73; BELLAMY-CHILD, *Derecho de la competencia en el Mercado Común*, Madrid, Ed. Civitas, 1992, p. 585; COSTAS COMESAÑA, J., *Los cárteles de crisis...*, cit., p. 175; DE LA LAURENCIE, J.P., «Le nouveau règlement communautaire sur les concentrations: comment un bon compromis politique produit un nid a contentieux», *Recueil Dalloz Sirey*, 1990, núm. 22, p. 145; FOLGUERA CRESPO, (1990), «Algunas notas sobre el Reglamento de control de concentraciones de empresas», *Boletín de la Gaceta Jurídica de la CEE*, núm. 77, pp. 5 y ss.; GYSELEN, L., (1992), «Le règlement du Conseil des Communautés européennes relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises», *Revue Trimestrielle de Droit Commercial et Droit Economique*, núm. 1, pp. 27 y 44; IDOT, L., (1991), «Commentaire du Règlement du 21 décembre 1989 relatif au contrôle des concentrations», *La Semaine Juridique*, Edition entreprise, núm. 12, supplément 2, p. 41; PEÑA CASTELLOT, M.A., (1990), «Control de concentraciones: valoración y procedimiento específico», *Boletín de Información Comercial Española*, núm. 2223, pp. 995 y ss.; PUEL, F.-MURZEAU, P., (1991), «L'appréciation des opérations de concentration dans le cadre de la Réglementation communautaire», *Les Petites Affiches*, 6 mars, núm. 28, p. 28; RUBIN, CH., (1990), «Le règlement européen n° 4064/89 relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises», *Revue de la Concurrence et de la Consommation*, núm. 53, p. 10; SANTA MARÍA, A., (1990), «Il Regolamento comunitario N. 4064/89 sul controllo delle concentrazioni», *Diritto del Commercio Internazionale*, anno 4, núm. 1, p. 132; WINCKLER, A.-GERONDEAU, S., (1990), «Étude critique du Règlement CEE sur le contrôle des concentrations d'entreprises», *Revue du Marché Commun*, núm. 339, 1990, p. 545.

¹⁷ Sin perjuicio de lo que se dice a continuación, *vid.* para una mayor información sobre estos argumentos (que se reproducen -con un mayor apoyo bibliográfico y documental- en MIRANDA SERRANO, L.M., «La doctrina de la *failing company* y el Derecho...», cit.) mi monografía *Las concentraciones económicas*, cit., pp. 360 y ss.

[A] *Argumento 1º*: En primer lugar, la obligación («deberán», dice el *Reglamento*) que el artículo 2 del *Reglamento 4064/89* impone al Ejecutivo comunitario de dar entrada en los enjuiciamientos de las operaciones de concentración empresarial a criterios valorativos fuertemente inspirados en el artículo 81.3 del TCE, como son, de un lado, «los intereses de los consumidores intermedios y finales» y, de otro, «la evolución del progreso técnico-económico».

La semejanza entre estos criterios y los tipificados en el artículo 81.3 del TCE resalta a simple vista, haciéndose mucho más patente tan pronto se repare en una declaración de la Comisión anexa al *Reglamento*, según la cual los conceptos de progreso técnico o económico deberán aplicarse en los mismos términos en que han sido desarrollados por el Tribunal de Justicia al interpretar el artículo 81.3 del TCE. Y si bien es cierto que la contribución al progreso técnico-económico se tiene en cuenta en la norma reglamentaria siempre que sea en beneficio de los consumidores y no constituya un obstáculo para la competencia, esto último no puede interpretarse en un sentido estricto o literal, entendiéndose que cualquier concentración que obstaculice la competencia debe ser declarada incompatible con el mercado común, aun cuando favorezca sensiblemente el progreso técnico-económico y sea beneficiosa para los consumidores, sino en un sentido amplio, conforme al cual habrían de declararse incompatibles con el mercado común sólo aquellas concentraciones empresariales que, pese a favorecer el progreso técnico económico y beneficiar a los consumidores y usuarios, restringen la competencia más de lo indispensable para la consecución de estos objetivos (análogamente arg. ex art. 81.3 del TCE) o bien la eliminan totalmente (pues en mercados abiertos y competitivos como el europeo no parece posible tolerar maniobras concentracionistas restrictivas de la competencia que permitan situar a un determinado mercado –el mercado relevante en cuestión– extramuros de la libre competencia)¹⁸.

De conformidad con el propio texto del artículo 2 del *Reglamento 4064/89*,

¹⁸ En mi opinión, en efecto, lo que la norma exige no es que la concentración de empresas favorable para el progreso económico y beneficiosa para los consumidores y usuarios no obstaculice en modo alguno la competencia sino que no introduzca en ella «restricciones que no sean indispensables para alcanzar tales objetivos», y, por supuesto, que no la elimine totalmente [conforme con esta interpretación del término «obstaculizar» que figura en el art. 2 del *Reglamento 4064/89* (y que ya mantuve en MIRANDA SERRANO, L.M., *Las concentraciones económicas...*, cit., p. 365, nota 748) se muestra, *ad ex*, COSTAS COMESAÑA, J., *Los cárteles...*, cit., p. 172, nota 34].

pueden, por consiguiente, declararse compatibles con el mercado común operaciones de concentración de empresas que, pese a obstaculizar la competencia «efectiva» en el seno de este mercado, son ventajosas o beneficiosas para la Unión Europea no sólo desde un punto de vista económico (eficiencia económica) sino también social (eficiencia y solidaridad social)¹⁹. Y es que, aunque la existencia de efectos sociales beneficiosos (*ad ex.*, el mantenimiento del nivel de empleo, la creación de nuevos puestos de trabajo o la reclasificación profesional) no aparece mencionada expresamente entre los criterios de exención o indulgencia del artículo 81.3 del TCE, tanto el Tribunal de Justicia como la Comisión han considerado en determinadas ocasiones (especialmente en situaciones de crisis económica) que la conservación o el mantenimiento del empleo y la reclasificación profesional son «ventajas» en el sentido del referido precepto. Las sentencias del Tribunal de Justicia recaídas en los asuntos *Metro*, de 25 de octubre de 1977 [*Rec.* 1977, p. 1875] y *Remia*, de 11 de julio de 1985 [*Rec.* 1985, p. 2545], así como las Decisiones *Fibras sintéticas*, de 4 de julio de 1984 [*JOCE*, L-207 de 1984, p. 15], *Ford/Volkswagen*, de 23 de diciembre de 1992 [*DOCEL*-20 de 1993, p. 14], y *Stichting Baksteen*, de 29 de abril de 1994 [*DOCE*, L-131 de 1994, p. 15], representan una buena muestra de lo que se dice. En ellas la conservación o el mantenimiento del empleo, la creación de nuevos puestos de trabajo (tanto directos como indirectos) o, en su caso, la reclasificación profesional, se contemplan como efectos sociales beneficiosos, susceptibles de compensar las restricciones de la competencia *ex* artículo 81.3 del TCE.

Por otra parte, especial interés ofrecen aquí las sentencias del Tribunal de Primera Instancia, ambas de 27 de abril de 1995, pronunciadas a propósito de los asuntos (T-12/93) *Comité central d'entreprise de la société anonyme Vittel y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas* y (T-96/92) *Comité central d'entreprise de Société générale des grandes sources y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas* [*Rec.*, 1995, p. II-1247], por cuanto que en ellas se aborda la posibilidad de tener en cuenta ventajas de carácter social compensadoras de las restricciones de la competencia no ya en el marco de aplicación del artículo 81.3 del TCE, sino en el del *Reglamento de concentraciones*. Reconoce el Tribunal en estas resoluciones que el *Regla-*

¹⁹ Sobre la distinción entre eficiencia (o progreso) económica y eficiencia (o progreso) social: PIROVANO, A., (1988), "Progrès économique ou progrès social (ou les contradictions du droit de la concurrence)", *Recueil Dalloz Sirey*, (Chronique), pp. 145 y ss.; VOGEL, L., (1988), "Le contrôle direct des opérations de concentration économique depuis l'ordonnance du premier décembre 1986", *Juris-Classeur Périodique*, nº 15115, pp. 100 y ss.

mento 4064/89 se ocupa fundamentalmente de cuestiones de competencia, lo que, sin embargo, no le impide sostener que en modo alguno queda excluida la posibilidad de que la Comisión considere en los enjuiciamientos de las concentraciones las consecuencias sociales que de ellas se derivan; en particular, cuando afecten al nivel o a las condiciones de empleo existentes en la Comunidad o en una parte sustancial de ésta²⁰.

[B] *Argumento 2º*: En segundo lugar, el considerando número 13 de la Exposición de Motivos del *Reglamento 4064/89*, que dispone en su segundo párrafo que la Comisión, al valorar la compatibilidad o incompatibilidad con el mercado común de una determinada operación de concentración empresarial, «debe situar su apreciación en el marco general de la realización de los objetivos fundamentales establecidos en el artículo 2 del Tratado, incluido el de reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad establecido en el artículo 130 A».

Se deduce de este considerando que la evaluación *antitrust* de las operaciones de concentración empresarial no puede ser ajena a la misión fundamental de la Unión Europea dirigida a promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo, a conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, al fortalecimiento de la cohesión económica y social, y a la consecución de mayores cotas de solidaridad entre los Estados miembros y sus regiones (artículos 2 y 158 del TCE). No en vano, como desde hace tiempo vienen declarando tanto la Comisión como el Tribunal de Justicia, los objetivos de la política de competencia no pueden ser entendidos como un fin en sí. Por el contrario, la política de competencia ha de concebirse como un instrumento de realización de los objetivos esenciales de la Unión Europea. De modo que éstos deberán informar todas las actuaciones realizadas por la Unión en el marco de su política de defensa de la competencia y, en particular –por lo que aquí interesa–, en la aplicación del *Reglamento 4064/89 de control de las operaciones de concentración*²¹.

²⁰ En la misma dirección que el Tribunal de Primera Instancia en las sentencias mencionadas se pronuncia el Abogado General TESAURO en sus «Conclusiones presentadas en el asunto *C-68/94 Francia y otros c. Comisión*» [Rec., 1998-3, p. I-1408].

²¹ Véase, *ad ex.*, COMISIÓN EUROPEA, (1996), *XXV Informe sobre la Política de Competencia (1995)*, Bruselas-Luxemburgo, p. 358; así como las «Conclusiones en el asunto *C-68/94 Francia y otros c. Comisión*» presentadas por el Abogado General TESAURO [Rec. 1998-3, p. I-1046, párrafo (51)]. En nuestra doctrina, sobre el carácter instrumental de la política de la competencia para la consecución de las metas fijadas en el art. 2 del TCE véase, por todos, FONT GALÁN, J.I., (1986), *La libre competencia en la Comunidad Europea*, Bolonia, Studia Albornotiana, p. 28.

[C] *Argumento 3º*: En tercer lugar, la declaración de la Comisión anexa al *Reglamento 4064/89*, que faculta la entrada de criterios e imperativos de política regional en el razonamiento del Ejecutivo dirigido a determinar la compatibilidad o incompatibilidad de la operación de concentración con el mercado común.

Manifiesta expresamente la Comisión en esta declaración que en los juicios valorativos de las operaciones de concentración empresarial debe tenerse en cuenta, en particular, «la competitividad de las empresas situadas en regiones caracterizadas por una importante necesidad de reestructuración debido, sobre todo, a un retraso de su desarrollo». Fácilmente se aprecia cómo insiste aquí de nuevo la Comisión en la necesidad de orientar la política de control de la concentración empresarial a la realización de una de las misiones fundamentales de la Unión concretada en el artículo 1 del TCE cual es la solidaridad interestatal e interregional, a fin de hacer real y efectivo en la práctica el compromiso político y jurídico de la cohesión económica y social (art. 2 y 158 del TCE)²².

Los tres argumentos que acabo de exponer me llevan a sostener la posibilidad de insertar junto a los criterios de evaluación de las concentraciones orientados exclusivamente a determinar si crean o no una posición dominante productora de efectos anticoncurrenciales significativos en el seno del mercado comunitario, otros distintos a éstos tales como su posible contribución al progreso técnico-económico y social, a los intereses de los consumidores (tanto intermedios como finales), a un mayor nivel de empleo, al fortalecimiento de la cohesión económica y social y a la solidaridad entre las regiones y los Estados miembros. Lo que, además, valoro muy positivamente, por cuanto que soy de la opinión de que sólo de este modo, no volviendo la espalda a las consecuencias socioeconómicas derivadas de los procesos de concentración de empresas mediante la apertura del criterio de enjuiciamiento de la licitud/ilicitud de las concentraciones a valores y referentes normativos de naturaleza no concurrencial, el Derecho europeo de control de concentraciones podrá funcionar en la práctica como un instrumento de utilidad para la consecución de mayores cotas de solidaridad social en una organización supranacional en la que –necesario es recordarlo– la cultura de la solidaridad tiene una larga y honda tradición, y la cohesión

²² En este dato insiste también el Abogado General TESAURO: véanse sus «Conclusiones presentadas al asunto *C-68/94 Francia y otros c. Comisión*» [en *Rec. 1997*, p. I-745].

social constituye un compromiso político y jurídico fundamental²³.

En todo caso, adviértase que, dada la inexistencia en el Reglamento 4064/89 de una norma eximente o indulgente de la incompatibilidad (a modo, por ejemplo, del artículo 81.3 del TCE), los criterios valorativos de las concentraciones de naturaleza no concurrencial habrán de ser tenidos en cuenta por la autoridad de control no *a posteriori*, para autorizar una operación de concentración juzgada previamente incompatible con el mercado común, sino en el momento mismo de enjuiciar la compatibilidad (licitud) o incompatibilidad (ilicitud) de la operación, como una suerte de *rule of reason* por mor de la cual la autoridad de control queda facultada para invocar y ponderar en su caso elementos o valores extraños a la competencia en el propio *iter y modus deliberandi* del juicio de compatibilidad/incompatibilidad de la operación. Es ciertamente entonces (en el instante enjuiciador de la compatibilidad o no de la concentración) cuando deberá constatarse si de la concentración objeto de enjuiciamiento derivan ventajas económicas o sociales susceptibles de compensar las obstaculizaciones que produce al funcionamiento competitivo del mercado²⁴.

Vistas las cosas de este modo, no puede sino concluirse que la doctrina de la «excepción de empresa en crisis» tiene encaje en el *Reglamento de concentraciones*²⁵: cuando las concentraciones empresariales en las que participan empresas en grave situación de crisis se revelan como las soluciones más idóneas para lograr su recuperación económica, salvaguardándose así los

²³ En esta dirección: FONT GALÁN, J.I., «Prólogo» a MIRANDA SERRANO, L.M., *Las concentraciones económicas...*, cit., pp. 19 y ss.; IDEM, «Legitimación constitucional del Derecho mercantil y desafío ético del ordenamiento del mercado competitivo», en AA.VV., (1995), *Estudios de Derecho mercantil en homenaje al Profesor Manuel Broseta Pont*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanc, t. I, pp. 1330 y ss.

²⁴ De hecho, así ocurre en la práctica decisional de la Comisión, por lo menos en lo que respecta a criterios de pura eficiencia económica. En efecto, tales criterios son tenidos en cuenta por la Comisión en el momento mismo en que dilucida si la operación de concentración crea o no una posición de dominio en el mercado. De modo que, constatándose la producción de relevantes efectos de eficiencia económica derivados de la concentración analizada, la Comisión tiende a ser menos rigurosa a la hora de verificar si la operación en cuestión da o no lugar a la creación o el reforzamiento de una posición de dominio en el mercado común [véanse, entre otros, IMMENGA, U., «Líneas de desarrollo...», cit., p. 1114, y HERRERO SUÁREZ, C., «La excepción de eficiencia económica (*efficiency defense*)...», cit., p. 1968].

²⁵ Es más, a mi juicio, su encaje también es predicable respecto del Derecho español y del Derecho comparado (ordenamientos alemán, francés e italiano): véase MIRANDA SERRANO, L.M., «La doctrina de la *failing company* y el Derecho...», cit., nota 55.

intereses tanto de sus accionistas–inversores como de sus trabajadores, parece que lo más razonable y coherente con el Ordenamiento comunitario europeo (*Reglamento 4064/89* y TCE) es que tales operaciones sean juzgadas compatibles con el mercado común, pese a que introduzcan ciertas restricciones u obstaculizaciones en la competencia (siempre –claro está– que éstas sean las estrictamente indispensables para la consecución de los saludables fines perseguidos). La referencia expresa a la «evolución del progreso técnico–económico» y a los «intereses de los consumidores» que se contiene en el artículo 2 del *Reglamento 4064/89*, así como la inserción de objetivos sociales dentro de la lista de objetivos fundamentales de la Unión Europea que figura en el artículo 2 del TCE, justifican este trato de favor para las concentraciones «anticrisis». Tales operaciones no son sino medios de realización de objetivos de reestructuración, de división del trabajo y, en suma, de salvaguarda de intereses y valores tanto económicos como sociales. Razón por la cual no pueden valorarse únicamente a través de juicios de valor apoyados unidimensionalmente en los posibles efectos anticoncurrenciales que de ellas derivan, pues esto entraría en contradicción con los valores normativos de índole social y regional que conforman la «Constitución económica» de la Unión Europea, para cuya concreción jurídica ha sido necesaria una fuerte dosis de consenso político entre todos sus Estados miembros²⁶.

4. La actitud de la Comisión y del Tribunal de Justicia ante las concentraciones

Con anterioridad se ha dicho que en una declaración anexa al *Reglamento 4064/89* la Comisión manifestaba su intención de interpretar los conceptos de «progreso técnico–económico» (ex artículo 2) en el sentido en que éstos vienen siendo interpretados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea al aplicar el artículo 81.3 del TCE. De ser esto así, la Comisión debería

²⁶ En esta dirección, entre otros: FRIGNANI, A., (1973), «Le concentrazioni nell'occhio del tifone. Esame critico del progetto di Regolamento sul loro controllo», *Il Diritto Negli Scambi Internazionali*, anno, XII, núms. 2–3, p. 191; BAGLIANO–BERNINO–PRODI, «Problemi, prospettive, responsabilità dell'Europa Comunitaria», en AA.VV., (1973), *La concorrenza nella comunità Europea*, vol. 1, Roma, pp. 12 (versión italiana) y 199 (versión francesa); BERNINI, G., «Las reglas de la competencia», en AA.VV., (1981), *Treinta años de Derecho Comunitario*, Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas, p. 377; PIROVANO, A., «Progrès économique ou progrès...», cit., p. 145.

considerar dentro del concepto de ventajas asociadas a una operación de concentración susceptibles de compensar sus efectos negativos sobre la competencia tanto contribuciones a la eficiencia económica como contribuciones a la eficiencia y la solidaridad social, ya que –como hemos visto– aunque es cierto que el Tribunal de Justicia ha venido interpretando prioritaria y fundamentalmente los términos «progreso técnico–económico» en sentido eficientista–económico, no menos cierto es que, en ciertas ocasiones, esta interpretación puramente eficientista en sentido económico se ha completado con una interpretación eficientista de naturaleza social, al entenderse comprendidas dentro del concepto de progreso técnico–económico determinadas ventajas sociales tales como la conservación o nueva creación de puestos de trabajo y la reclasificación profesional.

Sin embargo, la práctica de la Comisión desarrollada en aplicación del *Reglamento 4064/89* pone de manifiesto que la aludida intención de la Comisión no ha dejado de ser una mera intención, pues, de hecho, las cosas han transcurrido de forma diferente. Salvo en algunos casos aislados, las Decisiones de la Comisión confirman, en efecto, que, en relación con aquellas concentraciones que crean o refuerzan posiciones dominantes obstaculizadoras de forma significativa de la competencia «efectiva» dentro del mercado común o en una parte sustancial de éste, la Comisión viene siendo reacia a tener en cuenta posibles ventajas a ellas asociadas que contrarresten en términos de eficiencia económica los perjuicios que causan a la competencia. Los asuntos *Aérospatiale/Alenia/De Havilland* [asunto IV.M53, en *DOCE*, L-334 de 5 de diciembre de 1991], *MSG Media Service* [asunto IV.M490, en *DOCE* L-364, de 31 de diciembre de 1994] y *Nordic Satellite Distribution* [asunto IV.M469, en *DOCE* L-53, de 2 de marzo de 1996] ilustran sobre esta actitud recelosa de la Comisión a autorizar concentraciones creadoras o reforzadoras de posiciones dominantes obstaculizadoras significativamente de la competencia «efectiva» merced a la consideración de las ventajas que conllevan para la eficiencia económica²⁷. Pero estos recelos se acrecientan muchí-

²⁷ Sin embargo, no debe deducirse de lo que digo en el texto que la contribución a la eficiencia económica es un dato absolutamente irrelevante para la Comisión cuando procede a evaluar las operaciones de concentración de empresas, pues tal deducción sería errónea. Ocurre, más bien, que la contribución de una concentración a la eficiencia económica constituye para el Ejecutivo comunitario un «criterio oculto» del que se vale a la hora de determinar si la concentración analizada conduce o no a la creación o el reforzamiento de una posición dominante en el mercado relevante. De modo que, en presencia de evidentes y palpables eficiencias económicas, la Comisión se muestra más reticente a declarar que la operación

simo más cuando las posibles ventajas a tener en cuenta son de carácter social²⁸. Hasta el momento, son excepcionales los asuntos en los que la Comisión ha tenido a bien introducir algunas consideraciones sociales a la hora de enjuiciar la conformidad o no de una operación de concentración con el *Reglamento 4064/89*. Entre ellos se encuentra el caso *Kali+Salz/MDK/Treuhand*, en cuya Decisión la Comisión se vale de la doctrina de la «excepción de empresa en crisis» para fundamentar la licitud de un proyecto de concentración. A continuación paso a analizar este asunto, dada la trascendencia que tiene en relación con el tema objeto de estudio. Primeramente me ocupo del supuesto de hecho [A], para centrar la atención seguidamente en el razonamiento jurídico de la Comisión [B] y en la confirmación de este razonamiento por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea [C].

[A] *El supuesto de hecho*. Los hechos más relevantes enjuiciados por la Comisión en el mencionado asunto son, básicamente, los siguientes: la empresa *Kali und Salz* (en adelante, *K+S*), filial del grupo *BASF* dedicada principalmente a la producción de potasa, sal y productos derivados así como a la eliminación de residuos, y la entidad pública *Treuhand*, creada con el cometido fundamental de proceder a la reestructuración de las antiguas empresas estatales de la ya desaparecida República Democrática de Alemania y única accionista de la empresa *MDK (Mitteldesustchen Kali AG)*, dedicada a actividades relativas a la potasa y a la sal gema, decidieron convertir a esta última empresa (*MDK*) en una «empresa en participación» bajo la forma de sociedad de responsabilidad limitada. La empresa *K+S* aportaría a esta «empresa en participación» sus actividades relacionadas con la potasa y la

cumple los elementos constitutivos de la incompatibilidad recogidos en el art. 2 del *Reglamento 4064/89*: la creación o el reforzamiento de una posición dominante y la producción de un obstáculo significativo para la competencia efectiva [así: HERRERO SUÁREZ, C., «La excepción de empresa en crisis...», cit., pp. 1965 y 1966; IMMENGA, U., «Líneas de desarrollo...», cit., p. 1114].

²⁸ En verdad, esta actitud de la Comisión (muy recelosa frente a las posibles ventajas de índole social anudadas a un proceso concentrador) no viene a ser sino una prueba más de la contradicción que está presente en el pensamiento neoliberal, que, pese a confiar firmemente en que el mercado competitivo genera por sí mismo (o sea, sin mediación correctora alguna) tanto la eficiencia económica como la justicia social, se muestra mucho más proclive a sacrificar o amputar la libre competencia en aras de la eficiencia económica (téngase en cuenta lo que se dice *supra*, en la nota precedente) que en aras de la eficiencia y la solidaridad social. En la doctrina mercantilista denuncia esta contradicción: FONT GALÁN, J.I., «Prólogo» a MIRANDA SERRANO, L.M., *Las concentraciones económicas...*, cit., p. 22; IDEM, «Legitimación constitucional del Derecho mercantil...», cit., p. 1333.

sal gema mientras que la *Treuhand* efectuaría una aportación de capital de 1044 millones de marcos alemanes, de los que 196 se considerarían aportación inicial de capital, contabilizándose los 848 millones restantes como reservas. En la nueva «empresa en participación» así constituida las empresas fundadoras *K+S* y *Treuhand* detentarían respectivamente el 51% y el 49% del capital y de los derechos de voto. Ahora bien, pese a que *K+S* dispondría de más de la mitad del capital y de los derechos de voto de la «empresa en participación», ésta quedaría bajo el «control conjunto» de las empresas fundadoras, ya que ambas habían elaborado conjuntamente un plan estratégico para los próximos cinco años y habían acordado que cualquier desviación sustancial de las medidas en él contenidas exigiría la aprobación de una mayoría de 3/4 de la Junta General de socios; lo que, en última instancia, no hacía sino conferir a la *Treuhand* un «derecho de veto» sobre importantes decisiones de mercado relativas a la «empresa en participación».

Como consecuencia de esta operación, se originaría una situación monopolística en el mercado alemán de la potasa destinada a usos agrícolas (mercado relevante), al alcanzar la nueva «empresa en participación» de ella resultante una cuota del 98 por 100 de dicho mercado. Circunstancia que, en principio, debería haber llevado a la Comisión a declarar la incompatibilidad de la operación de concentración con el mercado común, de conformidad con los criterios valorativos de naturaleza concurrencial contenidos en el artículo 2 del *Reglamento 4064/89*. No fue, sin embargo, así: las partes interesadas en la operación alegaron que, de no llevarse a cabo la concentración proyectada, la empresa *MDK* se vería abocada a abandonar el mercado a corto plazo, acreciendo sus cuotas de mercado principalmente a *K+S*. De ahí que considerasen cumplidos en esta operación de concentración los requisitos de la «excepción de empresa en crisis», según la cual las operaciones de concentración pueden ser vías idóneas para el salvamento de empresas en crisis, esto es, para lograr el aprovechamiento patrimonial y funcional de la organización y los recursos de empresas que, de no ser por las operaciones de concentración, estarían condenadas a cerrar y abandonar el mercado.

[B] *La Decisión de la Comisión*. La Comisión parte en su Decisión de considerar que la doctrina de la «excepción de empresa en crisis» tiene cabida dentro del artículo 2 del *Reglamento 4064/89*, sobre la base de la necesaria existencia de una relación de causalidad entre una operación de concentración y la posición dominante de mercado creada o reforzada a través de ella. Según sus palabras, «(p)uede considerarse que una operación de concentración, que en condiciones normales, crearía o reforzaría una

posición dominante de la empresa adquirente en el mercado, no constituye la causa de dicha posición de mercado, cuando, aunque se prohibiera la operación de concentración, dicha empresa adquiriría o reforzaría necesariamente su posición dominante en el mercado. En este sentido –prosigue la Comisión–, se considera que no existe nexo causal entre la operación de concentración y el deterioro de las condiciones de competencia cuando se tiene constancia de que: – de no ser por su adquisición, la empresa adquirida se vería obligada a abandonar el mercado a corto plazo; –la cuota de mercado de la empresa adquirida acrecería a la empresa adquirente en caso de que la primera abandonara el mercado; –no existe otra alternativa de adquisición menos restrictiva de la competencia» [párrafo (71) de la Decisión]. La falta de causalidad entre una operación de concentración y la posición dominante creada o reforzada significa, en opinión de la Comisión, que «el abandono del mercado por parte de la empresa en dificultades crea o refuerza una posición dominante que sería inevitable, aun cuando se prohibiera la operación, y no precisamente a causa de ésta», añadiendo que esta situación sólo se da en «casos excepcionales», ya que «en condiciones normales ha de presumirse que una operación de concentración cuyo resultado es la creación o el reforzamiento de una posición dominante es también la causa del deterioro de las condiciones de competencia» [párrafo (72) de la Decisión].

Sentado lo anterior, entiende la Comisión que en el caso enjuiciado no existe nexo de causalidad entre la operación de concentración y el reforzamiento de una posición dominante en el mercado alemán, siendo éste el argumento principal que le lleva a calificar la operación enjuiciada de «concentración con fines de recuperación» y a declararla compatible con el mercado común (aunque subordinada al cumplimiento de determinadas condiciones y cargas). A este argumento fundamental la Comisión incorpora, no obstante, al final de la Decisión, uno nuevo, coherente con el objetivo fundamental de reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad al que hace referencia el considerando 13 del *Reglamento 4064/89*: «la debilidad estructural de las regiones del Este de Alemania que resultarán afectadas por la operación propuesta y las consecuencias negativas que probablemente tendría la desaparición de MDK para estas regiones» [párrafo (95), *in fine*, de la Decisión].

[C] *La Sentencia del Tribunal de Justicia*. El razonamiento jurídico seguido por la Comisión en esta Decisión (en particular, en lo que respecta al encaje de la «excepción de empresa en crisis» en el *Reglamento 4064/89*, sobre la base de la inexistencia de relación de causalidad entre la operación de

concentración y la creación o reforzamiento de posición dominante) fue más tarde confirmado por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Francia y otros c. Comisión*, de 31 de marzo de 1998 [Rec. 1998, I-1426]; en particular, en sus párrafos 90 y ss.

Señala, en efecto, el Tribunal en el párrafo 110 de la referida sentencia que «siempre que una operación de concentración no sea la causa de la creación o del refuerzo de una posición dominante que afecte de manera significativa a la situación competitiva en el mercado relevante, procede declararla compatible con el mercado común»; pasando a declarar en el párrafo 112 que «debe señalarse que el hecho de que las condiciones fijadas por la Comisión para considerar que no existe una relación de causalidad entre la concentración y el deterioro de las condiciones de competencia no coincidan totalmente con las condiciones establecidas en el marco de la teoría americana de la *failing company defense* no es en sí un motivo de invalidez de la Decisión controvertida»; y que «sólo la circunstancia de que las condiciones fijadas por la Comisión no pudieran excluir la posibilidad de que una concentración sea la causa del deterioro de las condiciones de competencia del mercado podría constituir un motivo de invalidez de la Decisión controvertida».

En opinión del Tribunal, el criterio relativo a la comprobación de si la empresa adquirente obtendría en cualquier caso la cuota de mercado de la empresa adquirida en el supuesto de que ésta desapareciera del mercado «pretende garantizar que la existencia de una relación de causalidad entre la concentración y el deterioro de las condiciones de competencia del mercado sólo pueda excluirse en el caso de que el deterioro de las condiciones de competencia que seguiría a la operación de concentración, se produciría también aunque no existiera dicha operación» [párrafo 115]. Razón por la cual entiende que «el criterio de la absorción de las cuotas de mercado, aunque la propia Comisión no lo considere suficiente por sí solo para excluir el carácter restrictivo de la operación de concentración para el juego de la competencia, contribuye a asegurar la neutralidad de dicha operación en lo que respecta al deterioro de las condiciones de competencia, lo que es conforme al concepto de causalidad que figura en el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento» [párrafo 116]²⁹.

²⁹ Ciertamente es que el Tribunal anula finalmente la Decisión, pero lo hace no porque, en su opinión, la doctrina de la *failing company defense* no tenga cabida en el Reglamento 4064/89, sino por entender que la Comisión no había probado suficientemente en la Decisión que los vínculos existentes entre las empresas en posición dominante «colectiva» (que la Comisión obligó a

[D] *Valoración de la Decisión y de la Sentencia.* La trascendencia de la Decisión y de la Sentencia que acabamos de abordar es más que evidente. En ellas tanto la Comisión como el Tribunal de Justicia utilizan como principal argumento para declarar la compatibilidad con el mercado común de una concentración en la que participa una empresa en crisis la necesidad (ex artículo 2 del *Reglamento 4064/89*) de que exista una relación de causalidad entre la operación de concentración (causa) y la posición dominante creada o reforzada a través de ella (efecto). En opinión de una y otra instancia, en efecto, la operación de concentración analizada no es restrictiva u obstaculizadora de la competencia *per se*, pues, de haber sido prohibida, también se habría producido (eso sí, no inmediatamente sino a corto plazo) un reforzamiento de posición dominante obstaculizadora de la competencia en una parte sustancial del mercado comunitario, que es el resultado que precisamente trata de evitarse mediante las normas de control de concentraciones. La obstaculización de la competencia «efectiva» mediante la creación o el reforzamiento de posición dominante es, pues, inevitable en el caso enjuiciado. Tendrá lugar tanto si la operación de concentración se declara compatible con el mercado común (pues entonces la empresa resultante de la concentración llegaría a ocupar una posición monopolística en el mercado relevante) como si es declarada incompatible con él (ya que en este caso la empresa en crisis se vería abocada a desaparecer del mercado, acreciendo su cuota de mercado a la empresa que había proyectado su adquisición que, de este modo, vería reforzada su posición de dominio en el mercado relevante). De modo que la operación de concentración no es la causa del efecto anticoncurrencial consistente en la creación o el reforzamiento de una posición dominante obstaculizadora de la competencia «efectiva», al tener

éstas a romper como condición para autorizar la operación de concentración) eran de tal naturaleza que impedirían la existencia de una competencia efectiva entre los miembros del oligopolio y, por consiguiente, que las consecuencias que la Comisión atribuye en su Decisión a tales posibles vínculos eran meramente hipotéticas [cfr. párrafos 205 y ss. de la Sentencia]. Acerca de la relevante doctrina sobre posiciones dominantes «colectivas» que introduce esta Sentencia [que constituye, en rigor, el primer pronunciamiento judicial que admite incorporar al ámbito de aplicación del *Reglamento 4064/89* la prevención de la creación o el reforzamiento de posiciones dominantes «colectivas» o «conjuntas»] véanse: MIRANDA SERRANO, L.M., «La entrada definitiva de las posiciones dominantes colectivas en el sistema comunitario europeo de control de concentraciones», cit., pp. 19 y ss.; RUIZ CALZADO, (1998), «Posición dominante colectiva y control de concentraciones», *Anuario de la Competencia*, pp. 335 y ss.; HERNÁNDEZ RODRIGUEZ, F., (2000), «La posición dominante conjunta en el Derecho comunitario de la competencia», *Actas de Derecho Industrial y Derecho de Autor*, tomo XXI, pp. 91 y ss.

lugar tal efecto independientemente de que la operación llegue o no a celebrarse y ejecutarse. Así es, básicamente, como primero la Comisión y después el Tribunal justifican su juicio de compatibilidad de la operación de concentración con el mercado comunitario.

Esta argumentación, aun cuando pueda aceptarse (no sin algún reparo³⁰) desde una lógica puramente concurrencial, es, a mi juicio, insuficiente. Echo en falta tanto en la Decisión como en la Sentencia referencias a las consecuencias social y económicamente dañinas asociadas a la prohibición de la operación de concentración o, si se prefiere, a las ventajas que para los trabajadores, los accionistas-inversores de la empresa en crisis y la colectividad en general reportará la operación de concentración juzgada compatible con el mercado común. No se pase por alto, en este sentido, que la doctrina jurisprudencial americana de la «excepción de empresa en crisis» insiste, al igual que la Comisión y el Tribunal de Justicia, en el dato de la inevitabilidad del efecto obstaculizador de la competencia, esto es, en el hecho de que si la operación se prohibiera merced a la consideración de sus efectos anticoncurrenciales, y, por tanto, la empresa en crisis desapareciera del mercado, resultaría dañada o perjudicada la competencia. Pero, a diferencia de la Decisión y la Sentencia que comentamos, dicha doctrina, al menos tal como fue inicialmente elaborada por la jurisprudencia e interpretada por los autores, no se olvida de las ventajas que la concentración tolerada por el Derecho *antitrust* conlleva para los trabajadores, los inversores y la colectividad en general. Ciertamente es que el silencio sobre este extremo tan fundamental no es total, ya que, a modo de conclusión, las autoridades comunitarias llegan a reconocer que la declaración de compatibilidad de la operación de concentración con el mercado común se basa, además de en el principal argumento de la falta de relación de causalidad entre la operación de concentración y el reforzamiento de la posición dominante, en «la debilidad

³⁰ Por cuanto que no parece erróneo considerar que la relación de causalidad de la que hablan tanto la Comisión como el Tribunal de Justicia no figura expresamente en el artículo 2.3 del *Reglamento 4064/89*, que se refiere únicamente a las concentraciones que creen o refuercen una posición dominante en el mercado común o en una parte sustancial de éste, y no a las operaciones de concentración que sean la causa de la creación o el reforzamiento de una posición dominante [así, partidario de la inexistencia en el art. 2 del *Reglamento 4064/89* de una tal relación de causalidad: VAGUE, M., (1994), «De la contribution des ententes et des concentrations à l'assainissement économique», *Revue du Marché Commun*, núm. 383, p. 662; conforme, sin embargo, COSTAS COMESAÑA, J., *Los cárteles...*, cit., p. 174, nota 37, cuya opinión cuestiono en MIRANDA SERRANO, L.M., «La doctrina de la *failing company* y el Derecho...», cit., nota 72].

estructural de las regiones del Este de Alemania que resultarán afectadas por la operación propuesta», así como en «las consecuencias negativas que probablemente tendría la desaparición de la empresa en crisis para estas regiones» y, en suma, en la coherencia del juicio de compatibilidad de la operación con el objetivo fundamental de «reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad», aludido por el considerando 13 del *Reglamento 4064/89*. Pero estas consideraciones, aunque muy correctas y oportunas, son, a mi entender, excesivamente parcas.

Pienso, en efecto, que la Comisión y el Tribunal de Justicia debieron ser menos concisos y más explícitos a la hora de declarar sin titubeos que, de conformidad con lo dispuesto en el considerando número 13 y en el artículo 2 del *Reglamento 4064/89*, la operación de concentración se declara compatible con el mercado común en consideración no sólo a su más que previsible «neutralidad» para el mantenimiento de una competencia «efectiva» en el mercado relevante, sino también a sus positivos efectos económicos y sociales: la recuperación de la empresa en crisis y con ello la salvaguarda de los intereses de sus inversores y trabajadores en una región caracterizada por una fuerte debilidad estructural. Sin embargo, no lo hicieron así. Tal vez por la inexistencia en el *Reglamento 4064/89* de una norma de exención de las concentraciones, similar a la contenida en el artículo 81.3 del TCE. Pero esto no constituye una razón suficiente para justificar este proceder. Como expuse más arriba, el artículo 2 del *Reglamento 4064/89*, pese a no contener de forma expresa una norma de exención, supone, en relación tanto con las Propuestas reglamentarias que se fueron sucediendo desde 1973 (que admitían expresamente autorización o exención a la incompatibilidad de las concentraciones), como con el propio artículo 81.3 del TCE, una diferencia metodológica o técnica mas no sustantiva o conceptual. Quiero así decir que la presencia de criterios no competitivos en los enjuiciamientos de las concentraciones es una vía que el *Reglamento* deja abierta, lo que varía es la técnica o modo y el momento en que tales criterios pueden hacerse presentes: no *a posteriori*, para declarar compatible una operación de concentración previamente declarada incompatible, sino en el mismo momento en que se decide acerca de la compatibilidad o incompatibilidad de la operación. Así lo ha admitido expresamente el Tribunal de Primera Instancia en sus dos sentencias de 27 de abril de 1995 [ya cites.], en las que no ha dudado en afirmar que «la letra b) del apartado 1 del artículo 2 del Reglamento nº 4064/89 exige a la Comisión que efectúe una valoración económica de la operación de concentración de que se trate, en la que pueden tenerse en cuenta, en su caso,

consideraciones de orden social, como lo confirma el decimotercer considerando del mismo Reglamento». Pues bien, la operación de concentración que aquí se analiza es, a mi entender, una de esas operaciones en cuyo enjuiciamiento habrían de convivir hermanadas, al menos en igualdad de condiciones, consideraciones puramente económicas y concurrenciales con otras de distinto signo (fundamentalmente sociales) que dieran contenido material al valor político y jurídico de la cohesión social, reconocido formalmente por el artículo 2 del TCE³¹.

5. Consideraciones finales

Las operaciones de adquisición de empresas en crisis (que cumplan las dimensiones requeridas para la activación del control *antitrust*) sitúan a las autoridades de la competencia que han de evaluarlas ante una encrucijada de intereses diversos y, en cierta medida, contrapuestos. En primer lugar, el interés de la empresa en crisis por lograr su recuperación o saneamiento económico y, en definitiva, por sobrevivir en el mercado como empresa productiva y eficiente, aunque para ello sea inevitable que resulte modificada su estructura patrimonial y funcional. En segundo lugar, los intereses de los trabajadores e inversores de la empresa en crisis por la conservación de sus puestos de trabajo y al mantenimiento del valor de sus inversiones respectivamente. En tercer lugar, los intereses de la empresa o empresas que proyectan concentrarse con la empresa en crisis por adquirirla y hacerla económicamente viable, aun cuando para ello causen alguna que otra obstaculización a la competencia. Por último, los intereses institucionales de la competencia (esto es, del funcionamiento competitivo del mercado), arriesgados por estas maniobras concentracionistas de salvamento de empresas en crisis en los casos en que produzcan efectos anticompetitivos que traspasen los límites de «lo razonable».

La solución que a este conflicto de intereses se ha dado primero en la experiencia estadounidense y más tarde en la europea, ha consistido básicamente en considerar que el «fin» perseguido por estas operaciones, que no es otro que la conservación y el aprovechamiento de empresas ruinosas que se encuentran al borde de desaparecer del mercado, justifica los «medios» empleados: operaciones de concentración causantes de mutaciones estruc-

³¹ No conforme, sin embargo, HERRERO SUÁREZ, C., «La excepción de empresa en crisis...», cit., pp. 141 y ss. (en concreto: p. 168).

turales a las empresas participantes y a los mercados en los que operan. Pero siempre, claro está, que tales «medios» no sobrepasen los límites de lo «razonable», esto es, no obstaculicen la competencia «efectiva» más allá de lo que sea estrictamente indispensable para la consecución de los saludables «fines» perseguidos. La tolerancia *antitrust* de las adicciones de empresas en grave situación de crisis queda así condicionada a la inexistencia de otras vías alternativas (a la operación de concentración) que comporten un menor riesgo para el mantenimiento de la competencia en el mercado. De modo que no siempre cabe optar por flexibilizar la aplicación del Derecho *antitrust* a estas operaciones. En rigor, tal opción sólo procederá en aquellos casos en que la operación adquisitiva en cuestión se revele como la vía menos traumática de todas las posibles para mantener una cierta dosis de competencia en el mercado y, al mismo tiempo, lograr la recuperación o el saneamiento económico de la empresa objeto de adquisición.

La que sintéticamente acaba de exponerse es, a mi juicio, una solución justa y equilibrada, al tratar de conciliar intereses de eficiencia económica con otros de progreso y justicia social³². Se trata, además, de una solución coherente y respetuosa tanto con el Ordenamiento comunitario en su conjunto como con el sistema *antitrust* europeo. Y esto por cuanto que siempre he pensado que las valoraciones *antitrust* de las concentraciones empresariales deben llevarse a cabo a través de criterios no encaminados unidimensionalmente a salvaguardar a toda costa la competencia, sino también dirigidos a perseguir objetivos de eficacia y de solidaridad social, tales como la reestructuración de sectores en crisis, el pleno empleo, el desarrollo de regiones deprimidas y, de una manera general, la mejora de las condiciones económicas y sociales en el seno de la Unión Europea, tal como, por lo demás, lo dispone el artículo 2 del TCE. Pues sólo de este modo, no cerrando los ojos a los efectos socioeconómicos que se derivan de un proceso de concentración empresarial, podrá hablarse de un cierto grado de coherencia axiológica entre la normativa de control de las concentraciones

³² Pues, como he aprendido de mi maestro, el Profesor FONT GALÁN, «el conflicto entre eficiencia económica y distribución social no puede resolverse en favor de uno de los términos con exclusión del otro. Ambos están *constitucionalmente* sujetos a conciliarse en una *sociedad democrática avanzada* y comprometida con un *orden económico y social justo* (...). De ahí el reparo de inconstitucionalidad de todo intento neoliberal de idolatrizar o *fundamentalizar* la eficiencia económica en detrimento o exclusión de la solidaridad social» [FONT GALÁN, J.I., «Prólogo» a MIRANDA SERRANO, *Las concentraciones económicas*, cit., p. 22; ÍDEM, «Legitimación constitucional del Derecho mercantil...», cit., p. 1333].

y el entero sistema *antitrust* vigente en Europa, del que forman parte normas tales como el artículo 81.3 del TCE (que permite un cierto sacrificio de la libre competencia en función del logro de ciertas ventajas socioeconómicas) y el artículo 87.3 del TCE (que, entre otras cosas, posibilita declarar compatibles con el mercado común las ayudas públicas a empresas destinadas a «favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo»).

Es más, dicha solución encuentra, a mi entender, suficiente fundamento y base legal en el *Reglamento 4064/89* donde, como hemos visto, conviven criterios valorativos estrictamente concurrenciales con otros de naturaleza extraconcurrencial (fundamentalmente, económicos pero también sociales, industriales y regionales). En efecto, el artículo 2 del mencionado *Reglamento*, al permitir compensar (en la evaluación de las operaciones de concentración de empresas) posibles obstaculizaciones a la libre competencia con la consecución de determinadas ventajas socioeconómicas, no está sino legitimando que, ante una concentración en la que se ve implicada una empresa en situación de grave crisis económica, pueda flexibilizarse la aplicación del control *antitrust*, autorizando las obstaculizaciones de la competencia que sean estrictamente indispensables o necesarias para lograr la recuperación económica de la empresa en cuestión.

Esta opinión, sin embargo, no es del todo compartida ni por la Comisión ni por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que se muestran poco proclives a autorizar adquisiciones de empresas en crisis sobre la base de considerar que las obstaculizaciones que introducen en la competencia pueden ser compensadas por los beneficiosos efectos socioeconómicos que de ellas se derivan. Antes bien, para una y otra instancia, la competencia «efectiva» parece tener en el *Reglamento 4064/89* la consideración de un valor «absoluto» y, como tal, no susceptible de ser eclipsado ni superado por otros valores normativos (sobre todo, cuando son de índole social) dimanantes de los propios objetivos y fines inherentes a la Unión Europea. Así se explica que, en los casos en que tales instancias se han enfrentado a estas operaciones, su argumentación haya girado casi exclusivamente en la única dirección de determinar si la operación analizada era o no «neutral» para el mantenimiento de una competencia «efectiva». Procediendo de este modo, las autoridades comunitarias parecen no reparar suficientemente en el hecho de que el nacimiento del Derecho europeo de control de concentraciones (el *Reglamento 4064/89*) sólo fue posible gracias a una fuerte dosis de consenso y compromiso político entre todos los Estados negociadores (partidarios

unos de una evaluación global de las concentraciones y otros de una evaluación estrictamente concurrencial) que, como es natural, obtuvo reflejo y refrendo expreso en el texto finalmente aprobado. Por otra parte, interpretando así el *Reglamento de control de concentraciones*, tanto la Comisión como el Tribunal de Justicia parecen adherirse a la que hoy es doctrina oficial entre los defensores del «neoliberalismo», basada en el convencimiento de que la competencia genera por sí misma (esto es, sin necesidad de ninguna intervención pública correctora) la máxima eficiencia tanto económica como social. Cabría, en todo caso, preguntarse si tal convencimiento es actualmente compartido por los muchos trabajadores que son despedidos a causa de los cierres de empresas y por los numerosos inversores que en situaciones de crisis empresarial ven peligrar el valor de sus inversiones. A lo que, casi con total certeza, habría que contestar con una respuesta negativa; pues, ciertamente, ¿cómo convencerles de que el sistema de libre competencia ausente de toda intervención pública correctora de los posibles fallos o abusos del mercado es el mejor y el más «bondadoso» de todos los posibles?



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 681-728

El planeta agua

Gaspar RUL-LÁN BUADES¹

*(PALABRAS CLAVE: AGUA, CONFLICTOS SOBRE EL AGUA, DERECHOS FUNDAMENTALES
KEY WORDS: WATER, CONFLICTS ABOUT WATER, FUNDAMENTAL RIGHTS)*

Introducción

Este planeta se debería llamar agua... y no tierra. Más de tres cuartas partes de este pequeño planeta están cubiertas por agua y, gracias a la presencia de este elemento líquido, han podido surgir en él, a través de millones de años, innumerables formas de vida vegetal y animal. Y, sin embargo, a pesar de esta abundancia de agua en la tierra, la disponibilidad de agua apta para el consumo humano y para los regadíos es uno de los retos más graves con que se enfrenta la humanidad a principios de este siglo XXI. «La falta de acceso al agua para beber, para higiene y para la seguridad alimentaria –decía el Secretario de las Naciones Unidas, Kofi Annan al declarar el año de 2003 *Año Internacional del Agua Dulce*– inflige miseria en más de mil millones de miembros de la familia humana. Es probable que el agua se convierta en una creciente fuente de tensión y la causa de una

¹ Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales-ETEA.

competencia violenta entre naciones, si las tendencias actuales continúan, pero también puede ser, si queremos, un catalizador para la cooperación». La humanidad va tomando conciencia del problema del hambre, pero quizás todavía no ha tomado conciencia del problema de la sed y, sin embargo, más gente muere por falta de agua que por falta de alimentos. El agua escasa se ha convertido en un bien estratégico. Quien en el futuro disponga de agua suficiente y de buena calidad, gozará de una ventaja política, económica y social sobre los que están privados de este precioso elemento.

El presente ensayo es un intento de ver la importancia del agua en la vida y los problemas a los que nos podemos enfrentar en el futuro no lejano si no tomamos conciencia de que el agua es, a pesar de su abundancia global, un bien que hay que gestionar racionalmente y distribuir equitativamente. El ensayo analizará el agua primero en las primitivas cosmogonías como **f fuente de vida**, luego el agua como **f fuente de las civilizaciones**, pero también como **f fuente de conflictos**, para finalmente, analizar la **situación actual** de tan preciado bien en el mundo y sugerir las **posibles líneas de actuación**, una vez se ha reconocido el **agua como derecho fundamental** esencial para asegurar un nivel de vida adecuado para cada individuo y para el desarrollo sostenido de la humanidad.

1. El agua fuente de vida

1.1. La relación del hombre con el agua

Cuando el hombre dejó de ser un mero recolector-cazador y decidió «dominar la tierra» arándola y plantando semillas en su seno, se vio forzado a establecer una íntima y vital relación con el agua. Como cazador-recolector tenía una actitud pasiva frente a la tierra en la que, en cada momento, vivía: recogía los frutos, vegetales y animales que la tierra le ofrecía, y cuando ésta estaba exhausta y ya no podía dar más, el recolector-cazador emigraba a otras tierras en busca de su alimento. Pero la primera vez que el hombre removió la tierra con su (rústico) bastón arado y sembró una semilla, se vio forzado a establecer un diálogo permanente con el otro elemento, el agua, pues sin ella todos sus esfuerzos para hacer la tierra fértil eran inútiles. El hombre agricultor sometió la tierra a su dominio, pero no pudo someter el agua; él preparaba la tierra y las simientes, pero los dioses, a veces de forma caprichosa, daban el agua. Eran fuerzas extrañas y superiores, que se

escapaban a la comprensión del hombre primitivo, las que mandaban las lluvias que la tierra sembrada necesitaba o hacían correr los arroyos y los ríos.

Así pues, es natural que estos primeros pueblos agrícolas viesen el agua como *fente de vida*. Pero estos dioses que controlaban el agua, y por tanto también la vida, a veces se enfadaban por el mal comportamiento de los hombres, y los castigaban, bien dejando de mandar el agua que los campos necesitaban o, lo que era casi peor, mandando un *diluvio* que lo arrasase todo. Pero los dioses, dueños de las aguas, estaban dispuestos a escuchar las súplicas de los hombres, y apiadándose de ellos hacían retroceder las aguas, y las tierras abonadas por el humus *volvían a florecer* llenas de vida, realizándose así una vez más, el ciclo perenne de vida, muerte y resurrección.

1.2. *El agua fuente de vida en las primeras cosmogonías*

Son innumerables los relatos de un **océano cósmico** que cubre todo el universo y que Dios llega a controlar, separándolo de la tierra para que pueda vivir en ella el hombre. Probablemente una de las primeras cosmogonías que tienen el agua como elemento primigenio es la narración babilónica de Enema Elisa («Cuando allá arriba») según la cual los dioses más antiguos son dioses de las aguas: Aspa, el dios masculino de las aguas dulces, los ríos, las fuentes y la laguna que se encuentra en la desembocadura de los dos ríos y Taima, la diosa de las aguas saladas y del mar. De la unión de estos dos nació primero Marduk, el salvador y redentor y luego los dioses menores. A este primer acto de la creación siguió la lucha entre el caos y el orden, que terminó con la victoria de éste, lo que supuso la separación de las aguas de la tierra firme, el día de la noche, y la creación del hombre como responsable del mantenimiento de este orden.

Parece muy probable que la narración bíblica de la creación, tal como aparece en el Génesis, aparte de su significado religioso, estuviese influenciada por esta narración babilónica. En la Biblia leemos que «en un principio... el espíritu de Dios revoloteaba sobre las aguas», luego viene la separación de la luz de las tinieblas, después Dios crea un firmamento que separe las aguas que hay debajo de las que hay sobre él, luego Dios reúne en un solo lugar las aguas inferiores y las separa de la tierra y así sucesivamente hasta el último día en que Dios crea al hombre a su imagen y semejanza.

Prácticamente en todas partes del mundo: entre los *kogis* de Colombia, los

yojutos yauelmanis de Norte América, los *maoríes* de Nueva Zelanda o los *bantúes* y *dogó* de África, se han conservado similares relatos que describen una época cósmica en la que en un principio el universo yacía en tinieblas anegado por las aguas que lo cubrían todo, pero el Ser Supremo, de alguna manera, las llegó a controlar para sacar de ellas la vida. Según una cosmogonía y teogonía del antiguo Egipto, «en un principio existía el océano primordial, Nun y su esposa Naunet, el doble cielo bajo la superficie de la tierra y de esta agua cósmica salió el gran dios Atum y creó un lugar seco donde poner sus pies». En la China, una tradición que data del tercer milenio a.C. describe también una lucha cósmica entre los cielos y el agua en la que el Gran Yu trabaja durante nueve años cavando canales por donde pueda discurrir el agua, para que la tierra se seque y pueda crear al hombre. Y unos escritos en bambú, del siglo IV a.C., descubiertos recientemente hablan también del «Tayi sheng shui» (El Gran Ser Creador del Agua) del que surgen los cielos y la tierra.

Otra variante de estos relatos cosmogónicos es la historia de la **inmersión en el agua** de la que saldrá el mundo, que se encuentra en la mayoría de los pueblos de Asia central así como en la India y en algunos pueblos de Norteamérica, como los *maidus* de California. Según este mito, en un principio es todo agua y, o bien el mismo Dios se sumerge en el agua y saca un poco de limo, o bien manda un animal que se sumerja y traiga el barro que hay en el fondo, para con él crear el mundo.

La idea de **identificar los mares primigenios con una serpiente** se encuentra en tradiciones tan dispares y distantes en tiempo y lugar como los *mayas* y los *hindúes* y algunos pueblos de *Indonesia*. Una narración del pueblo maya nos dice que «en un principio no había más que inmovilidad y silencio en las tinieblas y en la noche. Estaba sólo el Creador y Gugumatz, la Serpiente emplumada, los que engendran, los que dan vida, solos sobre las aguas como una luz encendida».

La idea de un **diluvio universal** no es patrimonio exclusivo del pueblo de Israel. En la Biblia leemos que, viendo Dios la maldad de los hombres, decide exterminarlos, excepto a su elegido, Noé y, para ello, hace llover sobre la tierra durante cuarenta días y cuarenta noches, hasta que las aguas lo cubren todo y hacen subir la barca de Noé hasta la cima de una montaña, salvándose así y convirtiéndose en el padre de todas las futuras generaciones. Pero ya anterior al relato bíblico, en la «Épica de Guilgamesh», un poema sumerio del siglo VII a.C., se cuenta que los dioses destruyeron la antigua ciudad de

Shuruppak mediante una gran inundación, pero Utnapishtim, advertido por Ea, logró sobrevivir construyendo una gran nave. Y relatos muy similares, de unas grandes inundaciones de las que se salva sólo una pareja, hombre y mujer, que son los progenitores de la raza humana, se han conservado en la memoria de muchos otros pueblos tan dispares como los de Indonesia o algunas islas del Pacífico, así como entre los *secoyas* de Ecuador y los *tacanas* de Bolivia.

Pero, sin duda, es en la India donde se encuentran más desarrolladas estas cosmogonías que, en las diversas formas mencionadas, dan al agua el papel principal en la creación de la tierra y del hombre. Ya en el *Rigveda*, uno de los textos más antiguos de los invasores arios de la India, leemos: «Entonces... el Uno existía entonces y ningún otro. Al principio sólo había tinieblas envueltas en tinieblas. Todo era tan sólo agua no iluminada» (Rigveda X.129). En las llamadas *Leyes de Manu*, que datan del siglo II a.C., se dice: «El Auto-existente, deseando producir de su propio cuerpo seres de muchas clases, con un pensamiento creó primero las aguas y puso en ellas su semilla. Esta semilla se convirtió en un huevo de oro, en este mismo huevo nació él como Brahma, progenitor de todo el mundo» (Leyes de Manu I 5-16). En los textos más filosóficos de los *Upanishads*, en los que se reúne la esencia del monismo hindú, se encuentran expresiones como esta: «en un principio no había absolutamente nada, entonces Él pensó, 'ojalá tuviese un yo' y se puso a orar y, mientras oraba, de Él surgió el agua, y la espuma del agua se solidificó y así se formó la tierra» (Brihadaranyaka Upanishad.I-2, 1-3).

Es, sin embargo, en los populares *Puranas*, redactados en fechas muy posteriores, donde se encuentran las más detalladas narraciones de la creación del mundo por el agua. La historia más conocida es la de Vishnu. El Absoluto se manifiesta de tres formas distintas como Trimurty: Brahma el creador, Vishnu el protector y Shiva el destructor, tres manifestaciones de la Única realidad existente. Vishnu, probablemente en sus orígenes una divinización del sol, surge del mar, es decir de la nada cósmica antes de la creación. La imagen más popular de Vishnu es la de esta manifestación de dios recostado en la gran serpiente Shesha, de mil cabezas de cobra, que flota en el océano cósmico, mientras que de sus entrañas surge una flor de loto en la que está sentado Brahma el creador.

1.3. El agua fuente de vida espiritual

No se puede ignorar, tampoco, el significado espiritual que tiene el agua como elemento capaz de traer vida al alma, muerta por el pecado. El agua como elemento de purificación antes de acercarse a hacer los sacrificios; el agua necesaria para renacer a la vida de la gracia por el bautismo; Jesús ofrece a la Samaritana el agua de la vida; Dios mismo en el Viejo Testamento se proclama «fuente de agua viva» (Jer. 2,13), y el agua aparece como fuente de gracia del nuevo templo (Ez. 47, 1 y seg.).

En la India las aguas del río Ganges sirven para limpiar al hombre de todos sus pecados y darle una nueva vida. En la mitología hindú es tanta la perfección de la diosa Ganga (el río Ganges) que es considerada hija de Brahma, la esposa de Shiva y la melodía de Vishnu. Millones de indios sueñan con un día poder ir a bañarse en las aguas del sagrado río para volver a nacer, no sólo limpios de todos sus pecados pasados, sino fortalecidos para no pecar más.

En muchos pueblos los ríos y los mares o eran divinizados o estaban poblados por dioses y otros seres celestiales. En Egipto divinizaron al Nilo, los etolios al Aqueolo, los frigios al Escamandro, los lacedemonios al Eurotas, los atenienses al Iliso y los romanos al Tiber. En Grecia los «daimones» eran las fuerzas de la naturaleza personalizadas y divinizadas, y así se habla de un polidaimonismo griego. La historia del arte nos muestra que los griegos tenían una gran abundancia de espíritus de las aguas, no todos los cuales pertenecían al séquito de Poseidon, dios de los mares. Los dioses del mar, «Theoi Einalioi», y los espíritus de los mares, «Daimones Einalioi», eran no menos de veinticinco, y Zeus, la divinidad suprema del panteón griego era originalmente el dios de las tormentas, identificado con Wodan y con el Thor germánico, aunque luego se convirtió en el vencedor del mal, que hace reinar el orden, la sabiduría y la justicia. En Roma tenemos a Neptuno, dios del mar rodeado de sus Tritones y enamorado de Anfitrite, hija de Océano y Tetis, de cuya unión nacieron los Ríos y los Oceánides, a los que deberían unirse en este panteón los otros dioses menores del mar como Nereo, Aretusa, Proteo, Orco y el pescador Glauco, sin olvidar las Náyades o ninfas que imperaban sobre los ríos, los torrentes y las fuentes.

1.4. El agua como fuente de vida biológica

Pero no sólo en las antiguas cosmogonías aparece el agua como fuente de vida mitológica y espiritual sino que la ciencia nos ha mostrado más allá de

cualquier duda que el agua es también, en efecto, la fuente de toda vida biológica. Sin el simple compuesto químico de dos átomos de hidrógeno y uno de oxígeno, lo que llamamos agua, la vida no sería posible. El agua participa prácticamente en todos los procesos de las plantas y de los animales. El agua está encima de nosotros, debajo de nosotros y dentro de nosotros. Casi el 80% del peso de la persona humana es agua. Nuestro mismo cerebro es en un 80% agua. El cuerpo humano contiene alrededor de 38 litros de agua y necesita reponer unos dos litros al día. Todos los ciclos de la vida dependen del agua. La vida en nuestro planeta, cubierto en tres cuartas partes por agua, sería imposible sin la capacidad del agua de fluir y cambiar de estado, de líquido a vapor con el calor, evaporándose paulatinamente, lo que acarrea los fenómenos atmosféricos que originan la posterior precipitación de ese vapor de agua de distintas maneras; precipitaciones que nutren los ríos, y surten los acuíferos subterráneos, por medio de las filtraciones, constituyendo así depósitos naturales de aguas subterráneas. Por el contrario, pasando de líquido a sólido a 0°, aumentando su volumen un 10%, le permite flotar hacia el sur en los océanos y derretirse al llegar a aguas más cálidas, enfriando las aguas, mientras los vientos y las mareas llevan el calor de los océanos hacia los polos, creándose así un ciclo vital para la vida en nuestro planeta.

El océano es el lugar del que surgió la vida. Hace más de 3.500 millones de años, evolucionaron algas y bacterias unicelulares muy similares a las que constituyen hoy la base de la vida en los océanos. Conocida con el nombre de fitoplacton esta microflora explota la energía del sol y los nutrientes disueltos en el agua, para fabricar moléculas de tejido vivo. Al ser dependiente de la luz solar, el fitoplacton florece en una delgada capa en la superficie del océano, formando una biosfera que no pasa de los cien metros de profundidad que genera 16.000 millones de toneladas de carbono al año, la materia básica del tejido viviente.

2. El agua origen de las civilizaciones

2.1. La agricultura y las primeras ciudades

La historia nos dice que hace unos 10.000 años que el hombre adoptó la agricultura cultivando plantas y criando animales. Con la agricultura, los grupos humanos pasaron, de un estado de continuos desplazamientos en busca de caza y frutos para recoger, a un estado sedentario en aldeas

permanentes cercanas a fuentes de agua y rodeadas de las tierras de cultivo. Este nuevo modo de producción y estilo de vida fomentó el desarrollo de una arquitectura más estable y sofisticada que utilizaba nuevos materiales, no sólo para la vivienda sino también para almacenar las cosechas, y para actividades religiosas, y desarrolló nuevas técnicas en los aperos utilizados, como el arado de madera tirado por bueyes, en las variedades de semillas cultivadas y árboles plantados, y en la forma de cultivar: por regadío, en terrazas o por inundación, etc. Todo ello permitió la producción de un excedente de alimentos que propició la aparición del comercio, primero local y, más tarde, con la invención de la rueda y el carro y la mejora de los transportes fluviales, hasta regiones más lejanas, y permitió la creación de concentraciones de personas dedicadas a otros menesteres distintos de la agricultura y que formaron las primeras organizaciones urbanas o ciudades, dando origen a las civilizaciones. Todas estas ciudades se caracterizaban por una gran variedad de actividades que se desarrollaban en las mismas y la clara división del trabajo, lo que pronto daría lugar a la aparición de divisiones sociales más o menos rígidas: siervos, artesanos, administradores, sacerdotes, militares y, por debajo de todos ellos, los esclavos ganados en batallas o comprados en el mercado.

La ciudad se convertía en el núcleo central de toda una región rural, con grandes, sólidos y permanentes edificios, que sobresalían por encima de las viviendas y los talleres de artesanos, formándose así la típica concentración urbana de las primeras civilizaciones del pasado, todas ellas nacidas a orillas de unos grandes ríos para poder satisfacer las necesidades de agua y saneamiento de los habitantes de la ciudad, y de regadío para las tierras de cultivo circundantes: Mesopotamia, Egipto, Mohenjadaró y Harappa y Río Amarillo.

2.2. Mesopotamia

Mesopotamia, la tierra entre los dos ríos, Tigris y Eufrates, era una tierra pobre en materias primas, en minerales y en maderas; y, sin embargo, desde el cuarto milenio a.C. albergó una gran civilización con ciudades de decenas de miles de habitantes, una arquitectura monumental y un complejo sistema administrativo, y en la que se desarrollaron la literatura, las ciencias, un complejo sistema legal y, para llevar la contabilidad, una escritura cuneiforme que se utilizó durante 3.000 años y fue adoptada por muchos idiomas a lo largo y ancho de Asia occidental. Fue en Sumeria que se construyeron, con

el adobe, hecho de arcilla, el único material disponible en la llanura fluvial, los que probablemente fueron los primeros núcleos urbanos importantes de la humanidad: Uruk, Eridu y Ur, núcleos que, en el tercer milenio a.C., seguirían desarrollando las civilizaciones mesopotámicas que sustituyeron a Sumeria, Babilonia en el sur y Asiria en el norte.

Sumeria era hija de los dos grandes ríos, y sin ellos no hubiese podido existir. El nacimiento de esta civilización fue posible gracias a la dominación de los dos ríos, con un sofisticado sistema de drenaje de las ciénagas, y el transporte de agua por canales de irrigación, lo que permitió el cultivo de cereales en las tierras fértiles. El Tigris y el Eufrates aumentaban su caudal al máximo en primavera y, por consiguiente, con frecuencia se desbordaban en esta época del año. Sin embargo, los agricultores necesitaban agua en sus campos no en primavera, sino a finales de verano y en otoño. Se enfrentaban, pues, al doble problema de retener el agua en primavera y liberarla en otoño. En Sumeria, a diferencia de lo que sucedía en las tierras cercanas al Nilo, como veremos más adelante, la mayor parte de la irrigación y el abono de las tierras no dependía de las inundaciones periódicas, sino del caudal constante de agua que fluye en los ríos durante todo el año y, para ello, se realizaron enormes obras de irrigación artificial que debían ser mantenidas constantemente.

2.3. Egipto

Durante casi 3.000 años, Egipto desarrolló una floreciente civilización gracias, como en el Medio Oriente, en la India y en la China, a las aguas de un gran río, que nace en las lejanas tierras de la región de los Grandes Lagos como Nilo Blanco, y en Etiopía como Nilo Azul, juntándose los dos en Sudán para entrar a regar y hacer fructificar una estrecha, pero fértil, franja de tierra de 1.200 kms. en el país de los faraones. Cada verano el Nilo se desbordaba en el momento apropiado del año, en agosto, arrastrando desde sus lejanas fuentes de las montañas etíopes y los lagos africanos, grandes cantidades de agua y ricos depósitos aluviales y sedimentos altamente fértiles que depositaba en los campos. El caudal del agua descendía convenientemente en otoño, permitiendo así la siembra de semillas y su germinación en los calurosos aunque templados meses de invierno y principios de la primavera. También se formaban extensos humedales que permitían la reproducción de aves y peces de agua dulce. Las áreas cenagosas en los márgenes y en el delta en la desembocadura del río en el Mediterráneo permitían el crecimiento de

hierbas marginales y malezas. La economía, que debía su existencia al Nilo, comprendía una gran variedad de plantas, como el trigo, la cebada y el lino. Se criaban también animales con fines utilitarios y domésticos. El campesino egipcio estaba ocupado todo el año en sus tierras pues a cada inundación seguía una época de mucha actividad ya reestablecidos los límites del río una vez que las aguas habían bajado, para preparar las áreas aptas para el cultivo, sembrar, escardar y cosechar. Aunque en Egipto se hacía menor uso de los canales de irrigación que en Mesopotamia, era necesario también el limpiar y mantener en buen estado las acequias o, en las zonas más altas, reparar y mantener en buen estado el «shaduf» o especie de molino para elevar el agua.

En Egipto no se encontraban grandes núcleos urbanos, sino pequeños pueblos a lo largo del cauce del río Nilo, con unos pocos centros administrativos ubicados principalmente en el norte y en el sur, como los de Menfis y Tebas. El Nilo era prácticamente el único medio de comunicación y transporte de mercancías entre los pueblos asentados a lo largo del río; según un estudioso de esta civilización, quizás esta facilidad del transporte fluvial hizo que se descuidase el desarrollo de otras formas de transporte y comunicaciones como la rueda, el caballo o las carreteras.

2.4. Civilizaciones del Indo

También las primeras civilizaciones del subcontinente asiático florecieron alrededor de un sistema fluvial, el Indo y sus tributarios, en lo que hoy es Pakistán y el noroeste de la India. Durante la segunda mitad del tercer milenio a.C., floreció en esta parte del planeta una civilización de gran complejidad que ocupaba una vasta zona de casi un millón de kms. cuadrados (mucho más grande que Mesopotamia y Egipto) y que tenía un largo acceso al mar de más de 1.200 kms., y cuya estructura descansaba sobre ciudades, 250 de las cuales se han descubierto en el valle del Indo, siendo las más importantes las de Mohenja-Daro en el sur y la de Harappa en el norte, cuyas poblaciones pueden haber llegado a 40.000 habitantes. Una de las características más asombrosas de esta civilización del Indo son sus técnicas de planificación y edificación urbana. Las capitales fueron cuidadosamente planificadas. Con una ciudadela sobre un montículo y una segunda muralla defensiva alrededor del asentamiento. Las calles tenían forma de cuadrícula, en contraste con las caóticas y sinuosas calles de las ciudades de Mesopotamia. Es extraordinario también el cuidado que puso esta civilización en los sistemas de drenaje de los centros urbanos. Todas las calles tenían canales de desagüe

de ladrillo con bocas de acceso a intervalos regulares. Casi todas las casas de Monjenja-Daro tenían un baño, y muchas un lavabo, conectados ambos a los canales de la calle mediante tuberías y sumideros de arcilla. Esta civilización desarrolló un floreciente comercio con otros países, por tierra y por mar con los países del centro de Asia y los del Golfo Pérsico, pero, finalmente, desapareció alrededor del año 2.000 a.C. con la llegada de las tribus arias de lengua indoeuropea, probablemente de la cercana Persia.

Es difícil saber si la población del valle del Indo practicó la irrigación a gran escala, pues los arqueólogos no han podido descubrir ninguna obra de irrigación antigua debido a que los depósitos aluviales han elevado la superficie del suelo unos diez metros desde el tercer milenio a.C. Con todo, los mismos estudiosos han señalado que probablemente la irrigación no era necesaria, pues los agricultores podrían haber utilizado, como los agricultores egipcios, las anuales crecidas del Indo que inundaban los campos, permitiendo que el trigo y la cebada se sembrasen cuando las aguas ya se retiraban, en otoño, y se recogiesen en primavera, sin casi necesidad de arar, abonar o regar las tierras.

2.5. Civilización del río Amarillo

En China, la civilización actual es la descendiente directa de la civilización Chang que surgió en el segundo milenio a.C., también como en Egipto, Mesopotamia y Mohenja-Daro, en la llanura aluvial de un gran río, el río Amarillo, en el norte de China. Sin embargo, el río Amarillo es un río salvaje mucho más difícil de controlar que el Nilo, el Tigris y Eufrates o el Indo, pues acarrea más lodo que cualquier otro gran río, y no posee un canal permanente de salida al mar, de modo que, salvo que se lo confine entre diques, puede cambiar su curso de forma impredecible. Más aún, a medida que se enfianga el río, los diques tienen que ser elevados, un proceso que continúa hasta que, en algunos lugares, el lecho del río queda más alto que la tierra circundante, naturalmente, si el río se desborda sobrevienen unas inundaciones catastróficas. No sabemos a ciencia cierta hasta qué punto la civilización Chang pudo controlar el río, ni siquiera conocemos a ciencia cierta el curso que tenía en aquella época. El río Amarillo acarrea agua y lodo fértil desde las tierras altas del oeste a la llanura seca del norte de China, y esto hace pensar que se debió practicar algún tipo de irrigación, que permitía la doble cosecha que no habría sido posible sin ella: trigo y arroz en la primera mitad del año y trigo y cebada en la segunda.

Probablemente en la civilización Chang no había grandes núcleos urbanos como en Mesopotamia o en el valle del Indo. Tampoco se sabe con certeza qué territorio llegó a abarcar esa civilización Chang. Su centro era el valle bajo del río Amarillo, pero comerciaba con otras áreas hasta el río Yangtsé. En algún momento del siglo once a.C. los Chang fueron arrasados por un pueblo pastoril del oeste que fundó la dinastía Zhou bajo la cual la civilización china se extendió a lo largo del norte de China y empezó a abarcar el área de otro gran río, el Yangtsé, en el sur.

Esta misma agua, que todos los pueblos reconocieron como origen del universo y fuente de vida y que dio a luz a las primeras grandes manifestaciones culturales del hombre, hoy pone en peligro a esta misma humanidad que ayudó a crear y a desarrollarse. Hoy el agua puede convertirse de fuente de vida en fuente de conflictos y de muerte, como veremos en el apartado siguiente.

3. El agua fuente de conflictos y de muerte

3.1. El problema del agua en el mundo actual

En 1992, con ocasión de la cumbre de la tierra celebrada en Río de Janeiro, Sandra Postel, Vicepresidenta para Investigación del prestigioso World Watch Institute, publicó un libro titulado «The Last Oasis: Facing Water Scarcity» que fue una de las primeras voces que se levantaron para que el mundo tomase conciencia de un problema gravísimo, que el agua que había sido el origen de la vida y de las más grandes civilizaciones, empezaba a escasear. Si no se tomaban medidas urgentes, en 30 años el hombre podría enfrentarse a un problema de dimensiones mundiales y de consecuencias desastrosas que influirían muy negativamente en el equilibrio ecológico de nuestro planeta, en la seguridad alimentaria del mundo, en las crecientes poblaciones urbanas, y en el desarrollo industrial y de nuevas tecnologías, llevando todo ello a una situación de inseguridad social y conflictos permanentes dentro de algunos estados y entre estados distintos. «Los líderes políticos, infravaloran las consecuencias de la escasez de agua en la producción de alimentos, los ecosistemas naturales y la paz y estabilidad en distintas partes del mundo» decía la Profesora Postel. Millones de toneladas de grano se producen vaciando las capas freáticas, y en el próximo futuro el desvío del agua de la agricultura a las zonas urbanas y a la industria puede tener consecuencias desastrosas para la posible alimentación de las futuras generaciones.

En nuestro planeta, el 97% del agua es salada y sólo el 3% es agua dulce. Pero aun este 3% no es directamente utilizable por el hombre, pues el 79% está congelada en los casquetes polares y en los glaciares, el 20% está en acuíferos de difícil acceso, y sólo el 1% en aguas en la superficie de la tierra. Y en este pequeño 1% hay que distinguir, todavía, entre el 38% que se encuentra en la humedad de la tierra, el 1% en los organismos vivos, el 8% en la atmósfera, el 52% en los lagos y el 1% en los ríos. A primera vista parecería que es muy poca el agua dulce disponible para la población mundial y, sin embargo, esta pequeña cantidad de agua dulce bastaría para abastecer a unos 13.000 millones de personas, más del doble de la población actual del mundo. Y, si pensamos en las posibilidades de desalinización de las aguas marinas, la disponibilidad de agua para el consumo humano es ilimitada. Sin embargo, hoy millones de seres humanos que carecen del mínimo esencial de agua para cubrir sus necesidades más elementales de beber, cocinar e higiene personal, y aun cuando tienen alguna agua a su disposición esta es de tan mala calidad que crea serios problemas de salud.

En la actualidad, 1.100 millones de personas, el 18% de la población mundial, no tiene acceso al agua potable (en África esta cifra llega al 50%) y 2.400 millones de personas, el 40% de la población mundial, carece de redes de saneamiento. Según la Organización Mundial de la Salud, cada año mueren 3,5 millones de personas por enfermedades derivadas de la mala calidad del agua que utilizan, como el paludismo, el cólera, la disentería, la esquistomatosis, la hepatitis infecciosa y la diarrea. Los más afectados por la falta de agua potable son los niños y niñas de corta edad, lo que causa unas 6.000 muertes diarias. La OMS ha calculado que el 70% de las muertes de niños y niñas pequeños del Tercer Mundo son debidas a deshidratación de sus débiles cuerpos a causa de las afecciones gastrointestinales debidas al agua contaminada que beben.

3.2. Causas de la escasez del agua

Muchas son las causas de este tremendo problema que debe que afrontar la humanidad hoy, y que deberá afrontar en los próximos años, y las podríamos clasificar de la siguiente manera:

- Crecimiento de la demanda
 - Crecimiento de la población
 - Crecimiento de la demanda de alimentos y de agua para la industria

-Disminución de la oferta

- Mala distribución
- Mala gestión
- Contaminación
- Fugas

a) Crecimiento de la demanda

- Crecimiento de la población:

Con el ritmo actual de crecimiento de la población de unos 87 millones de personas al año, y un más rápido crecimiento de la demanda de agua, se calcula que dentro de sólo 30 años casi 3000 millones de personas sufrirán los problemas de escasez de agua. En los últimos 70 años el consumo del agua se ha multiplicado por 6 mientras que la población se ha multiplicado por 3, o sea que el crecimiento del consumo de agua ha crecido a un ritmo que duplica el de la población. Sólo algunos ejemplos bastarán para darse cuenta del incremento enorme que va a sufrir la demanda de agua potable en unos pocos años: la India ya ha pasado los 1.000 millones de habitantes y la China superó hace tiempo los 1.200 millones, Pakistán en pocos años habrá pasado de 128 millones a 210 millones, Turquía se acerca a los 80 millones, Etiopía a los 85 y Egipto a los 82. El siguiente cuadro nos muestra el aumento de población y disponibilidad de agua en el Cercano Oriente con problemas de distribución de las aguas del Nilo y del Jordán.

CUADRO 1
Crecimiento de población y de disponibilidad de agua

	Población (millones)		Disponibilidad de agua	
	Hoy	en 2050	1990	en 2050
Egipto	66	115	1.070	620
Etiopía	62	212	2.360	980
Israel	6	9	470	210
Jordania	6	16	260	80
Líbano	3	5	1.600	960

Fuente: adaptado de Klare, M.T. (2003) pp. 187, 199 y 205.

- Crecimiento de la demanda de alimentos y de agua para la industria

Actualmente el 70% del agua disponible para el hombre se utiliza en la agricultura. El área de riego del mundo, que supone el 16% del área cultivada y produce el 40% de los alimentos del mundo, va creciendo mucho más despacio que el crecimiento de la población: el total de área regada en el mundo llegó a su máximo en 1979 y desde entonces ha disminuido un 7%. Tres son los principales peligros que ha de superar el necesario aumento de la producción de alimentos si ha de poder hacer frente a la creciente demanda del aumento de la población humana. El primero es el desvío del agua de la producción de alimentos para los hombres a la producción de piensos para los animales para poder hacer frente a la creciente demanda del consumo de carne. Casi dos de cada cinco toneladas de grano se utilizan como alimentos para la producción de carne de reses y aves, y como dice Wouters, P. (2003) «quizás la humanidad tendrá que empezar a pensar en ciertos cambios dietéticos, consumiendo aquellos alimentos que menos agua necesiten para su producción».

El segundo peligro es la desviación del agua de las zonas rurales productoras de alimentos a las zonas urbanas consumidoras de alimentos. Con la perspectiva del crecimiento de la población urbana en 500 millones en el año 2050, la presión para dirigir a usos urbanos el agua que hoy se dedica a la agricultura será enorme. Entre 1950 y 1990 el número de ciudades con más de un millón de habitantes pasó de 78 a 290 y en el año 2025 se calcula que serán 650. La gran mayoría (alrededor de 250) están en los tres continentes más pobres, y diecisiete de ellas muy pronto tendrán más de 10 millones de habitantes. La ciudad de México tenía 1,5 millones de habitantes en 1940 y se acerca ya a los 20 millones. Shanghai de 5 millones en 1950 a 14 millones en 1990 y Yakarta de 1 millón en 1930 a 20 millones en la actualidad. Calcuta y Bombay ya pueden haber llegado a los 20 millones. Todos estos cientos de millones de habitantes de la ciudad no sólo necesitarán suficiente agua para sus necesidades personales y de ocio, sino enormes servicios de saneamiento y, lo que es más importante, más productos agrarios que sólo se podrán producir aumentando las zonas de regadío.

El tercer peligro será el desvío del agua de la agricultura a la industria, donde es mucho más rentable. Se necesitan 1.000 toneladas de agua para producir una tonelada de grano, con un valor de 25\$, mientras que si se usa esta misma cantidad de agua para la industria se puede aumentar el valor de la producción hasta 14.000 \$. Se calcula que en los próximos 50 años el consumo industrial del agua se doblará, y en la China se multiplicará por cinco.

b) Disminución de la oferta de agua

Pero mientras la demanda de agua dulce irá en aumento, la tendencia actual es de una clara disminución de la oferta de tan preciado líquido. El agua disponible en nuestro planeta es un bien finito, escaso y frágil y, mientras la demanda de agua va en aumento, la oferta no sólo no sigue estable sino que va disminuyendo progresivamente por varias causas. La primera es la sobreexplotación de las fuentes superficiales y subterráneas de agua. En extensas áreas de cultivo del norte de la China el nivel de agua de las capas freáticas está bajando un metro cada año, y en el Punjab indio, el granero del país, el nivel freático baja unos 20 cms al año. En los últimos 10 años la parte baja del río Amarillo en China se ha secado anualmente por unos 70 días, y en 1995 estuvo seco por 122 días. El mar de Aral ha perdido la mitad de su área y tres cuartas partes de su volumen, debido a las múltiples desviaciones que han sufrido los ríos que lo alimentaban, para poder aumentar el área de regadío de los campos de algodón. En este mismo mar de Aral, 20 de las 24 especies de peces que existían en estas aguas han desaparecido, y lo mismo el volumen de pesca, que llegó a ser de 44.000 toneladas al año, dando trabajo a más de 60.000 personas. California ha perdido el 95% de sus zonas húmedas disminuyendo su población de aves migratorias y autóctonas y bajando su población de unos 6 millones de aves a menos de 3 millones en el día de hoy, y el río Colorado ya, con frecuencia, se seca en su desembocadura sin que lleguen sus aguas al Golfo de California. Esa disminución de estos ríos y otros muchos ha hecho que sus estuarios se hayan convertido en no aptos para la fauna marina debido al poco caudal de agua que llega al mar. La construcción de grandes presas (en 1950 había en el mundo 5.000 grandes presas mientras que hoy son más de 40.000) junto con las numerosas desviaciones de cauces fluviales, han destruido el equilibrio ecológico de grandes zonas del planeta. Y a todo ello hay que añadir, como veremos inmediatamente, el aumento de zonas conflictivas del planeta por el control de los cauces de ríos transfronterizos.

El fenómeno del calentamiento del planeta también ha influido en el pasado, y puede influir más en el futuro, en la disminución del agua dulce para consumo humano. En el océano Ártico la capa de hielo ha disminuido un 40% en los últimos 35 años, y expertos noruegos han vaticinado que, si este proceso no se revierte, en 50 años puede que en los meses de verano el océano Ártico esté sin hielo, lo que afectará seriamente a las corrientes oceánicas. Pero no sólo el hielo se está fundiendo en las zonas árticas, también está disminuyendo peligrosamente en muchos sistemas montañosos, afectando seriamente el caudal de los ríos. Este mismo calentamiento

puede producir una elevación del nivel del mar, lo que supondrá que las aguas saladas entrarán en los cauces de los ríos, destruyendo los cultivos de sus desembocaduras. Finalmente, la continua deforestación que sufre la masa verde del planeta afecta seriamente tanto a la cantidad de agua de lluvia que llega a la tierra, como a la capacidad de retenerla para usos humanos

- Mala distribución

Aunque en los años ochenta la demanda de agua anual fue del orden de 2.800 km. cúbicos, y la oferta fue de 42.000 km. cúbicos, podríamos pensar que no tendría que haber problemas de abastecimiento para todo el mundo, pero sin embargo, la mala distribución de esta agua hace que este líquido vital sea un gravísimo problema tanto a nivel personal como a nivel de comunidades enteras y hasta de países y continentes. No es que no haya suficiente agua para satisfacer las necesidades de todo el mundo, es que el agua disponible para usos domésticos está muy mal distribuida. Mientras que África, con el 13% de la población mundial, sólo tiene el 11% del agua disponible, Estados Unidos de América, que sólo tiene el 8% de la población mundial, dispone del 15% del agua dulce del planeta. América del Sur tiene el 5% de la población mundial y el 26% del agua disponible, y Australia el 1% de la población y el 5% del agua. Finalmente, Europa tiene el 13% de la población mundial y el 8% del agua del mundo y Asia, con más de la mitad de la población mundial (60%), sólo dispone del 35% del agua dulce del planeta.

CUADRO 2
Recursos hídricos y población mundial

	Europa	Asia	África	América del Norte	América del Sur	Oceanía
% población	13	60	13	8	5	1
% agua	8	36	11	15	26	5

Fuente: Fernández-Jáuregui (2003).

Pero no sólo el agua está mal distribuida entre continentes: dentro de los mismos continentes la distribución del agua entre los distintos sectores de

producción es también muy desigual. Mientras en Asia y África más del 80% del agua (85% y 88% respectivamente) se utiliza para la agricultura, en Europa y en Estados Unidos de América menos del 40% (31% y 39% respectivamente) se dedica al campo. Por el contrario, mientras en los dos continentes de Asia y África el agua utilizada para fines domésticos no llega al 10% (8% y 7 % respectivamente), en Australia el 64% se dedica a fines domésticos, en Europa el 14% y en Estados Unidos el 13%. El uso del agua para fines industriales es también muy diferente entre los continentes: África el 5%, Asia el 9%, Estados Unidos el 48% y Europa el 55%, mientras que Australia sólo utiliza el 2% de su agua para la industria.

Y, si el agua está mal distribuida a nivel mundial y entre los sectores de producción, no menos mal distribuida está a nivel doméstico en los distintos países. Mientras África ha de conformarse con 47 litros /persona /día y Asia con 95 litros/persona /día, en el Reino Unido cada habitante utiliza cada día una media de 334 litros y el norteamericano 578 litros por día. Mientras en el Sahel el consumo medio de agua por persona y día es de menos de 30 litros, en algunas zonas de California este consumo sube hasta más de 3.500 litros diarios por persona, debido a los cientos de miles de piscinas y jardines privados.

- Mala gestión

Pero no sólo el agua está mal distribuida; la poca agua disponible para el uso humano se gestiona mal. El 50% del agua de riego y del agua potable tratada se pierde por fugas en los sistemas de distribución, por evaporación o por filtraciones en los canales de distribución. De la que llega finalmente al consumo humano, una gran parte se degrada y poluciona por el uso masivo de productos químicos y metales pesados en la industria y por el uso de plaguicidas tóxicos y fertilizantes en la agricultura, así como por la falta, para un 40% de la población mundial, de redes de saneamiento y tratamiento de aguas residuales domésticas e industriales que se vierten directamente en ríos y lagos. A todo ello hay que añadir el despilfarro irracional que se hace del agua en los países más desarrollados tanto para fines de ocio (piscinas, campos de golf, etc.) como en el uso doméstico, para muestra basta un botón: una descarga de agua de nuestra cisterna del W.C. es igual a toda el agua que usa una persona del Tercer Mundo, por termino medio, en un día para beber, asearse, lavar y cocinar.

3.3. El agua como fuente de conflictos

Este desequilibrio entre la **oferta** y la **demand**a de agua que acabamos de analizar es lo que muchos organismos internacionales y especialistas de instituciones privadas empiezan a ver como un potencial foco de serios conflictos en un no muy lejano horizonte temporal, especialmente cuando la demanda de agua de un país se pretende satisfacer a costa de la oferta de otro país, desviando las aguas de un río transfronterizo o construyendo en su propio país grandes presas y grandiosas obras hidráulicas sobre estos cauces, privando al país vecino del agua que necesita.

Teniendo en cuenta la oferta de los recursos hídricos disponibles en el mundo, la demanda de la población y el uso de la ciencia y las nuevas tecnologías, el Profesor Carlos A. Fernández-Jáuregui (2002), hidrólogo regional de la UNESCO, confeccionó el concepto de «estrés hidrológico», es decir el desequilibrio entre la oferta y la demanda de agua en una región determinada, con una población determinada y unos niveles tecnológicos también determinados, y los resultados fueron los siguientes:

CUADRO 3
Desequilibrio actual oferta–demanda de agua

	Sin estrés	Bajo estrés	Estrés	Alto estrés
NÚMERO DE PAÍSES				
Pueden hacer frente a una situación determinada (confiabilidad)	16	76	57	11
Ejercen presión sobre los recursos hídricos (uso/recurso)	98	21	22	19
POBLACIÓN (MILLONES)				
Pueden hacer fente a una situación hídrica determinada (confiabilidad)	147	2.025	3.283	241
Ejercen presión sobre los recursos hídricos (uso/recurso)	1.693	2.068	1.462	472

Si miramos a los 160 países examinados por el autor vemos que sólo el 10% puede hacer frente con confianza a un equilibrio entre oferta y demanda de agua, mientras que el restante 90% de los países sufrirán algún grado de estrés. Y, si volvemos la mirada a la población, vemos que, de una población de unos 5 mil millones, menos del 3% de la población mundial pueden mirar el futuro de su agua con confianza y sin estrés, mientras que el 97% restante sufrirá algún grado de estrés al intentar satisfacer esta necesidad básica.

Al intentar evaluar lo que será la situación futura en el año 2025, cuando la población mundial se espera que haya crecido, al ritmo actual, en más de 2.500 millones, la situación se presenta crítica y preocupante, pues la inmensa mayoría de los habitantes de todos los continentes estará bajo un estrés más o menos grave al tener que hacer frente a sus necesidades de agua

CUADRO 4
Desequilibrio oferta-demanda de agua en 2025

Población (en millones)	Sin estrés	Bajo estrés	Estrés	Alto estrés
América del Norte	30	330	–	–
América Latina	15	480	200	–
Europa Occidental	18	180	310	14
Europa Oriental	–	65	18	20
África	200	810	400	160
Oriente Medio	–	45	300	40
China	–	700	1.680	–
Sudeste asiático	–	500	1.685	–
Pacífico	–	26	122	–

Con una población en continuo crecimiento presionando cada vez más sobre los limitados recursos hídricos del planeta, no parece exagerado decir que el siglo XXI será el siglo del agua, con casi la mitad de la población mundial sufriendo escasez de agua, poniendo en peligro la seguridad de muchos pueblos. En el año 2025 un 97% de la población de más de ocho mil millones

de personas sufrirá algún tipo de estrés sobre la obtención del agua que necesitará para consumo doméstico, agricultura y nuevas industrias.

Aunque raramente el agua es la causa directa de un conflicto bélico, el agua puede ser un componente importante en los conflictos entre países especialmente en aquellas zonas donde el agua escasea; la poca cantidad disponible puede variar sensiblemente por una o dos sequías, y los países experimentan una gran presión demográfica y realizan un gran esfuerzo para su desarrollo socioeconómico.

En 1994, el Profesor Peter Gleick, del «Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security», publicó en la revista *Environment* un trabajo sobre los conflictos surgidos por temas del agua en los mitos, las mitologías y la historia de las primeras civilizaciones del Cercano Oriente desde los años 5.000 a 2.300 a.C.. El estudio llamó la atención de mucha gente, especialistas en distintos campos de historia, geografía, sociología, etc. quienes le empezaron a mandar información sobre este tipo de conflictos en las épocas más recientes. Y con esta información y su propio esfuerzo personal, en 2000 publicó otra cronología de conflictos sobre el agua desde el siglo VI hasta nuestros días recogiendo, sólo en el siglo XX, más de setenta conflictos. El Profesor Gleick clasifica estos conflictos por el agua en seis categorías:

1. Control de los recursos hídricos.
2. El agua como arma militar.
3. Agua como arma política.
4. Agua como arma terrorista.
5. Agua como objetivo militar.
6. Agua como instrumento de desarrollo.

Como apunta el mismo autor, estas clasificaciones con frecuencia se mezclan y pueden confundirse, pero en otros casos están claramente diferenciadas. Algunos ejemplos bastarán para entender esta clasificación, y para entender la importancia que tiene, o mejor, debería tener el agua en todos los esfuerzos nacionales e internacionales para construir un mundo más seguro y pacífico:

- 1938 (arma militar y objetivo militar): en China, Chiang-Kai-shek destruye los diques de contención del río Amarillo inundado los campos

amenazados o ya conquistados por el ejército japonés.

- 1940–45 (II guerra mundial; arma y objetivo militar): en Europa los pantanos, diques y obras hidráulicas fueron bombardeados regularmente tanto por los nazis como por los aliados.
- 1947 (arma política, desarrollo, y disputas sobre fuentes): la partición del subcontinente asiático entre India y Pakistán deja la cuenca del río Indo dividido entre los dos nuevos países, lo que afecta al potencial de desarrollo de los dos.
- 1948 (arma militar): las fuerzas árabes, en lucha con los judíos, corta el suministro de agua a Jerusalén Oriental.
- 1950 (arma y objetivo militar): las presas del río Yalu que sirven a Corea del Norte y China son bombardeados y destruidos.
- 1960 (objetivos militares): en Vietnam del Norte, los sistemas de irrigación y distribución de agua son bombardeados por los americanos.
- 1962 (arma política y militar): Paraguay y Brasil llegan casi a un enfrentamiento armado sobre el control de las aguas del río Paraná.
- 1971 (arma política y necesidad de desarrollo): la creación del nuevo Blangadesh crea tensiones con la India por las aguas del Ganges que fluyen en los dos países.
- 1969 (arma militar y política): Israel destruye los canales que llevan el agua del río Jordán a Jordania.
- 1970 (objetivo político y de desarrollo) Argentina, Brasil y Paraguay se enfrentan con ocasión de la construcción de la gigantesca presa de Itaipú.
- 1974 (arma política y militar): Irak amenaza bombardear la presa de al-Thawra.
- 1978 (objetivo militar): tropas de África del Sur entran en Angola para defender el complejo hidrológico de Ruacana.
- 1978 (desarrollo y arma política): Egipto y Etiopía llevan años disputando sobre las aguas del Nilo Azul, llegando a amenazas de guerra sobre este agua.
- 1982 (arma militar): Israel corta el suministro de agua a Líbano.

- 1990 (arma militar y política y desarrollo): la construcción de la presa de Ataturk por Turquía, sobre el Eufrates, interrumpe el suministro de agua por varios días a Siria e Iraq. Turquía amenaza cortar el suministro de agua a Siria si este país ayuda a los kurdos.
- 1991 (desarrollo y control de aguas): el estado de Karnataka está enfrentado por años al Estado de Tamil Nadu, en la India, sobre el control del agua del río Cauvery.
- 1991 (objetivo militar): durante la guerra del Golfo, Irak destruye las plantas desalinizadoras de Kuwait, y Estados Unidos destruye los sistemas sanitarios y de distribución de agua de Bagdad.
- 1992 (objetivos militares): los serbios cortan el suministro de agua de Sarajevo, en Bosnia y Herzegovina.
- 1995 (arma política y militar): Ecuador y Perú se enfrentan por el control del agua del río Cenepa.
- 1997 (arma política y militar): Malasia amenaza con cortar el suministro de agua que da a Singapur.
- 1998 (terrorismo, arma política): en Turkmenistán la guerrilla amenaza con volar la presa de Kairakhum si sus demandas no son escuchadas.
- 1999 (terrorismo): en Zambia, la guerrilla destruye las canalizaciones de agua de Lusaka.
- 1999 (objetivo militar): la OTAN destruye el suministro de agua de Belgrado y bombardea los puentes sobre el Danubio.
- 1999 (terrorismo): en Timor del Este las milicias oponentes a su independencia arrojan cadáveres a los pozos de agua potable.
- 2000 (objetivo militar): Namibia, Botswana y Zambia presentan una querrela ante la Corte Internacional de Justicia para resolver su contencioso sobre el uso de las aguas del río Chobe².

Pero no necesitamos ir al pasado para ver los conflictos que hoy mismo surgen, o pueden surgir en un futuro no muy lejano, por causa de la distribución de las aguas. La ONU considera que hoy hay más de 300 puntos calientes en el globo por posibles conflictos sobre recursos hídricos. Actualmente, de los 263 cauces de ríos que cruzan las fronteras de 145 países, y que

² GLEICK, P.H., ver versión actualizada de 2000 en: www.worldwater.org/conflict.htm

representa el 60% del agua dulce del mundo, sólo en 153 casos hay algún tipo de acuerdo entre los países afectados. Los puntos más calientes en el tema del agua son, sin duda, los siguientes:

Oriente Próximo: dos tercios del agua que consume Israel viene de los territorios ocupados, mientras que más de la mitad de las instalaciones hídricas del mismo Israel están en territorios ocupados después de 1967. El problema del agua en el Próximo Oriente incluye Israel, Palestina, Siria, Jordania y Líbano todos dependiendo en mayor o menor medida del agua de los ríos que forman el Mar de Galilea, en especial el Jordán que nace en Líbano, entra en Israel, formando frontera con Siria, atraviesa el Mar de Galilea para ir a desembocar en el Mar Muerto. También ha habido tensiones entre Israel y Líbano por el proyecto de este país de control de las aguas del río Wazzani que aporta un cuarto de toda el agua que llega al Mar de Galilea, lo que ha hecho declarar al Presidente Ariel Sharon que el llevar a cabo este proyecto sería suficiente para declarar un «casus belli». Otro foco de posibles conflictos en esta parte del planeta es el norte de Turquía con el intento por este país de controlar los ríos Eufrates y Tigris para la producción de electricidad y para irrigación, con la gigantesca presa de Ataturk, a lo que se oponen Siria e Iraq. También ha habido problemas sobre el canal de Sharat-al-Arab que partiendo de Iraq, desemboca en el Golfo Pérsico, formando frontera con Irán y Kuwait, y hay conflictos actualmente entre Egipto, Sudan y Etiopía sobre las aguas del Nilo.

En **Asia** los mayores focos de conflictos son las aguas del valle del Indo entre India y Pakistán y las aguas del Ganges y Brahmaputra entre Nepal, India y Bangladesh, y para el control de la parte alta del río Mekong por parte de Vietnam, Camboya, Laos y Tailandia. En Asia Central se enfrentan las poblaciones de Uzbekistán, Kazajistán y Tajikistán sobre los ríos Amu Daria y Syr Daria, así como el Mar de Aral.

En **África** el río Chobe tributario del Zambesi se ha convertido en una fuente de tensiones entre Botswana, Mozambique, Zambia y Zimbabwe, y ha habido conflictos fronterizos entre Mauritania y Senegal sobre el control del río Senegal.

En **América del Norte** tenemos los puntos calientes entre México y EEUU sobre el río Colorado, y en **América del Sur** los conflictos por las aguas del Paraná entre Paraguay, Argentina y Brasil.

En la misma **Europa** se han creado tensiones entre Hungría y Eslovaquia sobre las aguas del Danubio, lo que les ha llevado a presentar su caso ante la

Corte Internacional de Justicia. Y en nuestro propia país tenemos ahora el conflicto entre regiones sobre el trasvase del Ebro.

Es obvio que se necesita, para evitar posibles conflictos, un marco jurídico internacional para regular las relaciones entre países que comparten fuentes y cauces de agua dulce, pero esto es muy difícil, como veremos en el apartado siguiente, pues supone que los países implicados han de renunciar a parte de su soberanía sobre las aguas de su territorio y han de sacrificar parte de los beneficios económicos que podrían sacar de su explotación.

4. El Derecho Internacional de Aguas

La necesidad de algún tipo de regulación del uso de las aguas de los ríos que fluyen por distintos países y lagos que cruzan fronteras nacionales se ha sentido desde la antigüedad, y la falta de esta regulación ha sido, con frecuencia, la causa de sangrientos enfrentamientos armados, prevaleciendo siempre el más fuerte. A falta de una legislación internacional aceptada por los países implicados en las disputas sobre las aguas, han prevalecido los precarios acuerdos bilaterales voluntarios que cualquier cambio de gobierno puede decidir romper. Desde mediados del siglo XX numerosos expertos de las distintas ramas del saber y diversos organismos nacionales e internacionales se han preocupado por el problema del agua en el mundo y se han organizado innumerables simposios, seminarios, conferencias nacionales e internacionales para discutir el problema del agua y ver las posibilidades de crear un marco jurídico que regule las relaciones hidráulicas de los distintos países. Pero, hasta ahora, poco se ha alcanzado en esta materia.

Varias son las causas por las que es difícil crear un cuerpo legal internacional sobre las aguas: los problemas en cada cuenca son distintos y es casi imposible imponer reglas legales para todos; las leyes aparecen demasiado controvertidas para poder ofrecer una solución a todos los problemas del agua; los países no están dispuestos a ceder parte de su soberanía sobre las aguas nacionales a favor de los otros estados que también las utilizan, ni están dispuestos a sacrificar los beneficios económicos que de las aguas nacionales se derivan, a favor de otros estados vecinos. Finalmente, no hay un poder coercitivo internacional que pueda hacer cumplir esta legislación y pueda sancionar al estado que la incumpla. La falta de esta regulación internacional del uso de las aguas lleva a que se haga un uso irracional de las cuencas hídricas con perjuicio del ecosistema, graves perjuicios económicos para zonas de cultivo necesitadas de agua para riego, y violación del derecho

a un suministro de agua adecuado para las poblaciones ribereñas.

La legislación del agua a escala internacional puede cubrir todos los aspectos de gestión y desarrollo de los recursos hídricos, pero para ello es necesario: a) que se determinen claramente todas las partes que tienen intereses en el agua y las bases jurídicas o consuetudinarias de estos intereses; b) una vez determinados qué usos deben ser permitidos, debe fijarse un marco de reparto de estos usos que debe ser flexible, predecible y capaz de hacer que se cumpla; y c) deben crearse mecanismos para hacer que se cumplan las reglas establecidas, para evitar disputas antes de que surjan y para encontrar soluciones equitativas a aquellas que no han podido evitarse. Con todo, varios esfuerzos se han hecho para desarrollar este marco jurídico para el uso de las aguas transnacionales. Aquí vamos a resumir los más importantes.

1966. Los Principios de Helsinki. Estas normas provienen de un estudio efectuado por la Asociación de Derecho Internacional y tienen el respaldo de las Naciones Unidas, y en marzo de 1992 fueron transformadas, por encargo de la Comisión Económica de la ONU para Europa, en la «Convención de Helsinki» o “Convenio sobre protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales”, con lo cual existe ahora un marco legal por lo que respecta al manejo de los recursos hídricos que comparten diferente países europeos.

El Convenio tiene tres partes. I. Disposiciones aplicables a todas las partes que incluye: prevención y control de conflictos, vigilancia, investigación y desarrollo, intercambio de información; II. Disposiciones relativas a los estados ribereños e incluye: cooperación bilateral y multilateral, consultas, vigilancia, investigación y evaluación conjuntas, intercambio de información, sistemas de alerta y alarma, asistencia mutua e información pública; III. Disposiciones Institucionales y Finales sobre organización de las comisiones, enmiendas al Convenio, entrada en vigor, etc.

En resumen, este Convenio supone:

- Una renuncia por cada estado que comparte una cuenca, a su soberanía absoluta sobre sus aguas, reconociendo los intereses y derechos de otros países vecinos, de manera que cada estado, teniendo el control soberano de todas las partes de su territorio, no puede ejercerlo sobre territorio situado en una cuenca hidrográfica compartida internacio-

nalmente, sin examinar los efectos en los demás estados de la cuenca.

- Reconocimiento de que cada estado de la cuenca tiene derecho a una parte razonable y equitativa del agua de la cuenca y que cada estado debe buscar el beneficio máximo en el uso de las aguas, con el perjuicio mínimo para los demás estados de la misma cuenca.
- Obligación de indemnizar a otros países cuando se perjudican sus intereses.
- Análisis de costos y beneficios en la planificación y ejecución de un proyecto hidrográfico, con el objetivo de su funcionamiento sostenible.
- Obligación de mantener informados a los estados vecinos de cualquier actuación sobre la cuenca compartida con ellos.
- Creación de comisiones de consulta y arbitraje para resolver conflictos entre estados que comparten las mismas cuencas hidrográficas.

Las normas de la Convención son muy flexibles, dejando mucho espacio para que esas puedan adaptarse a situaciones concretas dependiendo del tamaño de la población, el impacto medioambiental, los beneficios y perjuicios causados, etc.

1991. Los Principios de Copenhague. La base del marco normativo internacional actual para el manejo de recursos hídricos integrados se estableció en una consulta internacional celebrada en Copenhague en 1991. Se aprobaron en general dos principios importantes: según el primero, los recursos hídricos y terrestres deben ser administrados en el plano más bajo que resulte apropiado, es decir, lo más cerca posible a los que los usan. El segundo principio ya anuncia claramente por primera vez lo que hoy se ha convertido en el debate fundamental sobre el agua; en Copenhague se afirmó rotundamente que el agua debe ser considerada un bien económico, con un valor que refleje su uso potencial más valioso.

1992. La Conferencia de Dublín. En la conferencia preparatoria de la CNUMAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo), celebrada en Dublín, los principios pasaron a ser cuatro:

1. El agua es un recurso limitado y vulnerable, necesario para mantener la vida, el desarrollo y el medioambiente. Un manejo efectivo debe vincu-

lar el uso total de tierras y aguas de toda una cuenca hidrográfica o un acuífero subterráneo.

2. El aprovechamiento y el manejo del agua debe basarse en un método participativo en el que intervengan los planificadores y los usuarios a todos los niveles y las decisiones deben tomarse en el nivel más bajo que sea conveniente.
3. Es necesario tener en cuenta el hecho con frecuencia olvidado de que las mujeres desempeñan un papel crucial por lo que respecta al abastecimiento, manejo y protección del agua.
4. El agua tiene un valor económico en todos sus usos que compiten y debe ser reconocida como un bien económico.

1992. La Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medioambiente y el desarrollo (Río de Janeiro)

En esta Conferencia de la CNUMAD, celebrada en Río de Janeiro, las cuestiones del agua fueron tratadas en un capítulo especial del Programa 21, y los cuatro principios propuestos por la conferencia preparatoria y mencionados más arriba, pasaron a ser las directrices de dicho capítulo, en el que se incluyeron también recomendaciones referentes a otras medidas

1997. La Convención sobre el Uso de Cursos de Aguas Internacionales para fines distintos a la navegación

Ya en 1970, la Asamblea General de la ONU encargó a su comisión de Derecho Internacional que elaborase un Proyecto de Acuerdo Internacional de Cuencas, pero desde el inicio de su trabajo quedó claro que muchos países no estaban dispuestos a someterse a limitación alguna en cuanto al uso de sus aguas. La «convención marco» presentada en 1994 sólo cumplía estándares mínimos en cuanto al uso sostenido y la necesidad de minimizar los daños que podrían producirse a otros países, pero no decía nada de los instrumentos de prevención de conflictos y mecanismos para su solución. Después de arduas y acaloradas discusiones, el 21 de mayo de 1997 se aprobó por una pequeña mayoría el texto de la “Convención sobre el derecho del uso de cursos de agua internacionales para fines distintos a la navegación”, al que posteriormente cada estado individualmente tenía que adherirse, cosa que muy pocos han hecho hasta ahora.

Quizás lo más importante de este Convenio se encuentra en su Parte Introductoria en la que se declara como principio básico, el que los estados, dentro de sus propias fronteras y, más allá de las mismas, han de utilizar los cursos de agua transfronterizos de forma *equitativa y razonable*, lo que supone tomar en consideración:

- Los factores naturales geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos y ecológicos.
- Las necesidades sociales y económicas de los estados implicados.
- La población dependiente de estos cursos de agua.
- Los efectos del uso por un estado de estos cursos de agua sobre los otros estados implicados.
- Los usos actuales y potenciales de estos cursos de agua.
- La conservación, protección, desarrollo y uso económico de estos cursos de agua y el coste de asumir estas responsabilidades.
- La disponibilidad de otras alternativas, de similar coste económico, al uso existente o previsto para el futuro de estos cursos de agua.
- La obligación de cada estado de tomar las medidas necesarias para evitar en el uso de un curso de agua posibles daños a otros estados implicados, y de tomar, en colaboración con los otros estados, todas las medidas necesarias para minimizar estos daños llegando, si es necesario, a un acuerdo sobre compensaciones.

La Parte III se refiere a los planes que pueda tener un estado sobre el uso y gestión de unos cursos de agua. Los estados se obligan, en base a su igualdad soberana, integridad territorial, benéfico mutuo y buena fe, a colaborar en la solución de los problemas que puedan surgir y a un intercambio regular de información sobre todos los aspectos técnicos y económicos del curso de agua que comparten. Y, en caso de conflicto, se intentará resolverlo tomando como punto prioritario las necesidades de las poblaciones humanas. Cada estado, antes de tomar medidas sobre el curso de agua que puedan afectar a otros estados, comunicará estas medidas y escuchará sus opiniones sobre los efectos previstos, especialmente sobre la población y el entorno ecológico.

La Parte IV trata de la protección, preservación y gestión de los cursos de agua. Los estados se obligan individualmente y, a ser posible, conjuntamente

te, a preservar el ecosistema de los cursos de agua que comparten. Una obligación primordial en este contexto es el de la prevención, reducción y control de la contaminación de estos cursos de agua internacionales. Los estados han de desarrollar prácticas para reducir la contaminación de las aguas desde sus fuentes hasta su desembocadura, preparar una lista de sustancias químicas que esté prohibido verter en las aguas, así como prohibir la introducción de nuevas o extrañas especies de animales y plantas.

La Parte V trata de las consecuencias dañinas para las poblaciones y las situaciones de emergencia que pueden ocasionar los cursos de agua internacionales, como inundaciones, enfermedades transmitidas por el agua, erosiones, salificaciones, desertizaciones y sequías. En todos estos casos los estados, individualmente y, si es posible, conjuntamente, han de tomar todas las medidas pertinentes para prevenir o mitigar los efectos de estas situaciones.

La Parte VI trata de una variedad de casos en los que los cursos de agua internacionales tienen un particular protagonismo, como la obligación de proteger en caso de conflicto bélico, según el Derecho Internacional, las fuentes e instalaciones de agua para la población, la no discriminación por razón de nacionalidad o residencia. Finalmente, el Art. 33 desarrolla toda una normativa detallada sobre la solución de conflictos entre estados que utilizan los mismos cursos de agua, y este artículo está completado con un largo Anexo sobre el arbitraje para la solución de estos conflictos.

La importancia de esta Convención de las Naciones Unidas está en que ha ofrecido a los estados un marco para definir las relaciones que deben existir en los países que comparten cursos de agua transnacionales, y ofrece una serie de directrices procedimentales para que los estados puedan desarrollar su propia legislación sobre el tema, y ofrece también un marco de referencia para la solución pacífica de los conflictos que puedan surgir sobre cursos de agua transnacionales. Una limitación de esta Convención es el poco espacio que dedica a los temas de protección del medioambiente.

1998. La Conferencia Internacional de Petersberg (Alemania) en su declaración final introduce tres puntos importantísimos para la gestión del agua en países en vías de desarrollo: primero, la Conferencia pone en estrecha relación el desarrollo de los pueblos y la disponibilidad de agua de los mismos; segundo, matiza el concepto de agua como bien económico afirmando que es un bien tanto económico como social; y, tercero, insiste en la participación de los individuos y las organizaciones privadas en la gestión del agua.

Los Puntos esenciales de la Declaración Final son:

- El agua es un catalizador de la cooperación.
- El agua es un bien económico y social. Su uso debe llevarse a cabo sobre la base de estudios de impacto ambiental y de costos/beneficios.
- El aprovechamiento debe realizarse en el marco de la cooperación política regional, también con la participación del sector privado y las ONG.
- Un instrumento para esta cooperación pueden ser comisiones internacionales de cuenca, cuya creación debe ser fomentada.
- Las medidas generadoras de confianza y el fortalecimiento de los instrumentos legales en la política hidrológica crean un clima propicio a la cooperación.
- Deben realizarse estudios de casos sobre ejemplos de gestión de aguas transnacionales.
- Deben fomentarse la transmisión y propagación de estos conocimientos entre políticos y expertos en cuestiones hidrológicas.

1998. El Informe del Grupo de Expertos del Consejo Económico y Social de la ONU. Harare (Zimbabwe). Este Informe tiene especial importancia en el tema que nos ocupa pues por primera vez reconoce explícitamente el concepto de «soberanía restringida en el uso de las cuencas transnacionales» y contiene importantes recomendaciones para el desarrollo del concepto de «Gestión Integral de Recursos del Agua».

2000. El Segundo Foro Mundial del Agua de la Haya (en 1997 se había celebrado ya el Primer Foro Mundial del Agua en Marraquesh). Del 17 al 22 de marzo de 2000 se reunieron en La Haya más de 6.000 personas junto con 159 delegados para analizar los retos del agua en el nuevo siglo XXI. Muchas fueron las ponencias que se presentaron, no todas de gran utilidad, pero de todas ellas se pueden sacar algunas ideas básicas:

- La gestión de los cursos de agua internacionales debe regirse, no tanto por la idea de «soberanía limitada», como hasta entonces se había afirmado, sino por un verdadero espíritu de cooperación e interdependencia efectiva.

- Se insistió en la necesidad de desarrollar un marco jurídico más detallado para fortalecer la seguridad del agua a nivel local, nacional e internacional, y se sugirió que para el año 2015 tendría que haber unos mecanismos institucionales desarrollados para compartir los cursos de agua en todas las cuencas ribereñas del mundo.
- La reunión insistió en la necesidad de identificar los principales retos que se plantean para conseguir una efectiva seguridad de agua a nivel mundial para poder: satisfacer las necesidades básicas, asegurar una adecuada oferta de alimentos, proteger los ecosistemas, compartir recursos hídricos, gestionar los riesgos, reconocer el valor económico del agua, gestionando sabiamente el recurso agua.
- Los gobiernos deben trabajar con todas las partes con intereses en el agua, fijando sistemas de compensación por los daños causados a los recursos hídricos por actividades peligrosas.

2003. El Tercer Foro Mundial del Agua de Kyoto (Kyoto 16 marzo 2003).

En el Segundo Foro Mundial del Agua se pidió al «Water Action Unit», compuesto por expertos internacionales en temas de agua, que preparase un documento que sirviese de base para el próximo Foro Mundial del Agua a celebrar en Kyoto en 2003. Después de dos años de trabajo el «Water Action Unit» tenía preparado un informe basado en un inventario de 3.000 posibles acciones³ a desarrollar en los distintos campos de planificación, preparación e implementación de investigación aplicada y estudios de casos, campañas de sensibilización, políticas y reformas institucionales y legislativas, dirigido todo a mejorar la gestión del agua a todos los niveles: local, nacional e internacional. El Informe está dividido en dos partes:

1ª Parte: «Evaluación de los retos y comienzo del cambio» que expone las necesidades más urgentes en términos de una buena gestión del agua:

- Reconocimiento de los múltiples valores del agua.
- Gestión del agua más eficaz y eficiente.
- Reforzamiento de la cooperación internacional.

³ Estas acciones pueden consultarse en INTERNET en la página www.worldwatercouncil.org/search-actions.php

- Promoción de la igualdad de género en los procesos de toma de decisiones en materia del agua.
- Gestión del problema de las variaciones climáticas y su impacto sobre el cambio climático.
- Financiación del desarrollo vinculado al agua.

IIª Parte: «Cambios que se están dando en las principales regiones del mundo y las necesidades específicas en algunos sectores»: agua y sanidad, energía, salud agricultura, biodiversidad y ecosistemas:

- Garantía de un acceso sostenible al agua y a sistemas de saneamiento.
- Respuesta a las respectivas demandas en los sectores del agua y la energía.
- Mejora de los resultados en el campo de la salud con nuevos proyectos y una mejor gestión del agua.
- Incremento de la producción agrícola a la vez que se protegen las fuentes de agua para consumo humano y para los ecosistemas.
- Asegurar suficientes cantidades de agua necesaria para mantener la biodiversidad y los ecosistemas.

A los seis meses de la celebración de la Conferencia Internacional sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburg, los días del 16 al 23 de marzo del 2003 se celebró en Kyoto y otras dos ciudades japonesas, el Tercer Foro Mundial del Agua, con la presencia de unos 20.000 participantes de 182 países y 43 organismos internacionales. Tenía como objetivo básico el aumentar la conciencia de los problemas del agua, discutir las adecuadas políticas de agua y asegurar la participación activa de todos en la consecución del objetivo del milenio de las Naciones Unidas de «reducir a la mitad el número de personas sin acceso directo a agua potable y servicios de saneamiento para el año 2015».

En el transcurso de las 337 sesiones y las 1.500 ponencias del foro se discutieron todos los posibles aspectos del agua en el mundo moderno: agua y cambio climático, diversidad cultural, energía, saneamiento, higiene y problemas de contaminación, participación de género, alimentación y medio ambiente, transporte, inundaciones, financiación pública y privada, agricultura y alimentos, ciencia, nuevas tecnologías y gestión, pobreza, salud, grandes obras de infraestructura, educación y paz regional y mundial. El Foro

se inició con un discurso, en ausencia, del Presidente de Francia Jacques Chirac y terminó con una Declaración Ministerial de 16 páginas dividida en seis apartados: 1. Política General de Agua, 2. Gestión de recursos hídricos y participación en sus beneficios, 3. Agua potable y saneamiento, 4. Prevención de la contaminación del agua y conservación de los ecosistemas, 5. Reducción de desastres naturales y gestión en situaciones de riesgo. Pero hay que decir que todas estas declaraciones fueron tan vagas y generales que muchos críticos las consideraron un «modelo de vaguedades». La mayoría de las ideas presentadas por estos ilustres personajes ya se habían oído una y otra vez en foros y conferencias similares, no añadiendo nada nuevo a los principios generales. Los ministros allí presente no pudieron o no quisieron establecer planes concretos ni ofrecer ayudas económicas concretas para resolver el problema del agua en el mundo. Hay que señalar también, como algo que muestra el talante de este Tercer Foro Mundial del Agua, que en ningún documento o discurso oficial se hizo referencia a lo que sería, el mismo año, la declaración de noviembre del 2003 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas sobre el «agua como derecho básico de la persona».

Sin duda alguna, el tema que más controversia suscitó fue el de la llamada a la cooperación entre los sectores públicos y privados para la financiación de los proyectos de abastecimiento y saneamiento de agua. Ya el Presidente Chirac, después de decir en su discurso inaugural que «el agua es un bien público y nadie puede apropiarse de él», a continuación, al reconocer que una política de agua eficaz requiere de medios considerables, afirmaba categóricamente que estos fondos «procederán sobre todo del sector privado» y termina con un patriótico «Francia invita a sus inversores a desarrollar su presencia en el sector del agua». La Declaración Ministerial insiste también en la necesidad de crear un contexto, en el campo de la gestión del agua, que facilite la inversión privada: «debemos explorar, dice, todas las posibilidades de financiación, incluida la privada, y crear mecanismos público-privados de colaboración según los casos». Pero no es de extrañar esta postura a favor de la privatización del agua, si se piensa que el Foro Mundial del Agua está promovido por el Consejo Mundial del Agua, un organismo privado al que pertenecen además de representantes de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, las multinacionales del agua y la Asociación Internacional de Aguas Privadas.

Los debates sobre el Informe «Financiando el agua para todos» fueron los más agitados del Foro. Los ponentes pro-privatización del agua fueron interrumpidos continuamente por grupos anti-privatización como «World

Water Warriors», los «Public Services International», el «Indigenous Network» y el «International Rivers Network» que se presentaron en el Foro con banderas, cintas en la cabeza y distintivos en el pecho y repartiendo pegatinas, y tomando los micrófonos en cada sesión importante para condenar la privatización del agua y dar a conocer los efectos dañinos que ésta puede tener para muchas comunidades, para denunciar la corrupción de algunas multinacionales del agua, y para acusar al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial por su falta de responsabilidad y transparencia frente a las comunidades consumidoras del agua.

El tema de la privatización o no privatización del agua es tan candente hoy que vale la pena analizarlo con cierto detalle en el próximo apartado.

5. El agua ¿un bien económico o un derecho fundamental?

5.1. El agua un bien económico

«Todo tiene un precio», este parece ser el lema que rige todas las relaciones nacionales e internacionales en el presente mundo neoliberal. Todo se puede valorar monetariamente, todo se puede comprar y vender. Todo entra en el mercado para ser apropiado por el mejor postor. Los árboles, los animales todos, los ríos, los mares, el agua para beber, un día quizás hasta el aire, todo entra en el gran juego del mercado de la oferta y la demanda. Donde hay una demanda, sea del tipo que sea, siempre habrá alguien que pueda aprovecharse y enriquecerse ofreciendo los medios para satisfacer esta demanda. Y cuanto mayor sea la demanda mayor será la rentabilidad de los bienes y servicios privados que puedan satisfacerla. Ya no quedan espacios comunes, todo, según el neoliberalismo debe ser *apropiado* por manos privadas y gestionado con el único criterio de rentabilidad económica. El problema del agua es, según este pensamiento, un problema de mala gestión y despilfarro de un bien *escaso insustituible* con unos precios ridículamente bajos. Hay que someter el agua a las rígidas reglas de la demanda y la oferta que serán las que fijarán el justo precio. Las infraestructuras de distribución y potabilización del agua han de pasar de manos públicas, sinónimo de ineficacia y burocracia, a manos privadas que son las que pueden hacerlo con eficiencia y mínimos costes de explotación. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, junto con las grandes empresas transnacionales, están totalmente de acuerdo en esto: el agua es un bien económico y como tal debe

tratarse, buscando siempre la máxima rentabilidad con los mínimos costes.

El agua –dicen estos organismos públicos y privados– debido principalmente al crecimiento de la población mundial, se ha convertido en un bien *escaso e insustituible, sujeto a una posible apropiación* y, como tal, en un bien económico cuyo precio ha de estar sujeto, como cualquier otro bien económico, a las reglas de la oferta y la demanda. El enorme despilfarro en el uso y gestión del agua es debido al hecho de que, hasta ahora, el agua ha sido considerada como un bien social más que como un bien económico. Ello ha mantenido artificialmente bajo el precio del agua y ha fomentado un uso negligente, derrochador e ineficaz, muy particularmente en la agricultura, que utiliza el 70% de toda el agua dulce disponible en el mundo, y en el hogar. Según estos organismos, los regímenes de propiedad privada en la construcción y gestión de infraestructuras de distribución y potabilización de agua, y de saneamiento, resultan más eficientes y rentables que los sistemas de propiedad pública en manos, sean nacionales, estatales o municipales.

Que el agua es un bien económico muy apetitoso para las empresas multinacionales lo muestra el hecho del nacimiento de grandes empresas multinacionales especializadas en la gestión del agua en muchas partes del mundo. Los dos grandes gigantes del agua en el mundo son *Générale des Eaux* (del grupo *Vivendi*) y *Suez-Lyonnaise des Eaux*; la primera, con el control de un 36% del mercado mundial del agua y un volumen de negocios de 7.100 millones de dólares, y la segunda, con el 22% de cuota de mercado internacional y un volumen de 5.100 millones de dólares, están presentes en 30 ciudades de 16 países, incluida nuestra ciudad condal través de «Aguas de Barcelona»; estas dos juntas son responsables del abastecimiento de agua para 140 millones de personas, mientras que el tercer gigante francés del agua, *Saur-Bouygues*, acapara el 16,5% del mercado mundial abasteciendo a 34 millones de personas especialmente en países en vías de desarrollo como Costa de Marfil, Malí o Senegal. Otras importantes empresas multinacionales del agua son *Bechtel Corporation* que gestiona más de 19.000 proyectos de agua en 140 países, *RWE*, compañía americana que unida a la británica *Thames Water*, sirve a unos 23 millones de hogares y controla el 18% del mercado internacional, y a todas estas hay que añadir los gigantes del agua embotellada, *NESTLÉ* y *DANONE* como números uno y dos mundiales en este campo. En todos estos casos la empresa privada asume las responsabilidades de gestión de un servicio público y el control de un bien común esencial. La empresa privada fija los precios y, en cierta manera, decide quién puede utilizar el agua y en qué cantidad según su capacidad de «compra» de este bien.

Pero realmente ¿puede el agua considerarse un bien económico y puede el precio del agua dejarse a los vaivenes de la oferta y la demanda? Desde el punto de vista puramente teórico esto es más que dudoso, y desde el punto de vista político y social esta postura es totalmente rechazable.

5.2. Argumentos teóricos en contra de considerar el agua un bien económico

Tres podrían considerarse los caracteres fundamentales de un bien económico y ninguno de los tres parece poderse aplicar al agua como tal, pero sí, desgraciadamente a la cantidad de agua disponible para ciertos grupos en ciertos lugares del planeta. Estos caracteres son Escasez, Apropiación y Sustitución.

Escasez. Para algunos autores lo fundamental para que algo pueda considerarse un bien «económico» es que ha de ser escaso y, en este sentido el aire no puede considerarse un bien económico porque hay abundancia ilimitada para todos, no es escaso, aunque quizás un día el aire puro sea un bien escaso por el que tengamos que pagar. El agua en el planeta tierra ¿es un bien escaso y, por tanto, un bien económico? Como ya hemos visto, aunque sólo una mínima parte del agua del planeta es agua dulce disponible para el consumo humano, los expertos insisten en que esta mínima cantidad bien gestionada sería suficiente para abastecer a una población mundial el doble de la actual. Además, con los nuevos avances tecnológicos, no es absurdo pensar que las aguas marinas podrán un día ponerse al servicio del hombre para su consumo directo y para la irrigación de los campos y para los animales. Por tanto, que haya escasez o abundancia de agua, que sea un bien económico «escaso» o un bien social al que tengan acceso todos los seres humanos, no depende del volumen de agua existente en el planeta, sino de la decisión de los mismos seres humanos. El agua en el mundo no es escasa y, por tanto, como tal no puede considerarse un bien económico, pero sí es escasa, y a veces mortalmente escasa, en ciertas regiones del planeta, convirtiéndose en ellas en un bien económico muy apetitoso para satisfacer toda clase de ambiciones políticas o económicas. El decidir de antemano que el agua es un bien económico escaso, puede alentar a intereses económicos a mantener artificialmente esta escasez para poder aumentar sus beneficios. Una forma clara de mantener esta escasez artificialmente es reduciendo las inversiones para desarrollar formas de almacenamiento y distribución del agua o para perfeccionar nuevas técnicas de desalinización de las aguas marinas, lo que resolvería el problema de escasez de agua al menos en todos los pueblos de las costas.

Apropiación. Otro elemento distintivo de un bien económico es que puede ser apropiado, es decir, que su oferta puede ser controlada. El aire, al menos por ahora, no puede considerarse un bien económico pues nadie puede controlar su oferta apropiándose del mismo. El agua, como tal, tampoco debería considerarse un bien económico, pues, como hemos dicho, hay suficiente agua en el planeta tierra para satisfacer las necesidades de todos los hombres, animales y plantas que lo habitan, sin que nadie tenga la necesidad de apropiarse de ella. Pero, en la práctica, en un lugar determinado, en un momento determinado, el agua puede ser escasa y por tanto puede ser y, de hecho, a través de la historia lo ha sido, apropiada por unos pocos, convirtiéndola en un bien económico, que han utilizado como instrumento de poder sobre los que no tienen acceso a ella. Convertir el agua en un bien económico sujeto a posible apropiación por unas manos privadas que puedan controlar su suministro, es entregarles el control de las vidas de las gentes que necesitan esta agua para su supervivencia.

Sustitución. Cualquier libro básico de economía explica el Principio de Sustitución como elemento esencial para fijar el precio de un bien económico. Este principio viene a decir lo que todo el mundo ya sabe: que el precio de un bien será determinado en gran parte por la existencia de sustitutos a este bien; cuanto mayor sea el número de sustitutos de un bien, manteniendo todos los otros elementos iguales, menor será su precio y, por el contrario, cuanto menor sea el número de sustitutos para este bien, mayor será su precio. El aumento del precio de un bien aumenta la demanda de sus sustitutos y, por el contrario, la disminución del precio de un bien reduce la demanda de sus sustitutos. La demanda de un bien varía directamente con los precios de sus sustitutos. ¿Qué pasa, entonces, si un bien no tiene sustituto alguno? Entonces su precio puede ser infinito. Y este es el caso del agua. Un hombre muriéndose de sed estaría dispuesto a dar toda su fortuna por un vaso de agua. Ahora bien, ¿se puede permitir el dejar en manos privadas, como otro bien económico cualquiera, el control de un bien esencial para la vida del hombre, que no tiene sustituto alguno? Asusta pensar que una empresa privada, para aumentar sus beneficios, pueda aumentar el precio del agua hasta niveles que los pobres no puedan pagar, como se ha dado el caso alguna vez, o que pueda cortar el suministro de agua de una familia porque no puede pagar la factura mensual. Un bien esencial, sin sustituto alguno, no puede dejarse en manos privadas. Es responsabilidad de los poderes públicos, sea el estado, el municipio u otra organización social, el asegurarse de que todos los ciudadanos pueden disfrutar de este bien esencial.

5.3. Argumentos políticos y sociales en contra de considerar el agua un bien económico

El carácter irreconciliable de las posturas de los que defienden el agua como bien económico que debe privatizarse y los que defienden el agua como derecho fundamental que no puede dejarse en manos privadas se vio, como ya hemos mencionado, en la cumbre del Agua de Kyoto. Con pancartas de «Agua es vida», «El agua es del pueblo» o «Bienvenidos a la mafia mundial del agua», miles de representantes de grupos intelectuales y populares y ONG recibieron a los delegados de aquel Foro Mundial del Agua. La organización «Friends of the Earth Internacional» (FOIE) presentó un Informe titulado «Agua y Justicia para Todos: Resistencia global y local al control y cosificación del agua», y mientras los delegados del Foro defendían unánimemente la necesidad de tratar el agua como un bien económico sujeto a las reglas del mercado y cuyo precio tenía que ser marcado por la relación oferta-demanda, en varios lugares del mundo como Florencia, Nueva Delhi, Nueva York y Cota, en Brasil, se organizaron Foros alternativos defendiendo todo lo contrario: que el agua ha de tratarse como un derecho humano y un bien común cuya gestión, bajo control público, ha de ser equitativa socialmente y sostenible desde el punto de vista medioambiental. En todos estos grupos se insistió que un bien que es un «derecho fundamental de la persona» no puede estar en manos de aquellos que creen que este bien es meramente un «bien económico» con el que se puede sacar un beneficio. Convertirlo en un bien económico es propiciar la creación de verdaderos monopolios que controlan un bien esencial para la vida. La privatización del agua tiende a favorecer la implantación de proyectos caros y de una tecnología sofisticada lo que aumenta la dependencia económica de estos países pobres e ignora los proyectos y formas de desarrollo locales realizados con la participación de las comunidades locales que así pueden mantener un cierto control sobre un bien esencial para su supervivencia. Los representantes argentinos mostraron, además, el fracaso total que fue el experimento de la empresa privada «Aguas Argentinas», pero el caso que más impactó a los participantes fue el de Cochabamba en Bolivia. El gobierno boliviano había concedido por 40 años un contrato de gestión de todas sus aguas a la empresa «Aguas del Tunari» subsidiaria de la norteamericana Bechtel Corporation. Bajo este nuevo contrato, el precio del agua subió un 200%. De repente familias con unos ingresos de unos 100\$ al mes tenían que pagar una factura del agua de 20\$ y, si no lo podían pagar, se les cortaba el suministro de agua a sus casas. Los campesinos de Cochabamba durante cinco meses se lanzaron a las calles

a protestar contra esta privatización. Hubo enfrentamientos con la policía con el saldo de dos muertos e innumerables heridos. Finalmente, el gobierno boliviano tuvo que rescindir el contrato con la Bechtel Corporation que pide ahora una indemnización de 25 millones de dólares por daños y perjuicios. En otros países de Latinoamérica, como Paraguay, Uruguay, Nicaragua y Colombia está ganando terreno el movimiento anti-privatización del agua.

Ya en el marco del Foro Social Mundial de Porto Alegre en 2002 se aprobaron una serie de «principios, creencias y valores sobre el agua» que podemos resumir así:

1. El agua dulce de la Tierra pertenece a toda especie viviente y no debe ser tratada como un producto, no debe ser comprada, vendida ni comercializada para producir un beneficio cómo si fuera un bien económico.
2. Este agua es un derecho fundamental del hombre y un derecho para toda la especie viviente. Dicho derecho debe ser salvaguardado por los poderes públicos y las instituciones, por el derecho nacional e internacional. El derecho de disponer de la cantidad y calidad suficientes para la vida (de 40 a 50 litros/día /persona) es un derecho justo, inalienable, individual y colectivo...
3. El agua es un recurso natural que debe ser utilizado de manera sustentable para el bien común de nuestras sociedades y del medio entorno natural.
4. El agua es esencial para la seguridad de nuestras comunidades y sociedades. Por esta razón, su propiedad, encargo y entrega pertenecen al dominio público. No se puede tener confianza en el sector privado para defender este interés público.
5. Las políticas de gestión del agua deben asegurar la equidad social como la equidad de género, la salud pública y la equidad con respecto al medioambiente.

5.4. El agua, un derecho fundamental

Pero ¿es realmente al agua un derecho humano fundamental, como se afirma categóricamente en Porto Alegre? Dicho en otras palabras: ¿tiene todo ser humano el derecho legal a exigir un mínimo de agua para cubrir sus necesidades básicas y, por tanto, tiene el Estado la obligación de suministrar

este agua cuando hace falta? La respuesta a esta pregunta es importante porque una respuesta afirmativa implica que este derecho debe materializarse en una legislación nacional e internacional que obligue a los poderes públicos a crear las condiciones necesarias para el disfrute de este derecho fundamental, y a poner en práctica medidas punitivas contra aquellos que ponen obstáculos de cualquier clase al disfrute de este derecho.

El principal argumento para defender el derecho al agua es que esta es la condición «sine qua non» para el disfrute de otros derechos fundamentales reconocidos explícitamente en varios documentos internacionales ratificados por la mayoría de los gobiernos del mundo. Ninguno de las grandes convenios internacionales mencionan explícitamente el agua como un derecho fundamental, pero todos proclaman otros derechos cuyo disfrute sería absolutamente imposible sin el agua.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos declara en su art. 25 que «*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda... La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales.*» Es obvio que esto implica el derecho a los medios para poder disfrutar de este derecho y sin un volumen mínimo de agua la salud es imposible como es imposible conseguir del campo los suficientes alimentos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos obliga a los estados a tomar las medidas legislativas y de otra índole para asegurar a sus súbditos el posible disfrute de estos derechos humanos. El artículo 11 del primer convenio arriba mencionado declara que: «*Los Estados presentes en este Pacto reconocen el derecho de toda persona a un adecuado nivel de vida para él y su familia, incluyendo comida adecuada, vestido y vivienda, y a la mejora continua de sus condiciones de vida*» y el artículo 12 dice «*Los Estado presentes en este Pacto reconocen el derecho de toda persona a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental... Los pasos a dar ...para la realización de estos derechos incluye aquellos necesarios ...para evitar y controlar las epidemias y las enfermedades endémicas y ocupacionales*». Y el segundo convenio arriba también mencionado declara, en su artículo 6, que «*Todo ser humano tiene un derecho fundamental a la vida. Este derecho será protegido por ley...*». La importancia de estos dos convenios está en que ponen una obligación legal a los estados no sólo a proteger la vida, sino a asegurar las condiciones necesarias para que cada individuo alcance un adecuado nivel de vida que pueda ir mejorando continuamente, y esto es

totalmente imposible si el individuo y su familia no cuentan con un adecuado suministro de agua para beber, para su higiene personal y para cocinar. La falta de agua dulce en buenas condiciones es, como hemos visto, causa de innumerables enfermedades que, si no matan, al menos reducen la calidad de vida a niveles infrahumanos.

En 1986 La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo cuyo artículo 1 dice: «*El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él*» y el párrafo 1 del artículo 3 responsabiliza a los estados para «*crear las condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo*», y el artículo 8 dice: «*Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, la salud, los alimentos...*». Interpretando este artículo 8, las Naciones Unidas en 1995 declararon que «*la situación de subdesarrollo en la que millones de seres humanos no tienen acceso a cosas tan esenciales como la alimentación, el agua... representa una clara y flagrante violación de sus derechos humanos*». Interpretando el concepto de «recursos básicos» y el de «necesidades humanas vitales» han hecho referencia explícita al agua «*Al determinar las necesidades vitales del hombre, hay que poner especial atención a la necesidad de suficiente agua para mantener la vida, incluyendo tanto agua para beber como agua necesaria para la producción de alimentos*».

En la Declaración Universal de los Derechos del Niño aprobada en 1959 ya se declaraba en el artículo 2º: «*El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios dispensado de todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente, en forma saludable y normal*» y en el artículo 3º «*el niño tiene derecho a crecer y a desarrollarse en buena salud*», pero sabemos que el primer obstáculo para el desarrollo físico y la primera causa de muerte de los niños de los países pobres son las enfermedades derivadas, bien de la falta de agua, bien del consumo de agua en malas condiciones

Es obvio que, aunque no se diga explícitamente, en todos estos documentos oficiales internacionales se asume que el agua es el factor primordial del desarrollo tanto de la persona humana como de los pueblos. Sin agua no

puede haber desarrollo porque no puede haber vida. Fue finalmente el 11 de noviembre del 2002 cuando por primera vez las Naciones Unidas reconocieron explícitamente el agua como un derecho fundamental de la persona humana. Esto se hizo al aprobar una «observación general» o interpretación hecha por el Comité de Derechos Económicos, Culturales y Sociales de los artículos 11 y 12, arriba mencionados, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El documento aprobado declara explícitamente que «*el derecho humano al agua potable es fundamental para la vida y la salud. Agua potable suficiente y segura es una precondition para la realización de todos los derechos humanos*» y, al explicar el contenido normativo de este derecho, el Comité afirma que «*el derecho al agua potable supone para cada ser humano el derecho a agua potable suficiente, segura, a un precio adecuado y de fácil acceso para cubrir las necesidades diarias del individuo para beber, cocinar e higiene personal de acuerdo con la dignidad humana*».

Al explicar las características del agua que debe estar disponible, el Comité especifica:

Suficiente: normalmente, 50 litros por persona y día, pero nunca menos de 20 litros.

Segura: libre de microbios y otras sustancias que supongan un peligro para la salud.

A un precio adecuado: el gasto en agua no debe poner en peligro el disfrute de otros derechos fundamentales del individuo.

Accesible: todos deben tener acceso al agua dentro de unos límites físicos adecuados, si es posible en la misma casa o a distancias cercanas y en número suficiente.

El Comité termina afirmando que los Estados signatarios del Pacto tienen la obligación de dar los pasos necesarios, utilizando todos los recursos disponibles, para asegurar progresivamente el derecho fundamental al agua.

El Consejo Europeo sobre Derecho del Medioambiente también aprobó una resolución en agosto del 2000 reconociendo el derecho al agua con estas palabras:

- “1. Toda persona tiene derecho en cantidad y calidad suficientes para su vida y salud.
2. Los poderes públicos deben adoptar las medidas necesarias para favorecer el acceso al agua para todos y ejercer un control sobre las actividades de los diversos organismos, públicos y privados, que intervengan en la gestión del servicio de abastecimiento de agua”.

Y recomienda: a) que los poderes públicos velen por una tarificación apropiada del agua potable por los organismos encargados del abastecimiento del agua, de forma que esta siga siendo asequible a todos; b) que una parte importante de la ayuda al desarrollo en los países insuficientemente equipados se dedique al abastecimiento de agua potable y al saneamiento de las aguas residuales.

6. Conclusiones

Para la solución del problema del agua deberían tenerse en cuenta los siguientes doce principios:

1. El acceso a una cantidad adecuada de agua es un derecho fundamental de la persona humana y, como tal, ha de ser protegido por los poderes públicos.
2. Será obligación de los poderes públicos proveer a sus ciudadanos de agua a precios accesibles para todos.
3. El agua será considerada siempre un bien público y los sistemas de agua serán propiedad de las autoridades nacionales y locales.
4. En el análisis de coste-beneficio en los servicios de agua y saneamiento se tomará en cuenta el beneficio social más que el beneficio económico.
5. Para el aprovisionamiento del agua y la construcción y mantenimiento de los servicios de saneamiento los gobiernos podrán pedir la ayuda a aquellas empresas privadas que estén dispuestas a trabajar bajo el control de los poderes públicos.
6. En la solución de los problemas del agua en general se contará siempre con la participación de las comunidades locales y, al tratarse del agua para el hogar, con la participación especial de las mujeres.
7. Los países ricos ayudarán a los países pobres a obtener los medios necesarios para proveer de agua a todos sus ciudadanos.
8. El agua será protegida para que no se «cosifique» y no esté sometida a acuerdos comerciales, ni se permita la creación de monopolios en el sector de provisión y saneamiento.
9. La privatización del agua no será nunca una condición para la remisión de la deuda externa de un país, ni para la obtención de créditos.

10. Es responsabilidad de todos, individuos, gobiernos e instituciones el evitar el despilfarro en el uso del agua, con un uso más racional y responsable.
11. Todos contribuirán a evitar fugas de agua en las conducciones tanto urbanas como agrícolas.
12. Todos serán responsables de mantener el agua y sus fuentes limpias y libres de cualquier tipo de contaminación.

Pero, dicho esto, no hay que olvidar que el problema del agua es sólo una parte del problema global de la pobreza. Lo primero que hay que tener en cuenta es que el problema del agua para millones de personas no es más que un aspecto más del problema de la pobreza de estas gentes. La escasez de agua es sólo un eslabón en este mortal círculo vicioso de la pobreza. La gente no tiene dinero para pagar ni siquiera unos servicios mínimos como el agua, y las autoridades, debido a la pobreza de la gente, son incapaces de obtener los fondos necesarios para ofrecer estos servicios básicos, y así la escasez de agua es al mismo tiempo la causa y el efecto de la pobreza del país y de los individuos de este país. La falta de agua es más un indicador de pobreza que la causa de esta pobreza, **no hay ricos sin agua ni pobres con agua**. Por tanto, la solución del problema del agua y de los servicios de saneamiento está más allá del sector del agua; está en la erradicación de la pobreza, en el desarrollo socioeconómico y político del país. Cualquier esfuerzo que se haga para erradicar la pobreza de una comunidad será un esfuerzo para proveerlos del agua que necesiten. La pobreza es un fenómeno global que hay que atacar globalmente, y el problema del agua ha de resolverse como parte de la lucha general contra la pobreza.

Bibliografía

- ABRAHAMS, L., (2003), "Poverty and Water Supply and Sanitation Services" en *Features*, may/june.
- ABU-ZAID, (2003), *Closing Remarks in the 3er World Water Forum*, Kyoto.
- AGENCE FRANCE PRESS, (2003), "Water, the Looming Source of Water Conflict". *Press Release* marzo.
- ALBANESE, M., (2001), *India antigua: desde sus orígenes al siglo XIII d.C.*, Barcelona, Folio.

- AMNESTY INTERNACIONAL, (2003), "Water as a Right". *Press Release*, junio.
- ANON, (2003), "El Eufrates. 10.000 años de lucha por el agua" en *Geo*, nº 192. Enero, pp. 44 y ss.
- ANON, (2003), "Principales compañías transnacionales en el sector del agua y saneamiento" en *Mundo Negro* nº 472, mayo, pp. 40 y ss.
- AUSTRALIAN BROADCASTING CORPORATION, (2002), "Water War's Risk Rises Up International Agenda" en *Great Lakes Directory*, Sept.
- BARANDAT, JÖRG, (2001), "La lucha por el agua. Cuencas compartidas y derecho internacional" en *D+C Desarrollo y Cooperación*, nº 6 Nov/Dic, pp 8 y ss.
- BARLOW, M., (2002), "The Road to Kyoto World Water Forum" en *The Guardian*, febr 26.
- BREWSTER, HARRY, (1997), *River Gods in Greece. Myths and Mountain Waters in the Hellenic World*. I.B., NewYork, Tauris.
- CAPLAN, R., (2003), "World Water Warriors. Report from Kyoto World Water Forum" en *The Alliance for Democracy*, march.
- CARRERA, FCO., (2003), "La Comercialización de un Derecho básico" en *Mundo Negro*, nº 272, marzo, pp. 34 y ss.
- CHIRAC, J., (2003), "Discurso Inaugural del 3^{er} Foro Mundial sobre el Agua" en *France Diplomatie*, june.
- EDITORIAL, (2003), "Kyoto: Privatización del agua: Banco Mundial vs. ONG's" en *Latierrasinmal*, 22 marzo.
- EDITORIAL, (2003), "No al comercio del agua" en *Mundo Negro*, nº 472 marzo.
- EDITORIAL, (2002), "Water War Likely in Next Decade" en *The Guardian*, agosto.
- ELIADE, MIRCEA, (1980), *Historia de las Creencias y de las ideas religiosas*. Cinco volúmenes, Madrid, Ediciones Cristiandad.
- FERNÁNDEZ-JÁUREGUIL, C.A., (2002), "El agua como fuente de conflictos: repaso de los focos de conflicto en el mundo" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Número monográfico sobre "Agua y Desarrollo", nº 45 y 46.
- GLEICK, P., (2003), "The Human Right to Water" en *Water Policy*, june, p. 487 y ss.
- GLEICK, P.H., (2000), "Water Conflict Chronology" en *Pacific Institute for Studies in Development Environment and Security*.

- GLEICK, Ph., (1994), "Water, War and Peace in the Midle East" en *Environment*, vol 36, nº 3, pp.6 y ss.
- GRIAULE, MARCEL, (1987), *Dios de Agua: la cosmogonía del pueblo dogón*, Barcelona, Alta Fulla.
- GUERQUIN, F., AHMED, T., HUA, T., IKEDAT, T., OZBILEN, V., SCHTTELAAR, M., (2003), *World Water Actions: Malking Water Flow for All*, World Water Council.
- HUMBERT, J., (1988), *Mitología Griega y Romana*. 24ª edición, Barcelona, Gustavo Gili.
- IPPR, (2003), "Development Targets cannot be met without clean water and safe sanitation", *Press Release*. March.
- KLARE, M.T., (2003), *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, Barcelona, Tendencia.
- KUCINICH, D., (2003), "Water as a Human Right" en *Dennis Kucinich Speaks*, june.
- PETRELLA, R., (2002), *El Manifiesto del Agua*, Barcelona, Intermon Oxfam.
- POSTEL, S., (1992), *The Last Oasis: Facing Water Scarcity*, Books News, Inc. Portland
- ROAF, M., (2000), *Mesopotamia y el Antiguo Oriente Medio*, Atlas Culturales del Mundo Barcelona, Folio.
- SAN MIGUEL, S., (2003), "Water Could Be Source of Future Conflicts" en *Canoe*, march 2003.
- U.N. INTERNATIONAL LAW COMMISSION, (1977), *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*. Texto completo.
- UNESCO, (2002), *Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos. (WWAP)*, La Haya.
- VARIOS, (2002), *Himnos Mágicos de la Antigua India. El Atharva Veda*, Biblioteca de la Barcelona, Sabiduría Oriental. RBA.
- VARIOS, (1971), *The Thirteen Principal Upanishads*. Translated from the Sankrit by Robert Ernest Hume, London, Oxford University Press. Second Edition Revised.
- WHITEHOUSE, R., y WILKINS, J., (2000), *Los Orígenes de las Civilizaciones*, Atlas Culturales del Mundo, Barcelona, Folio.

- WHO, (2002), "Agua para la Salud: un Derecho Humano", *Press Release*, 27 nov.
- WILKINS, W.J., (1998), *Mitología Hindú*, Barcelona, Comunicaciones S.A.
- WORLD WATER FORUM, (2003), "3erd World Water Forum Concludes. 100 New Commitments Made", *Press Release*, Kyoto, march.
- WORLDWATCH, (1997), "Governments failing to protect from spreading water scarcity", *Press Release*, june.
- WOUTERS, P., (2003), "Water for Peace" en *University of Dundee Magazine*, may.
- WOUTERS, P., (2003), "The Legal Response to International Water Scarcity and Water Conflicts: The UN Watercourses Conventions and Beyond" en *Features*, may/june 2003.
- WOUTERS, P., SALMAN, S.M., JONES P., (2003), "The Legal Response to the World's Water Crisis: What Legacy from the Hague? What Future for Kyoto?", Paper presented at the *Kyoto World Water Forum*.



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 729-741

La reforma de la "Ley del Menor"

Ana María SÁNCHEZ CARRASCO¹

*(PALABRAS CLAVE: INTERÉS DEL MENOR, ACUSACIÓN PARTICULAR, ENDURECIMIENTO DE MEDIDAS.
KEY WORDS: INTEREST FOR MINORS, PRIVATE PROSECUTION, HARDENING OF PUNISHMENT)*

1. Introducción

Tras los últimos sucesos acontecidos en nuestro país protagonizados por menores de edad, la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores –más conocida como "Ley del Menor"– vuelve a estar en tela de juicio.

Así, se han introducido recientemente reformas en la misma por virtud de la Disposición Final Segunda de la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, modificaciones consistentes en posibilitar la personación en el procedimiento como acusación particular a las víctimas de delitos cometidos por menores, sus padres, herederos o representantes legales, en su caso. Del mismo

¹ Asociada de la firma *Rich & Asociados, abogados y consultores*. Adscrita al Departamento de Reforma Juvenil de la Delegación de Asuntos Sociales Córdoba.

modo, se ha optado por introducir medidas y acciones legales más firmes frente a delitos de carácter especialmente grave protagonizados por menores. Ello ha sido aplaudido en nuestra sociedad, que no ha terminado de asimilar las novedades y progresos introducidos por la Ley del Menor, toda vez que la comunidad tiende a equiparar "sistema penal eficiente" con "sistema penal represivo".

El objetivo final de la reforma consiste en "endurecer" una ley socialmente considerada como demasiado permisiva y blanda con respecto al menor infractor.

2. Situación anterior a la reforma

La Ley del Menor nació guiada por los siguientes principios:

- naturaleza formalmente penal pero materialmente sancionadora-educativa del procedimiento y de las medidas aplicables a los infractores menores de edad;
- reconocimiento expreso de todas las garantías que se derivan del respeto de los derechos constitucionales y de las especiales exigencias del interés del menor;
- diferenciación de distintos tramos a efectos procesales y sancionadores en la categoría de infractores menores de edad;
- flexibilidad en la adopción y ejecución de las medidas aconsejadas por las circunstancias del caso concreto, competencia de las entidades autonómicas relacionadas con la reforma;
- protección de menores para la ejecución de las medidas impuestas en la sentencia y control judicial de esta ejecución.

Todos ellos van dirigidos hacia una especial protección del superior **interés del menor**, sin embargo, a pesar de las buenas intenciones, el debate político se ha centrado en dos aspectos claves de la ley para proceder a su reforma: la intervención de las víctimas o sus familias en el proceso, y las medidas y acciones legales oportunas en los casos especialmente graves, que serán aquí objeto de un análisis detallado.

En primer lugar, en cuanto a la intervención de la víctima del delito en el proceso de menores anterior a la reforma, se regulaba en la ley, de un lado, la posibilidad de ejercitar la acción civil por su parte. El objeto de esta acción

es el resarcimiento de los daños y perjuicios causados a un tercero por un hecho ilícito criminal en el que aparece como persona responsable un infractor mayor de 14 años y menor de 18, ostentando la titularidad de la acción el propio perjudicado, por ser una acción de naturaleza esencialmente privada, y de carácter disponible, transmisible y reparador, con un contenido principalmente patrimonial. Esta intervención de corte civil no ha sido reformada con la L.O. 15/2003, de modo que se mantiene tal y como ha quedado expuesta.

En cuanto a las acciones de carácter penal, según se detallaba en la Exposición de Motivos de la L.O. 5/2000, no existía ni la acción particular de los perjudicados por el hecho criminal ni la acción popular de los ciudadanos, argumentando la ley –que enarbola sobremanera la primacía del interés del menor– que el ejercicio de aquellas acciones pudiera tener un efecto contraproducente para el menor.

No obstante, la limitación en cuanto al ejercicio de la acción penal hecha en la propia exposición de motivos de la ley no era tan rotunda como parecía a priori, puesto que se recogían ciertos supuestos en los que la participación de la víctima o sus familiares era similar a la que resultaría del ejercicio de aquella acción. Para saber cuál era en el proceso la participación penal efectiva de la víctima en dichos supuestos, había que partir de la siguiente distinción, establecida en función de la edad del menor y del peligro del hecho cometido:

— *Hecho cometido por un menor de edad sin violencia o intimidación o grave riesgo para la vida o integridad física, así como hechos cometidos por menores de 16 años aunque en la comisión hubiera violencia o intimidación o grave riesgo para la vida o integridad física.*

En estos supuestos no cabía una actividad de corte penal en el procedimiento por parte de la víctima o sus familiares, sino que dicha intervención quedaba reducida únicamente al ejercicio de la acción civil. Con ella, lo que se pretendía era la satisfacción económica del perjuicio que el hecho cometido por el menor hubiera causado en la víctima.

— *Hecho cometido por un menor de edad, mayor de 16 años, con violencia o intimidación o grave riesgo para la vida o integridad física.*

Era exclusivamente en estos casos donde la participación de la víctima o sus familiares iba más allá del simple ejercicio de la acción civil, ampliándose a una intervención más activa en el proceso, de corte penal. En estos

supuestos, según nos estuviéramos refiriendo a la fase de instrucción o a la fase de audiencia del procedimiento, la intervención de los particulares se desarrollaba del siguiente modo:

— En la fase de instrucción:

En este periodo del proceso, los particulares podían personarse en la causa con la facultad de tener vista de lo actuado y ser notificados de las diligencias que se solicitasen y acordasen. Además, podían proponer pruebas que versasen sobre el hecho delictivo y las circunstancias de su comisión (con alguna salvedad), así como participar en la práctica de las pruebas, si bien el careo podía ser denegado por el Juez en ciertos casos en pro del superior interés del menor.

No obstante, si el Fiscal denegase la personación del perjudicado en la fase de instrucción, se recogía la posibilidad de reiterar la petición ante el Juzgado de Menores en un plazo de 5 días. Sin embargo, si lo que el Fiscal denegaba era la práctica de alguna prueba, no había recurso contra esa decisión, aunque se podía volver a solicitar su práctica en el escrito de alegaciones o en la fase de audiencia.

— En la fase de audiencia.

Las facultades de los particulares dentro de esta fase del proceso eran las mismas que las enunciadas para la fase de instrucción.

Además, en este periodo el Ministerio Fiscal (que en este tipo de procesos es quien instruye la causa) concedía al perjudicado personado la facultad de valorar las pruebas practicadas, así como la de proponer pruebas para la fase de audiencia, como paso previo a la remisión de las actuaciones y del escrito de alegaciones al Juez de Menores. Asimismo, una vez que la causa se remitía al Juez, éste invitaba al perjudicado personado a que manifestase lo que estimara oportuno sobre la práctica de nuevas pruebas, sobre los hechos probados y sobre la participación del menor, sin que procediera en ningún caso su pronunciamiento acerca de las medidas propuestas por el Fiscal.

En segundo lugar, en lo que a las medidas respecta, la L.O. 5/2000 establece un amplio catálogo de las mismas, en las que prima nuevamente el interés del menor. De este modo, la ley deja claro que estas medidas no deben tener carácter represivo, sino que, al contrario, han de tener un carácter preventivo-especial y flexible, orientadas hacia la efectiva reinserción y el superior interés del menor, con un claro predominio de criterios educativos y resocializadores, rechazando otras finalidades esenciales del Derecho Penal de

adultos, como la proporcionalidad entre el hecho y la sanción o la intimidación de los destinatarios de la norma, para evitar consecuencias contraproducentes para el menor.

Las medidas susceptibles de ser impuestas a los menores son las siguientes:

1. Internamiento:
 - Cerrado.
 - Semiabierto.
 - Abierto.
 - Terapéutico.
2. Tratamiento ambulatorio.
3. Asistencia a un centro de día.
4. Permanencia en fin de semana.
5. Libertad vigilada.
6. Convivencia con otra persona, familia o grupo educativo.
7. Prestaciones en beneficio de la comunidad.
8. Realización de tareas socioeducativas.
9. Amonestación.
10. Privación de permisos y/u otras licencias administrativas.

Las medidas, que están ordenadas según la restricción de derechos que conllevan, se eligen atendiendo de modo flexible a la prueba y valoración jurídica de los hechos, y en especial a la edad, las circunstancias familiares y sociales, la personalidad y el interés del menor. Especialmente interesante resulta el artículo 8 de la Ley, por cuanto establece los límites a los que debe atenerse el Juez de Menores a la hora de establecer la medida oportuna. Sobre esta base, el Juez de Menores *no podrá imponer una medida que suponga una mayor restricción de derechos ni por un tiempo superior a la solicitada por el Ministerio Fiscal*, si bien este último punto ha sido modificado por la L.O. 15/2003, introduciendo al final del párrafo “*o por el acusador particular*”. Asimismo, ni el internamiento –en cualquiera de sus variantes– ni la permanencia en fin de semana podrán exceder del tiempo que hubiera durado la pena privativa de libertad que se le hubiere impuesto por el mismo hecho, si el sujeto, de haber sido mayor de edad, hubiere sido declarado responsable de acuerdo con el Código Penal.

Las medidas, pese a estar adoptadas en sentencia por el Juez de Menores, se ejecutan por las Comunidades Autónomas.

3. ¿Es necesaria la reforma de la "Ley del Menor"?

No cabe duda de que la delincuencia es un objetivo a combatir en cualquier sociedad, pero especialmente preocupa cuando los protagonistas de las infracciones son menores de edad.

En España, cuando hablamos de delincuencia juvenil, en realidad nos referimos a un escaso sector dentro de lo que corresponde a la criminalidad en general. Ateniéndonos a los datos manejados, en el año 2001 el porcentaje de detenidos menores de edad, con relación al volumen total de detenciones en nuestro país, fue del 10,49 %, lo que numéricamente significa que de 218.438 detenidos, sólo 22.906 eran menores. Dentro de esa porción, el índice de delitos por los que han sido detenidos es el siguiente²:

Robo con fuerza en las cosas	28,89 %
Sustracción de vehículos sin intimidación	21,90 %
Robo con violencia o intimidación	20,54 %
Hurto	7,78 %
Daños	3,39 %
Tráfico de drogas	2,98 %
Lesiones	2,93 %
Otros	11,59 %

Trataré, a continuación de analizar hasta qué punto puede cambiar *de facto* la situación expuesta con las reformas que se han llevado a cabo en torno a la Ley Orgánica 5/2000, cuestión que, en la actualidad, es objeto de debate en todos los sectores de la sociedad.

En primer lugar, ya que una de las variaciones introducidas en la ley ha sido la de posibilitar el ejercicio de la acción penal por parte de la víctima o sus familiares, cabe preguntarse si el ejercicio de la acción civil –que era antes de la reforma el único arma con el que básicamente contaban aquellos, con las salvedades expuestas en el apartado segundo de este artículo– cubre las expectativas de las víctimas de los hechos cometidos por menores.

Los datos estadísticos que se manejan al respecto revelan que, en relación con el volumen total de asuntos que entra en cada Juzgado, es reducido el

² (2002), *Informe Sobre el Primer Año de Vigencia de la Ley Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores*. Informes, Estudios y Documentos del Defensor del Pueblo, Madrid, pág. 262.

número de piezas de responsabilidad civil que se resuelven. Esto denota que el marco diseñado por la Ley Orgánica 5/2000 para indemnizar a los perjudicados por los hechos que se derivan de la responsabilidad de los menores es insuficiente y requiere de una reforma global. Si a ello se añade que la Ley 35/1995, de Ayudas a las Víctimas de Delitos Violentos y Contra la Libertad Sexual, tiene una reducida aplicación para indemnizar, dentro de su ámbito, los perjuicios derivados de los hechos cometidos por menores, la situación es desesperanzadora para las víctimas.

Pero tampoco podemos olvidar que cuando hablamos de acción civil lo hacemos en términos económicos, en tanto que con su ejercicio se pretende obtener una indemnización que cubra el perjuicio que el hecho cometido ha causado a la víctima. ¿Qué es, entonces, lo que se pretende dando cabida a la posibilidad de personación como acusación particular de la víctima o sus familiares?

Tal y como ha quedado analizado anteriormente, en realidad la víctima ya tenía antes de la reforma legal una posibilidad de reacción frente a un ilícito cometido por un menor de edad, ya fuera mediante el ejercicio de la acción civil o bien mediante una participación dentro del procedimiento más amplia, de corte penal, para ciertos supuestos, eso sí, supeditada siempre al genérico superior interés del menor. Esta intervención cubría ya, por tanto, el principio de **justicia distributiva**³ dentro del sistema –el *dar a cada uno lo que se merece*–, puesto que la víctima tenía la facultad de responder frente a un ilícito cuyo responsable es un menor de edad.

No obstante, toda respuesta de corte penal tiene, aparte de un contenido distributivo, un matiz **retributivo**⁴, ya que con el ejercicio de la acción penal

³ ARISTÓTELES la definía como “*lo repartible entre los miembros de la comunidad de acuerdo con su mérito o demérito*”.

⁴ En *Focus on the Corporation*, por Russell MOKHIBER y Robert WEISSMAN (EEUU, 2002), los autores reseñan que cuando BRAITHWAITE habla de justicia retributiva se refiere a que “hay que castigar a quienes obran mal porque merecen ser castigados. La justicia retributiva –dice– es la idea de que al daño se responde con más daño. O, como dice Nils CHRISTIE, cuando el dolor ha sido causado por un delito, se puede responder con otra cucharada de dolor, como si eso fuera una respuesta razonable. Muchas veces resulta que no es una respuesta razonable porque se entra en un círculo vicioso de dolor que engendra dolor. Mientras que la justicia paliativa es un intento de crear la dinámica opuesta de sanación que engendra sanación”. En el estudio que ofrecen estos autores, advierten que, incluso en el caso de los delitos callejeros más atroces, reunir a víctimas y perpetradores junto con sus familias y seres queridos, es la medida más eficaz.

en el fondo la víctima trata de saciar una sed de venganza contra el responsable del hecho que le ha perjudicado. Y es precisamente este matiz retributivo, con aires de ley del talión, el que se trata de reforzar con la reforma operada⁵.

Así, el nuevo artículo 25 de la L.O. 5/2000 amplía las facultades y derechos que derivan de ser parte en el procedimiento, de manera que, además de tener vista de lo actuado y ser notificados de las diligencias que se soliciten y acuerden, proponer pruebas que versen sobre el hecho delictivo y las circunstancias de su comisión (con alguna salvedad), y participar en la práctica de las pruebas (con ciertas limitaciones respecto del careo), ahora se prevé expresamente, como novedad, la facultad de ejercitar la acusación particular durante el procedimiento –lo que da derecho a realizar escrito de acusación–, instar la imposición de las medidas a las que se refiere la ley, ser oído en todos los incidentes que se tramiten durante el procedimiento, ser oído en caso de modificación o de sustitución de medidas impuestas al menor, y participar en las audiencias o vistas que se celebren. El último párrafo de este artículo recientemente modificado indica que, una vez que se admita por el Juez la personación del acusador particular, se le dará traslado de todas las actuaciones sustanciadas y se le permitirá intervenir en todos los trámites en defensa de sus intereses.

Se ha eliminado, como se puede apreciar, la antigua distinción establecida en función de la edad del menor, junto con el peligro de hecho cometido, para determinar las facultades de la intervención de la víctima del delito cometido por un menor de edad. Por tanto, actualmente, sólo hay una participación de la víctima en el procedimiento, sin importar que el hecho se haya cometido por un menor de edad sin violencia o intimidación o grave riesgo para la vida o integridad física, o bien se haya cometido por un menor de 16 años aunque en esta comisión haya mediado violencia o intimidación o grave riesgo para la vida o integridad física, que antes era criterio suficiente para moderar las facultades del perjudicado en el proceso. Cabe, entonces, preguntarse qué consecuencias acarreará la eliminación de tal distinción de tramos, posibili-

⁵ Según se recoge en la nota de prensa de fecha de 11 de diciembre de 2003 publicada en la página web www.ansa.it, el vocal del Consejo General del Poder Judicial, Félix PANTOJA, expresó que la iniciativa referida a los familiares de las víctimas “*supone introducir el elemento de la venganza en el procedimiento de menores y choca con el espíritu de la ley y de las normas internacionales que la inspiran*”. Agregó además que “*las medidas de privación de libertad deben tener su razón de ser en la resocialización del menor, mientras que la acusación particular busca, legítimamente, el mayor castigo posible*”.

tando ahora la personación como acusación particular de la víctima en **todos** los supuestos en los que el infractor haya sido un menor.

En efecto, puesto que la participación de la víctima del hecho cometido por un mayor de dieciséis años con violencia o intimidación o grave riesgo para la vida, antes de la reforma, era **similar a lo que pudiera ser la actuación como acusación particular**, la reforma en estos casos no aporta apenas novedades al procedimiento. Es, simplemente, un intento de poner nombre a una intervención que era efectivamente una “acusación particular” pese a que no llevaba esa denominación, dando con ello la satisfacción moral de personarse como *acusación*, y no la de personarse meramente, a la víctima del hecho. Es más, teniendo en cuenta que las calificaciones de la acusación particular no son vinculantes para el órgano enjuiciador, la reforma no añade novedades, en términos de justicia distributiva, al procedimiento de menores.

De otro lado, respecto de los delitos cometidos por menores de 16 años o por mayores de esta edad cometidos sin violencia o intimidación o grave riesgo para la vida, la reforma responde a los mismos fines que los apuntados anteriormente. Así, y pese a que antes de la reforma sólo se podía en estos casos ejercitar la acción civil, la introducción de la posibilidad de personarse aquí como acusación particular no añade nada al procedimiento, pues, tal y como he fundamentado antes, al no tener carácter vinculante para el Juez sus calificaciones en nada cambiará, en los mismos términos de justicia distributiva, la situación actual.

A mayor abundamiento, la reforma legal en este punto contraría el propio espíritu de la ley, que rechazaba en su Exposición de Motivos (donde ya se recalca insistentemente la primacía del interés del menor) el ejercicio de acciones penales en el procedimiento de menores por estimar precisamente que, de ser así, ello podría tener un efecto contraproducente para el menor⁶.

El otro punto clave sobre el que ha recaído la reforma legal, pese a que está en espera de un mayor desarrollo, es el relativo a las medidas y acciones legales, cuyo debate levantará con seguridad la mayor polémica, ya que se pretende endurecerlas frente a delitos de carácter especialmente grave, según prevé la nueva Disposición Final Segunda, en su apartado tercero.

⁶ Es conveniente recordar que la protección del interés del menor es uno de los principios rectores de la política social española, conforme a la Constitución Española de 1978.

La referencia a “delitos de carácter especialmente grave” se refiere a delitos de homicidio, asesinato y agresión sexual. No hay duda de que el endurecimiento de las acciones y medidas respecto de estos delitos ha venido motivado por los últimos sucesos relevantes protagonizados por menores, toda vez que han sido casos de homicidio o asesinato los que han hecho saltar la alarma social y con ella el debate político sobre la reforma legal. Esos delitos, no obstante, representan tan sólo en torno a un 5% del total de delitos cometidos por menores, sector dentro del cual son las lesiones las que protagonizan el mayor número de casos⁷.

Así las cosas, las directrices marcadas por las Naciones Unidas⁸ van, sin embargo, en una línea totalmente distinta. En efecto, estas recomendaciones, cuya máxima es **la prevención antes que la represión**, abogan por la aplicación de una política y medidas progresistas de prevención de la delincuencia que favorezcan la socialización e integración, e incluyan la creación de oportunidades para atender a las necesidades de los jóvenes; la formulación de doctrinas y pautas especializadas para la prevención de la delincuencia; la intervención oficial guiada por la custodia del interés general de los jóvenes; la protección del bienestar, el desarrollo, los derechos y los intereses de los jóvenes; el reconocimiento del hecho de que los trastornos habituales de conducta de los jóvenes tienden a desaparecer espontáneamente en la mayoría de las personas cuando llegan a la edad adulta; y el reconocimiento de que el calificar a un joven de “extraviado”, “delincuente” o “predelincente” suele contribuir a que los jóvenes desarrollen pautas permanentes de comportamiento indeseable. Asimismo, las recomendaciones de Naciones Unidas apuntan a la necesidad de minimizar el uso de la justicia tradicional, limitando el internamiento en régimen cerrado –que es la medida más restrictiva prevista para los menores– a casos excepcionales. Igualmente, se busca la profesionalización y especialización de las leyes y procedimientos de menores y del personal en todos los niveles, así como la

⁷ *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior*. (Madrid, 2001)

⁸ Los textos internacionales en los que se recogen estas directrices son los siguientes: 1. *Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil- Directrices de Riad*, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución 45/112; 2. *Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad*, proyecto de resolución presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas en el Congreso Sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente; 3. *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores- Reglas de Beijing*; 4. *Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño*, de 20 de noviembre de 1989.

implicación de la familia, centros educativos, medios de comunicación y la sociedad en general en estas políticas preventivas.

Son, por el contrario, respuestas tales como el aumento y endurecimiento de las penas las respuestas más buscadas por los ciudadanos para tratar de disminuir los índices de criminalidad. Sin embargo, lo cierto es que se ha comprobado que no constituyen medios eficaces para reducirlos⁹, ni para resolver los conflictos que provocan los hechos delictivos, a pesar de lo cual, el legislador se deja llevar por el clamor popular, tratando de endurecer aún más las penas previstas para los menores infractores¹⁰.

En efecto, el legislador parece olvidar que en la letra de la ley ya están previstas medidas especialmente duras para dar respuesta a delitos de cierta gravedad: los **internamientos**¹¹.

Cuando se habla de periodos de internamiento, es necesario concienciar-nos acerca de la diferencia que supone un mismo periodo de tiempo (por ejemplo, 5 años) en los diferentes momentos evolutivos de las personas. Así, cinco años no son vividos igual, ni suponen lo mismo para un menor de edad,

⁹ La Central de Observación Penitenciaria, órgano de investigación dependiente de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, analizó en un informe elaborado en el año 2001 cómo afectan los periodos de estancia en centros penitenciarios a los presos, ofreciendo datos estadísticos al respecto. Según este informe, la estancia continuada en prisión provoca que los presos se adapten al medio carcelario, alejándose, cada vez más, de la posibilidad de normalizar su vida. A tenor de los datos aportados por este informe, las personas que están en un régimen más cerrado, reinciden en mayor medida (56,60 %) que las personas que, dentro de prisión, tienen condiciones más suaves de cumplimiento, que reinciden en un 42,40 %. Siguiendo con las cifras, las personas que han sido excarceladas en libertad condicional, han reincidido un 39,18 %, mientras que aquellas que han realizado el cumplimiento íntegro de las penas, han reincidido hasta en un 54,70 %.

¹⁰ El propio informe de la Central de Observación Penitenciaria, ya cit., señala que “*si realmente queremos defendernos de nuevos delitos, el camino no parece ser el endurecimiento de las penas y de las condiciones de cumplimiento*”, añadiendo, además que “*para conseguir reducir la reincidencia es necesario que los responsables políticos e institucionales conozcan los trabajos empíricos sobre la materia, y no se dejen llevar de una opinión pública creada artificialmente*”.

¹¹ Según los datos ofrecidos por el “*Informe Sobre el Primer Año de Vigencia ...*”, ya cit. pág. 293, dentro de las medidas acordadas por sentencia con carácter definitivo (no cautelar) en las Comunidades Autónomas en el año 2001, los internamientos supusieron el 25,71 % del total, quedando el resto de medidas previstas en la ley de la siguiente manera: libertad vigilada, 44,32 %; prestaciones en beneficio de la comunidad, 20,74 %; tratamiento ambulatorio, 2,74 %; permanencia en fin de semana, 2,69 %; tareas socioeducativas, 1,84 %; amonestación, 1,55 %; asistencia a centro de día, 0,28 %; convivencia con otra persona, familia o grupo educativo, 0,08 %; y privación de permiso de conducir, 0,04 %.

en pleno y constante proceso de desarrollo madurativo y educativo, que para una persona adulta en otra fase de desarrollo superior. Entonces, si de verdad se orientan las medidas desde un punto de vista educativo, periodos de internamiento demasiado prolongados pueden producir situaciones de irreparable perjuicio. Es por ello por lo que los internamientos han de concebirse como medidas excepcionales, que deben tener una duración mínima, donde se ponga el acento en el trabajo a realizar con el menor, y no en el internamiento en sí mismo¹². A pesar de ello, la reforma introducida en este punto por la nueva L.O. 15/2003 va en otra línea radicalmente opuesta, ya que con ella lo que se pretende es posibilitar la prolongación del tiempo de internamiento, su cumplimiento en centros en los que se refuercen las medidas de seguridad impuestas, así como dar la posibilidad de su cumplimiento a partir de la mayoría de edad en centros penitenciarios.

No creo, sin embargo, que sea ésta la mejor vía para solucionar la cuestión, puesto que el problema no radica en el tiempo que duran los internamientos, sino más bien en las dificultades que hoy en día nos encontramos a la hora de canalizar adecuadamente los internamientos, porque faltan centros para ubicar a todos los menores que requieren de estas medidas.

Tal y como declara el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, Pedro Nuñez Morgades, se echan en falta centros específicos para jóvenes con trastornos de conducta, los centros de acogida y reforma y los centros terapéuticos para menores drogodependientes¹³.

Además, la falta de un reglamento que desarrolle las cuestiones relativas al régimen de ejecución de las medidas, sobre todo en lo que se refiere a las medidas de internamiento –por ser las que contienen un grado mayor de restricción de derechos–, ha dado lugar a que muchas comunidades hayan elaborado sus propios reglamentos de funcionamiento de los centros y de regulación de su régimen interno. Esta diversidad de regulaciones afecta directamente a los derechos del menor, que en función de la comunidad en la que cumpla la medida disfrutará de un régimen de derechos o de otro.

Para finalizar, y a modo de conclusión, no creo que el texto de la ley precisase de ninguna reforma. Más bien, las carencias que la Ley del Menor

¹² Esta es la línea en que se posicionó el Consejo de la Juventud de España en relación con la Ley Orgánica 5/2000, en la Asamblea Ejecutiva celebrada con fecha de 24 de marzo de 2001.

¹³ Declaraciones realizadas por el Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, Pedro NÚÑEZ MORGADES, el 7 de agosto del presente año para la agencia Europa Press.

sufre son, por un lado, un reglamento que desarrolle su contenido y la dote de plena eficacia, necesidad que viene además impuesta en la misma letra de la ley y que, sin embargo, algunos años después de su entrada en vigor no se ha aprobado; y por otro, el acompañamiento de una dotación económica suficiente que permita desarrollar correctamente todos los recursos previstos en la ley, así como prevenir las situaciones de riesgo y conflicto social, entre las que se encuentra la delincuencia. Todo ello si, por supuesto, lo que se busca es realmente el superior interés del menor, y no otro tipo de objetivos de corte electoralista que empañan el espíritu progresista de la Ley.



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 743-753

Los cambios del sistema financiero durante las dos últimas décadas¹

Adolfo RODERO FRANGANILLO²

*(PALABRAS CLAVE: SISTEMA FINANCIERO, CAMBIOS DEL SISTEMA, PROBLEMAS DEL PROCESO
KEY WORDS: FINANCIAL SYSTEM, CHANGES IN THE SYSTEM, RISK OF THIS PROCESS)*

1. Introducción

Durante las dos últimas décadas se han producido cambios profundos en España y en su entorno europeo e internacional: por ejemplo, la incorporación a la Comunidad Económica Europea, el desarrollo y consolidación de las comunidades autónomas (CCAA), la sustitución de la peseta por el euro y otros muchos acontecimientos tanto en lo político como en lo económico y

¹ La primera versión de este texto se desarrolló como conferencia en una reunión de la Asociación de Antiguos Alumnos de ETEA

² Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales-ETEA.

en lo social. También en el campo de las finanzas, éste ha sido un período de transformación y de una apasionante evolución. La finalidad de esta nota es precisamente analizar la profunda transformación del sistema financiero durante este período de tiempo.

2. La situación financiera de los sectores

En primer lugar debemos recordar cual era la situación financiera de los grandes sectores en 1984.

Había un sector ahorrador por excelencia que era el de las familias, cuyo ahorro financiero se acercaba al billón de ptas. Detrás había otros dos sectores que ahorraban: las instituciones de crédito y las empresas no financieras, por este orden. Este ahorro interior permitía financiar el desahorro o déficit público, que se elevaba a un billón cuatrocientos mil millones, permitiendo además una transferencia de ahorro al exterior de casi cuatrocientos mil millones. Conviene subrayar que no nos referimos al ahorro o desahorro corriente sino el que se obtiene una vez realizadas las inversiones.

¿Qué ha pasado en este sentido durante estos años?

Las sociedades no financieras han pasado a tener un desahorro que en 2002 llegaba ya a 30.000 millones de euros (unos cinco billones de las antiguas ptas.), por consiguiente han recibido recursos financieros del sistema por dicho importe.

Los hogares o familias han seguido aportando recursos durante ambas décadas, pero con una singularidad: durante los cuatro últimos años, ese ahorro financiero se ha dividido por la mitad, alcanzando en 2002 la cifra de unos 10.000 millones de euros (algo más de billón y medio de ptas.), mientras que en 1995 era de cuatro billones y medio de pesetas.

Las instituciones financieras han mantenido e incrementado su carácter ahorrador, consiguiendo en 2002 una cantidad ligeramente superior a la de las familias. Durante estos años han multiplicado por veinte su ahorro financiero.

¿Cómo se ha equilibrado este conjunto de fenómenos? De dos formas: 1º) las administraciones públicas, cuyo déficit alcanzó un máximo en 1995, fueron reduciéndolo hasta alcanzar un casi equilibrio en 2002; 2º) el sector exterior, que ha absorbido recursos españoles durante algunos años, ha sin embargo proporcionado financiación a la economía española desde 1999.

3. El sector público

Vamos a ver con un poco más de detalle el sector público. Ya se ha indicado su evolución global durante estos años. Este período de tiempo coincide con la consolidación de un nuevo agente de las administraciones públicas: las CCAA. Es conveniente por tanto, referirnos brevemente a los distintos componentes del sector. La administración central ha realizado un importante esfuerzo de consolidación, pero todavía presenta un déficit cuantioso (unos tres mil millones de euros). Las CCAA, después del fuerte incremento de su desahorro en los años ochenta, han mantenido, con pocas variaciones, un déficit de unos dos mil millones de euros. Las corporaciones locales tienen un saldo que oscila alrededor del equilibrio y finalmente la seguridad social ha tenido un importante superávit durante los cuatro últimos años que han compensado los déficits de los otros agentes.

En todo caso, los elevados déficits públicos principalmente de los años 90 a 99, provocaron unas necesidades de recursos que se cubrieron con la emisión de deuda pública; aquí sin embargo hemos de distinguir dos períodos: a) inicialmente la deuda era suscrita por las instituciones financieras de forma obligatoria por la existencia de un coeficiente; en consecuencia las condiciones de la deuda no respondían a los requerimientos del mercado; b) más tarde, desaparece el coeficiente y el sector público tiene que financiarse en el mercado, para conseguirlo se han producido diversos cambios: 1º) emisiones en condiciones de mercado; 2º) empleo de técnicas de emisión más complejas (utilización de subastas etc.); 3º) creación de unos fondos de inversión, los Fondtesoros, con interesantes condiciones financieras y fiscales; y 4º) utilización de emisiones opacas de pagarés que recogían una parte del dinero negro; en este sentido, un alto cargo de Hacienda llegó a afirmar que también el Estado tenía derecho de beneficiarse del dinero oculto; esta impresentable situación desapareció hace ya varios años.

4. La composición del sistema financiero

En 1984, el 51% de la actividad financiera correspondía a la banca privada, el 20% a las cajas de ahorro, el 14% al Banco de España y el 7% al crédito oficial. En el 8% restante se incluían las empresas de seguro, las cooperativas de crédito, las entidades de ámbito operativo limitado y alguna entidad más.

Esta visión sintética del sistema ha experimentado importantes cambios durante los años que estamos revisando: 1º) la banca reduce sensiblemente

su porcentaje pasando a un 38%; 2º) las cajas de ahorro elevan su porcentaje hasta el 27; 3º) el Banco de España pierde relevancia (del 14 pasa al 5%) y lo mismo sucede con el crédito oficial (de un 7 a un 2% escaso); y 4º) el ahorro institucional experimenta un sensible desarrollo: los fondos de pensiones junto con los seguros alcanzan el 11% y los fondos de inversión se sitúan en el 9%. En resumen, pérdida de importancia de las entidades públicas, redistribución de la actividad entre las entidades de depósito y expansión del ahorro institucional.

A continuación, analizaremos los grupos financieros más importantes.

5. La banca privada

Ya hemos visto que en 1984 era el grupo más importante, con gran diferencia, del sistema financiero. Otra especificidad de aquel momento era el fuerte intervencionismo: 1º) existían unos coeficientes obligatorios que limitaban la capacidad de empleo de recursos; el de inversión, que obligaba a suscribir pagarés y otros fondos públicos y, en menor medida, a la financiación de exportaciones y otras operaciones, se elevaba a un 20%; había también un coeficiente de caja próximo también al 20%; 2º) los tipos de interés que habían estado fijados legalmente hasta 1981, seguían estando determinados por el gobierno en cuanto a los tipos mínimos activos y a los máximos del pasivo.

Esta situación ha variado profundamente durante el período a que nos referimos, que ha tenido un evidente signo liberalizador: 1º) los tipos de interés dejan de estar fijados por el Gobierno; 2º) en 1992, desaparece el coeficiente de inversión y se reduce drásticamente el de caja, que se situó después en el 2% y que pasó a ser establecido por el Banco Central Europeo; 3º) se eliminan todas las trabas que limitaban las operaciones exteriores y algunas interiores, lo que ha permitido a la banca realizar cualquier tipo de actividades financieras; y 4º) se anulan las limitaciones que tenía la banca extranjera en España, a pesar de lo cual ésta no ha representado hasta ahora una considerablemente competencia para la banca española.

Este amplio proceso liberalizador ha ido unido a una potenciación de la supervisión para reducir situaciones de riesgo; en este sentido, se crea en 1985 un coeficiente de recursos propios, se potencia el papel del Banco de España como entidad supervisora, se consolida el Fondo de Garantía de

Depósitos creado antes de 1984 y se establecen normas de conducta, unas de carácter obligatorio y otras voluntarias.

Eliminadas ya las restricciones legales, la banca ha ido transformando su política, especialmente desde los años noventa, adaptándose a las condiciones variables de los mercados. De forma muy esquemática, destacaremos dos relevantes aspectos de su evolución: 1º) las fusiones de bancos, de los grandes bancos del pasado (los llamados siete grandes) quedan ya prácticamente dos entidades: el BSCH y el BBVA y un banco menor: el Popular; casi todo el resto forma grupo con los grandes bancos; y 2º) la internacionalización de la banca; ésta se ha extendido por otros países, sobre todo en Latinoamérica, lo que como es sabido ha creado algunos problemas.

Como ya hemos comentado, la banca ha perdido cuota de mercado durante estas décadas, aunque mantiene su papel central en el sistema. En la financiación de la economía española, la banca sigue ocupando el primer lugar.

En el presente están apareciendo algunas iniciativas de cooperación con otros bancos europeos, pero no parece que se vaya en el corto plazo a una banca europea.

6. Las cajas de ahorro

En el año 1984, representaban una quinta parte del sistema financiero. En esa fecha había un amplio intervencionismo público que como hemos visto se manifestaba en la fijación de los tipos de interés y en los coeficientes obligatorios, que eran incluso más elevados que en la banca, así por ejemplo el coeficiente de inversión estaba situado en el 35%. Por otra parte, se subrayaba el carácter benéfico-social de estas entidades, en aspectos tales como la aplicación de un tanto por ciento mucho más reducido que el general en el impuesto de sociedades.

Antes de 1984, ya se había iniciado un proceso de liberalización de las cajas y de homogeneización con otras entidades que se manifestó principalmente en que las cajas pudiesen realizar operaciones financieras que anteriormente les estaban vedadas. En este período, además de los cambios legales que hemos citado, hay cuatro novedades importantes: 1º) la aprobación de la norma sobre órganos de gobierno, la LORCA, que modificó otra norma anterior y en la que se establecen los componentes de los órganos de

gobierno: impositores, corporaciones locales, etc.; 2º) la homologación plena con la banca; 3º) la autorización para que pudiesen localizar sus oficinas en cualquier punto geográfico; y 4º) la realización de numerosas fusiones entre cajas que han reducido su número sustancialmente.

En la actualidad las cajas tienen un balance que supera a una cuarta parte del sistema; esta cifra sin embargo no refleja exactamente la realidad; por ejemplo, si eliminamos las operaciones exteriores y las interbancarias, las cajas las cajas están muy próximas a la banca; en los préstamos hipotecarios, las cajas siguen siendo el principal prestamista; los depósitos de los clientes residentes son casi iguales en cajas y bancos.

Muy reciente es la limitación al 50% de los representantes públicos en la asamblea general; esta restricción exigida por la Unión Europea ha obligado a modificar en muchos casos las normas de las CCAA sobre las cajas.

Mirando hacia el futuro, parece que la internacionalización de las cajas será más débil que la de la banca. Se puede vaticinar que las cajas seguirán teniendo un papel relevante en el desarrollo regional.

Se habla también de «privatización» de las cajas; jurídicamente este es un planteamiento incorrecto, sin embargo se puede interpretar como el temor a una transformación de estas entidades en sociedades anónimas. No parece probable que sea este el futuro de las cajas, si bien la creación de las cuotas participativas representan un tímido acercamiento, quizás inevitable, a una sociedad mercantil.

7. Las cajas rurales

Las cajas rurales, y en general las cooperativas de crédito, son unas entidades menores que se singularizan por su carácter cooperativo y especializado. Estos intermediarios sufrieron una grave crisis en los años ochenta que puso en peligro su continuidad y que se cerró con la desaparición de alguna caja y con las fusiones de otras. Se trató de solucionar el problema a través de una asociación con el Banco de Crédito Agrícola que fue un fracaso. Más tarde se inició otra vía de solución, la creación de un grupo –la Asociación Española de Cajas Rurales– que ha coordinado su actuación, creando además entidades tales como el Banco Cooperativo Español, los Seguros RGA y otras. Este proyecto que ha funcionado de forma aceptable ha perdido estabilidad por la salida del grupo de CAJAMAR, la rural más

importante de España, formada tras la fusión de la Caja de Almería y la de Málaga, por lo que el futuro de la Asociación es incierto. En la actualidad las cooperativas de crédito tienen menos de un 3% del sistema; aunque se trata de unas entidades menores, están muy consolidadas.

8. El Crédito Oficial

El Crédito Oficial era un grupo crediticio de capital público que tenía un carácter complementario del sistema privado junto con una cierta responsabilidad en relación con la política económica del gobierno. En 1984, representaba un 7% del sistema y estaba formado por el Instituto de Crédito Oficial (ICO) y por la Entidades Oficiales de Crédito (ECO): Banco de Crédito Agrícola, Banco Hipotecario de España, etc.

Este grupo es el que ha experimentado cambios más profundos en estas dos décadas. A principio de los años noventa, se creó una entidad: Argentaria formada por las EOC, enseguida se procedió a la privatización de este banco que después fue absorbido por el BBV; en muy poco tiempo han desaparecido las antiguas EOC³.

Queda únicamente el ICO, con una importancia mucho menor que el grupo de 1984 –apenas alcanza un 2% del sistema–, y un papel mucho más limitado: brazo financiero del gobierno en algunas actividades: financiación de PYMES, etc.

9. El Banco de España

La institución pública más importante del sistema, el Banco de España, tiene un carácter muy peculiar. En 1984, realizaba un 14% de las actividades financieras, lo que demuestra que aparte de sus funciones específicas tenía una actividad financiera importante. Sus funciones eran: la política monetaria, la supervisión del sistema, la tesorería del gobierno, la emisión de moneda, la política de cambios, etc. En el período estudiado hay varios hitos importantes: 1º) la incorporación de la pta. al sistema monetario europeo que impuso una disciplina al gobierno y al Banco de España con relación al tipo de cambio; 2º) la ley de autonomía del Banco de España que aseguró la

³ La única excepción es el Banco de Crédito Local, que sigue existiendo formando parte del Grupo BBVA.

independencia del banco central; 3º) la creación del Banco Central Europeo, lo que ha representado la pérdida de una de las funciones del Banco de España: la política monetaria; 4º) la incorporación de España a la Unión Económica y Monetaria, con la sustitución de la pta. por el euro, lo que ha eliminado otra de sus funciones: la política de cambios.

Todo esto ha disminuido la importancia del Banco de España, por ejemplo su balance desciende al 5% del sistema, y a una pérdida de competencias, que se limitan actualmente a la supervisión de las entidades y poco más. Aunque no parece muy probable, se ha llegado a proponer la desaparición de los bancos centrales del área del euro pasando sus funciones al Banco Central Europeo.

10. Los mercados financieros

También es importante indicar algo sobre los mercados financieros. En aquel año existía un mercado de capitales: la bolsa y un mercado monetario: el interbancario esencialmente. Ambos tenían una moderada importancia y la participación de los agentes privados era bastante limitada.

Los veinte años que estamos considerando han tenido una importancia crucial en los mercados financieros y en concreto en los mercados de valores. Así, en este período se crean el mercado de anotaciones en cuenta, donde se negocia principalmente la deuda pública; el mercado de la Asociación de Intermediarios en Activos Financieros (AIAF), que opera sobre todo con valores privados; y el mercado de opciones y futuros (MEFFSA), dedicado a las actividades sobre derivados. En el terreno legislativo, se aprueban numerosas normas, de las que destacamos la Ley del Mercado de valores de 1988 que entre otros aspectos transformó profundamente el mercado bursátil.

La novedad más reciente es la creación de Bolsas y Mercados Españoles, sociedad «holding» que agrupa a las bolsas, al mercado de anotaciones en cuenta, a MEFFSA, a Iberclear y al mercado de futuros y opciones de cítricos; por lo tanto, engloba desde la negociación hasta la liquidación. Este es el inicio de un proceso de unión de los mercados de valores en España.

11. Las bolsas de valores

Ya hemos comentado que las bolsas han cambiado de forma amplia durante estos años; su punto de partida era muy modesto: la negociación en 1984 equivalía a un 6% de la financiación proporcionada por el sistema a la economía española. Por otra parte, utilizaban métodos arcaicos, tal como que la fe pública de los intermediarios primaba sobre el carácter financiero de la negociación que se realizaba en los tradicionales corros; distintos autores y organismos habían planteado la necesidad de una reforma de la bolsa. Efectivamente, la Ley de 1988, ya citada, emprendió esta transformación; sus aspectos más importantes fueron: 1º) la creación de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, organismo supervisor equivalente al Banco de España; 2º) la transformación de las bolsas en sociedades anónimas; 3º) la sustitución de los agentes de cambio y bolsa por las sociedades y agencias de valores, intermediarios en los que prima su carácter financiero; 4º) la creación de un mercado de interconexión bursátil, el mercado continuo, que sustituyó en gran parte a los corros y en el que la negociación se realiza por procedimientos informáticos; y 5º) la construcción de un índice, el IBEX-35, que recoge la negociación de los valores más importantes de la bolsa española.

Todo esto ha significado la mercantilización de la bolsa y en cierto modo su bancarización, lo que ha sido potenciado por otra reforma de los mercados de 1998.

El futuro en este momento de las bolsas parece que va en el sentido de creación de una bolsa europea. Ha habido varios proyectos en este campo, pero el único que ha alcanzado un cierto resultado es el Euronext, en el que no participan las bolsas españolas. El proceso es lento y complejo, pero es muy probable que llegue a buen puerto.

12. El ahorro institucional

El desarrollo de los mercados de valores no solo ha tenido un origen normativo, sino que también ha venido determinado por el comportamiento de los agentes económicos. En concreto, la expansión del ahorro institucional, los fondos de inversión, ha tenido una influencia decisiva. Hay que recordar que la creación de los fondos es muy antigua; exactamente se autorizaron en 1964, pero su modesto desarrollo se vio detenido por una grave crisis de los mercados financieros. Así en 1984, los fondos tenían un balance que solo llegaba al 0,6 % de las instituciones financieras.

Esta realidad cambia durante las dos décadas, especialmente en los años noventa; hay varias razones para ello: 1º) la aprobación de nuevas normas para evitar los abusos del pasado; 2º) la comercialización de los fondos por las entidades de depósito; 3º) la creación de los Fondos de Inversión, que ya hemos citado; 4º) el aumento del ahorro familiar que encuentra en estas instituciones una posibilidad de inversión interesante; y 5º) sobre todo, un tratamiento fiscal muy favorable de estas inversiones.

Como resultado de todo esto, los fondos de inversión han tenido un crecimiento espectacular; en diecinueve años su balance se ha multiplicado por veinte, siendo ya uno de los componentes principales del ahorro financiero familiar. Sin embargo, la crisis bursátil de los años recientes ha sido un grave quebranto para los partícipes que se encuentran ahora con un futuro muy incierto.

13. Los aspectos éticos

No quisiéramos terminar sin hacer una breve reflexión. Desde 1984 el sistema financiero español se ha transformado en todos sus aspectos y componentes; en líneas generales se pueden valorar positivamente estos cambios: el sistema se ha hecho más eficaz, se ha adaptado a las necesidades de los mercados y se ha homologado con los de los países más desarrollados. Esto ha sido posible por una liberalización de un sistema encorsetado e ineficaz, pero esta mayor libertad tiene también mayores riesgos. Ya antes de 1984, se habían producido problemas bancarios de importancia, el más sonado de ellos fue el caso RUMASA. Después se produjo la crisis de BANESTO y de otras muchas entidades: GESCARTERA, Eurobank etc. A los tribunales han acudido importantes entidades financieras españolas por presuntas ilegalidades.

Diariamente nos enteramos de los abusos de las entidades financieras y de los casos de publicidad engañosa. También preocupa el descubrimiento de conflictos de interés y de información privilegiada que dejan indefenso al ahorrador. Evidentemente estos problemas no son exclusivos de nuestro país, hasta en EEUU se están descubriendo comportamientos que ponen en cuestión la salud de los mercados financieros.

Este panorama oscuro ha llevado ciertamente a proponer medidas correctoras, destacamos por ejemplo las disposiciones sobre normas de conducta incluidas en las leyes de los mercados de valores. En otro terreno, la política

de responsabilidad corporativa de algunas grandes entidades trata de mejorar las operaciones financieras desde una vertiente ética. A pesar de todo esto, nuestra opinión en este momento es más bien negativa.

No hay que olvidar que algunos casos escapan fácilmente a los procedimientos judiciales. También hay que tener en cuenta que las normas no deben perjudicar el funcionamiento de los mercados, en la medida de lo posible.

Pero en todo caso, aunque la autorregulación es necesaria, ello no debe impedir que se elaboren y se apliquen normas que castiguen severamente los comportamientos ilegales.

Bibliografía

- CASILDA BÉJAR, R., (1992), *Sistema financiero español. Banca y cajas de ahorro ante un entorno competitivo*, Madrid, Alianza Editorial.
- LATORRE DÍEZ, J., (1997), *Regulación de las entidades de crédito en España*, Madrid, Funcas.
- LÓPEZ MARTÍN, M. C. y RODERO FRANGANILLO, A., (2003), "Algunos problemas de la actividad financiera desde una perspectiva ética", *Revista de Fomento Social*, nº 230, pp. 343 a 363.
- ONTIVEROS, E. y VALERO, F. J. (1994), *Introducción al sistema financiero español. Análisis económico y tendencias*, Madrid, Cívitas.
- Papeles de Economía Española*, nº 32, (1987), monográfico dedicado al "Sistema financiero".



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 755-764

Nueva agricultura y multifuncionalidad: un reto para el ingeniero agrónomo¹

Eduardo MOYANO ESTRADA²

*(PALABRAS CLAVE: INGENIERO AGRÓNOMO, NUEVA AGRICULTURA, MUNDO RURAL
KEY WORDS: AGRICULTURAL ENGINEER, NEW AGRICULTURA, RURAL WORLD)*

Introducción

Los oficios y profesiones nacen para responder a las demandas de la sociedad, pero también desaparecen cuando se quedan obsoletas ante los cambios económicos y sociales. De ahí que una profesión perdura en el

¹ El presente texto corresponde a la ponencia presentada por el autor en el Congreso Andaluz de Ingenieros Agrónomos celebrado en Sevilla en octubre de 2003.

² Catedrático de Sociología. Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA). Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Córdoba. emoyano@iesaa.csic.es

tiempo si es capaz de renovar su función en la sociedad y ofrecer un nuevo sentido a los que la ejercen.

Si hay un sector sometido a cambios profundos en las últimas décadas, ése es sin duda la agricultura, que viene experimentando importantes transformaciones en el ámbito productivo como consecuencia de su propio dinamismo interno, pero también de los cambios económicos, culturales y políticos que, a nivel más amplio, tienen lugar en el entorno cada vez más abierto en que se mueve la actividad de los agricultores. Aunque tales transformaciones están en consonancia con las tendencias que se observan en otros países, presentan en Andalucía singularidades que deben ser tenidas en cuenta a la hora de definir las políticas futuras de nuestra Comunidad Autónoma y los nuevos perfiles profesionales que demanda una agricultura compleja y multifuncional.

En ese contexto cambia el marco de referencia en el que se había venido desarrollando la actividad agraria durante las últimas cuatro décadas y, consecuentemente, cambia el lugar de la agricultura en el conjunto de la sociedad, reconvirtiéndose la profesión de agricultor para responder a las nuevas demandas de los mercados, de los consumidores y de los poderes públicos. Pero no sólo cambia el sentido de la profesión de agricultor, sino también la de los que participan en la gestión técnica y administrativa del sector agrario, es decir, los ingenieros agrónomos. La profesión de ingeniero agrónomo es una profesión cargada de futuro si sabe adaptarse a los cambios que afectan hoy a la agricultura y el mundo rural.

El objetivo de esta ponencia es ofrecer precisamente algunas reflexiones sobre las nuevas orientaciones de la profesión de ingeniero agrónomo a la luz de los debates que atraviesan la actualidad del sector agrario. La tesis que voy a desarrollar se resume en lo siguiente:

Al igual que durante la etapa álgida de la modernización productivista de los años 60 y 70 la profesión de ingeniero agrónomo fue capaz de jugar un papel decisivo en el desarrollo de la agricultura española, contribuyendo a que los agricultores se impregnaran de una cultura marcada entonces por la especialización productiva, la mecanización, la intensificación y la maximización de los recursos disponibles, en los comienzos del siglo XXI la profesión de ingeniero agrónomo debe contribuir a que los agricultores españoles se incorporen al nuevo paradigma de la multifuncionalidad enfatizando la eficiencia productiva, la calidad y seguridad de los alimentos, el respeto por el medio ambiente, la preservación del paisaje, la equidad y, en definitiva, la

búsqueda de un equilibrio entre rentabilidad económica y bienestar social para hacer más sostenible el desarrollo de nuestros pueblos y comunidades rurales.

Precisamente porque el paradigma de la multifuncionalidad implica el reconocimiento de la diversidad en la agricultura (frente a la especialización productiva y la modernización selectiva de antaño) como un factor positivo para el desarrollo y porque implica también el reconocimiento de que otros sectores y actividades contribuyen al bienestar del mundo rural (frente al tradicional protagonismo de la agricultura y los agricultores), la profesión de ingeniero agrónomo debe renovarse desprendiéndose de su antiguo halo corporativista para convertirse en una profesión abierta a otras profesiones. Ese es el reto de los ingenieros agrónomos, y también su responsabilidad.

1. Una profesión polivalente para una agricultura multifuncional

La profesión de ingeniero agrónomo se enmarca en el contexto de cambios que afectan hoy a la agricultura, un contexto que puede actuar como una estructura de oportunidades si se sabe responder a él con amplitud de miras y visión de futuro. Dicho contexto puede analizarse distinguiendo varias dimensiones: económico-productiva, sociocultural, medioambiental, ética y política, que si bien actúan de forma interrelacionada, se tratarán aquí por separado en aras de una mayor claridad expositiva y viendo en qué medida afectan al perfil profesional de los ingenieros agrónomos.

1.1. Dimensión económico-productiva

Es evidente que, desde el punto de vista económico, la agricultura continúa siendo un pilar fundamental para el desarrollo del sector agroalimentario andaluz y un elemento de gran importancia para el equilibrio territorial y la dinamización de las zonas rurales de Andalucía. Las transformaciones experimentadas por la agricultura andaluza en el terreno productivo, con importantes aumentos de productividad, convierten al sector agrario andaluz en un sector imprescindible para el desarrollo de las industrias agroalimentarias. Asimismo, la amplia extensión de la actividad agraria en el conjunto de la región la convierten en una actividad necesaria para el mantenimiento de un mundo rural vivo y dinámico en Andalucía. Alcanzado un elevado nivel de suficiencia alimentaria, la agricultura andaluza se enfren-

ta al reto de la competitividad, de la eficiencia en la utilización de los recursos productivos y de la calidad y seguridad en el consumo de alimentos.

Ser hoy un agricultor eficiente no significa alcanzar los más altos rendimientos productivos en sus explotaciones, sino saber utilizar de forma racional los recursos disponibles y hacer una equilibrada aplicación de los insumos reduciendo costes innecesarios. Los avances en las ciencias agrarias y la aplicación de las nuevas tecnologías de la información en la gestión de las explotaciones agrarias ponen de manifiesto la mayor eficiencia de sistemas de producción distintos de los convencionales, mostrando cómo con una más equilibrada utilización de los insumos, un menor grado de laboreo o un enfoque más integral en la lucha contra plagas y enfermedades de las plantas y animales, se logran iguales rendimientos, pero con menores costes económicos. Esto ha dado pie al desarrollo de nuevos sistemas de producción, como la agricultura de conservación o la agricultura integrada, que se convierten en un nuevo ideal de modernidad. Asimismo, la plena integración de la agricultura en el sector agroalimentario convierte a la actividad agraria en un eslabón de una larga cadena que va desde el agricultor al consumidor y donde las demandas de los mercados se manifiestan sobre todo a través de las señales que emiten las industrias alimentarias y de los centros de distribución. La dimensión productiva de la agricultura es hoy una dimensión cada vez más subordinada a los criterios de calidad y tipificación marcados por los sectores industrial y de distribución de alimentos, de modo que los agricultores deben gestionar sus explotaciones a la luz de las señales que estos sectores emitan y no pensando en la autonomía de que disfrutaban antaño, pero que hoy es sólo un recuerdo. Sin embargo, la realidad nos dice que este nuevo marco de referencia y los nuevos sistemas de gestión y producción que conlleva encuentran dificultades para penetrar en la cultura de los agricultores, impregnada todavía de los valores productivistas y de los hábitos agrícolas convencionales.

Y es ahí donde radica la importancia de la profesión de ingeniero agrónomo en el ámbito productivo, una profesión que, en sintonía con los nuevos valores de la modernidad, debe contribuir a que se vaya sustituyendo la ya vieja cultura de la eficacia, cuyo sentido y fin último era la maximización de los rendimientos y el productivismo a ultranza, por otra nueva cultura de la eficiencia, basada en la optimización de los recursos productivos y en un adecuado aprovechamiento de las nuevas tecnologías. Asimismo, la orientación profesional del ingeniero agrónomo, demasiado anclada en la gestión productiva de las explotaciones agrarias, debe ampliarse al sector industrial

y de distribución, de modo que se incremente su presencia en el mundo de la empresa agroalimentaria y en el complejo mundo de las cadenas distribuidoras de alimentos.

1.2. Dimensión sociocultural

Estudios sobre las sociedades industriales avanzadas realizados desde la sociología muestran la expansión creciente de los llamados *valores postmaterialistas* en la opinión pública, unos valores caracterizados por resaltar la importancia de la calidad (frente a la cantidad) de los bienes y servicios, la limitación del productivismo (frente al consumismo exacerbado), la preocupación por los riesgos de las nuevas tecnologías (biotecnología, transgénicos, energía nuclear,...) sobre la salud de los ciudadanos (frente al tecnocentrismo y la fe ilimitada en la ciencia) o la puesta en valor de bienes no tangibles situados al margen del mercado (como el paisaje, el patrimonio cultural o los recursos naturales). Tales estudios muestran también que la presencia de esos valores se produce sobre todo en sectores ilustrados de la población (personas de edad media, alto nivel de instrucción, ocupados en profesiones liberales o en áreas vinculadas a las políticas de bienestar, como la sanidad, la enseñanza o los servicios sociales), que tienen una elevada capacidad de influencia en los centros políticos de decisión o en los medios de comunicación. Este cambio cultural tiene efectos importantes sobre la utilización de los espacios rurales, relegando a un segundo plano su tradicional utilización productiva en beneficio de otras utilidades, como la preservación del paisaje, la conservación del medio ambiente o la elaboración de productos diferenciados sobre la base de su identificación con un determinado territorio.

Expresión de este avance de los valores postmaterialistas en materia de consumo de alimentos es, por un lado, el desarrollo del principio de *trazabilidad* de los productos agroalimentarios para asegurar que su origen y proceso de elaboración sigue un código de buenas prácticas, y, por otro, la expansión de distintivos, etiquetas y certificaciones para garantizar la calidad diferenciada de los productos que se consumen. Es también expresión de este cambio sociocultural la recuperación y puesta en valor del patrimonio natural para potenciar sus funciones recreativas y de ocio (por ejemplo, en turismo rural, en deportes de montaña o en deportes emergentes, como el golf) o el desarrollo de una nueva arquitectura rural para evitar el deterioro del paisaje (por ejemplo, en la construcción o rehabilitación de casas de

labranza o en la instalación de equipamientos agrícolas), al igual que también forman parte de ese cambio sociocultural las nuevas concepciones de la arquitectura urbana donde la presencia de zonas ajardinadas introducen una dimensión agraria en el núcleo central de las grandes ciudades. Finalmente, los cambios demográficos y el retorno a sus antiguos pueblos de población ya jubilada pero todavía con inquietudes y deseos de sentirse activos, así como la emergencia de patologías causadas por el stress de las ciudades sobre determinados grupos de la población, generan nuevas utilidades para la actividad agraria en la forma de huertos y pequeñas granjas que pueden cumplir funciones terapéuticas entre esos colectivos.

Este contexto abre un interesante conjunto de oportunidades para la profesión de ingeniero agrónomo si muestra capacidad para ampliar su contenido formativo y disposición a cooperar con nuevas titulaciones surgidas de disciplinas conexas, como las ciencias de la nutrición, la tecnología de los alimentos, la biotecnología, la sociología del consumo, la arquitectura y el diseño artístico, la psicología, la geriatría o las ciencias de la educación.

1.3. Dimensión medioambiental

Es un hecho que la agricultura ha pasado a formar parte del conjunto de actividades consideradas como contaminantes por sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Después de un largo periodo de excepcionalidad medioambiental, durante el cual la actividad agraria era concebida como una actividad en sintonía con la naturaleza, la agricultura es hoy tratada como una actividad potencialmente contaminante, y eso tiene importantes efectos sobre la profesión de agricultor y sobre los técnicos que se encargan de asesorarles en la gestión de las explotaciones, es decir, los ingenieros agrónomos, que adquieren así una importante responsabilidad.

La dimensión medioambiental de la agricultura no se define sólo en términos negativos por los efectos contaminantes de determinados sistemas de producción, sino también en términos positivos, dado que una adecuada utilización de los recursos naturales puede ser el mejor modo de conservar el medio ambiente en los espacios rurales, sobre todo los considerados espacios sensibles por estar ubicados en hábitats de importancia para la biodiversidad. En sintonía con esta dimensión, emergen nuevos sistemas de producción que, si bien tienen una componente económico-productiva evidente (como ocurre con los ya mencionados de la agricultura ecológica,

la agricultura integrada o la de conservación), responden también a una lógica medioambiental (por ejemplo, reduciendo la intensidad del laboreo para evitar la erosión de los suelos, o llevando a cabo tratamientos fitosanitarios de carácter integrado para impedir la ruptura del equilibrio ecológico) que le da a la profesión de agricultor una nueva legitimidad ante los ciudadanos. En esta misma línea se sitúan también las nuevas orientaciones de la agricultura de regadío, unas orientaciones que, respondiendo a las ideas de la llamada Nueva Cultura del Agua, abogan por un uso racional de los recursos hídricos y una adecuada modernización de las instalaciones de riego. También se manifiesta la dimensión medioambiental de la agricultura en sus funciones positivas para la prevención de los incendios forestales mediante una adecuada realización de tareas de limpieza y desbroce en las zonas boscosas donde estén ubicadas las explotaciones agrarias.

Los agricultores dicen orgullosos que ellos son los mejores ecologistas, pero esa afirmación hay que probarla día a día con la realización de prácticas que estén en verdadera sintonía con el paradigma del desarrollo sostenible que hoy impera en nuestra cultura. Y es ahí donde la función de los ingenieros agrónomos adquiere una importancia decisiva como representantes que son de una profesión formada en los centros neurálgicos del conocimiento científico (las universidades) e impregnada de los valores postmaterialistas que dominan hoy la sociedad europea. Ante unos agricultores imbuidos todavía de una lógica productivista basada en la maximización de los recursos y en las exigencias ciegas del mercado, el ingeniero agrónomo tiene la oportunidad de actuar ante aquéllos como agente de difusión de los valores que conforman el paradigma del desarrollo sostenible, contribuyendo a que la transición hacia nuevos sistemas de producción sea realizada con las menores dificultades y el menor coste posible para los agricultores.

1.4. Dimensión ética

Toda profesión debe tener una componente ética que guíe la actividad de los que la ejercen, indicándoles lo que es bueno y lo que es malo para el conjunto de la sociedad. La profesión de agricultor ha estado tradicionalmente marcada por su función cuasi religiosa de alimentar a la población, esforzándose para ello en lograr constantes aumentos de la productividad mediante la modernización de sus explotaciones. En consonancia con ello, la profesión de ingeniero agrónomo se ha guiado por una ética de la produc-

ción, contribuyendo a que los agricultores alcanzaran el ideal del *buen agricultor* a través de la maximización de los recursos disponibles. El *buen ingeniero* era el que asesoraba adecuadamente al agricultor y lo adentraba en la cultura del productivismo para alcanzar las máximas cotas de rendimiento en su explotación. A una determinada profesión de agricultor le correspondía una determinada profesión de ingeniero agrónomo.

Hoy las cosas han cambiado en el terreno de la ética profesional. Los agricultores son conscientes de que los recursos naturales son limitados y de que no les pertenecen en exclusiva a ellos, sino que deben dejarlos en buen estado para que puedan ser utilizados por las generaciones futuras. Por eso, los agricultores, que saben que un recurso agotado es un recurso inútil, han de asumir el compromiso ético de hacer un uso adecuado de los recursos naturales, poniendo límites a su explotación con fines productivos para garantizar su utilidad futura. Asimismo, se ha instalado una ética de la salud en lo que se refiere al consumo de alimentos, de tal modo que la legitimidad de la profesión de agricultor ya no está basada en la producción de alimentos abundantes y baratos, sino en que sean productos sanos y de calidad. También se erige dentro del panorama de la ética moderna en materia de agricultura una responsabilidad por aspectos que antes no eran suficientemente contemplados, como las condiciones de trabajo en las explotaciones, un aspecto éste que adquiere importancia en momentos como los actuales donde se produce la llegada masiva de inmigrantes temporeros para la realización de las labores agrícolas. Más recientemente, y con desigual intensidad, se abre paso una preocupación de la sociedad por el tratamiento que reciben los animales durante el proceso de cría y engorde que se lleva a cabo en las granjas, mostrando una dimensión ética hasta ahora poco subrayada en la relación del hombre con los seres vivos y que es reflejo de los valores postmaterialistas a los que antes se hizo mención. No hay que olvidar en esta dimensión ética de la profesión, todo lo relativo a las relaciones Norte-Sur en materia de desarrollo agroalimentario, dado que, cada vez es más frecuente la participación de los ingenieros agrónomos andaluces en programas de cooperación con países en vías de desarrollo, bien a través de ONGs o de instituciones oficiales, asumiendo así una ética de la solidaridad con las poblaciones más desfavorecidas del planeta. En ese contexto, son válidas las reflexiones anteriores sobre una nueva lógica de modernización (más eficiente, más sostenible y más incluyente), si bien atemperada por las especiales circunstancias en materia de suficiencia alimentaria que experimentan esos países.

Esos nuevos compromisos éticos que impregnan la cultura de los agricultores deben ser también los de los ingenieros agrónomos si quieren que su profesión recupere legitimidad ante éstos y ante el conjunto de la ciudadanía.

1.5. Dimensión política

Las políticas agrarias experimentan cambios importantes a tono con las transformaciones de la agricultura y el mundo rural. Las sucesivas reformas de la PAC son una buena muestra de ello, especialmente los cambios introducidos por la reforma aprobada en el pasado mes de junio. De las reformas emprendidas en los últimos diez años y de los efectos que se prevén con esta última, se va configurando un modelo de política agraria que orienta la profesión de agricultor hacia una profesión polivalente en la que, junto a su evidente dimensión empresarial, se abre paso otras dimensiones en sintonía con la multifuncionalidad de la agricultura. De ahí que para ser beneficiario de las ayudas contempladas en las nuevas políticas agrarias, el agricultor deberá llevar a cabo una adecuada gestión de su explotación contemplando no sólo sus aspectos productivos, sino también los que tienen que ver con el medio ambiente, el territorio, la salud, la cultura y la generación de empleo. Estas exigencias, que componen el denominado segundo pilar de la PAC, se han concretado ya en algunos países de la UE mediante fórmulas contractuales (como es el caso de los contratos territoriales de explotación franceses, denominados hoy Contratos de Agricultura Sostenible) que requieren importantes cambios en la concepción y gestión de las explotaciones agrarias, cambios para los que muchos agricultores no están todavía preparados (y ni siquiera mentalizados), haciendo necesaria la existencia de una administración renovada en su red territorial de apoyo al sector y la presencia de organizaciones profesionales que jueguen el papel de partneriado que tan buenos resultados está dando en otros países de la Unión Europea.

Y es ahí precisamente, en la necesidad de disponer de una adecuada infraestructura logística de apoyo y asesoramiento técnico a los agricultores para que puedan responder a las exigencias de la multifuncionalidad y aprovechar las oportunidades que les abre el segundo pilar, donde la profesión de ingeniero agrónomo adquiere una dimensión nueva y renovada. Al igual que en los años sesenta y setenta los ingenieros agrónomos jugaron un papel decisivo dentro de los servicios de extensión agraria para incorporar a los agricultores españoles en el tren de la modernización productivista,

hoy pueden volver a jugarlo como agentes de una modernización diferente, basada en la eficiencia productiva, la sostenibilidad medioambiental, el equilibrio territorial, la calidad de los alimentos, el desarrollo rural, la salud de las personas y el bienestar de los animales. En el marco de una renovación de la administración agraria, se hace necesario una especie de refundación de los servicios de extensión con pautas del siglo XXI y con modelos de organización adaptados a la cultura del partenariado público-privado que impregna las políticas públicas. En esa refundación deben estar presentes los ingenieros agrónomos, si bien con una diferencia sustancial respecto a épocas pasadas: su presencia no puede ser ya la de una profesión con vocación de ejercer el monopolio del conocimiento en materia de agricultura, sino la de una profesión más, que junto a otras (veterinarios, forestales, biólogos, geógrafos, sociólogos, antropólogos, estadísticos, ambientalistas, arquitectos, ...) y en un esfuerzo multidisciplinario, debe contribuir a una gestión sostenible de los espacios rurales. Y esto lo saben las nuevas generaciones de ingenieros agrónomos que, aprovechando las oportunidades ofrecidas por los programas de intercambio universitario (como el programa Erasmus), han tenido ocasión de comprobar cómo se renueva la profesión en países, como Francia, Países Bajos o Reino Unido, que han estado en la vanguardia de los avances en las ciencias agrarias.

En definitiva, una nueva agricultura exige una nueva profesión de agricultor, pero para que ésta se desarrolle es preciso definir también nuevos perfiles profesionales para los que se encargan de asesorar técnicamente a los agricultores en la gestión de sus explotaciones. Los ingenieros agrónomos están hoy ante el reto de su renovación, debiendo dejar de lado su vieja vocación corporativista e integrarse con otras profesiones para contribuir a la nueva modernización de la agricultura andaluza. Sólo así podrá ser una profesión cargada de futuro.



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 765-769

Primera conferencia anual de la red latinoamericana de estudios sobre integración y comercio

Pedro CALDENTEY DEL POZO

Los días 6 y 7 de noviembre de 2003 se celebró en Barcelona la primera reunión de la Euro-Latin Study Network on Integration and Trade (Red euro-latinoamericana de estudios sobre integración y comercio) bajo el patrocinio del la Oficina especial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto para la integración Latinoamericana y el Caribe (INTAL) del BID con sede en Buenos Aires. El acto se celebró en la Universidad Pompeu Fabra y fue organizado por el Centro para la Recerca en Economía Internacional (CREI) de la Universidad Pompeu Fabra en colaboración con el Kiel Institute for World Economics (KIEL) y el Robert Schuman Centre for Advanced Studies of the European University Institute (RSCAS).

1 Profesor del Departamento de Economía, Ciencias Jurídicas y Sociología de ETEA. Director de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.

La reunión ponía en marcha la primera actividad de esta red promovida por el BID con la intención de reforzar los enlaces del mundo académico latinoamericano con el europeo y de propiciar la definición de puntos de investigación comunes. La conferencia se orientó en torno a los debates sobre la integración y el comercio.

Con un enfoque exclusivamente académico y de contenido notablemente ortodoxo, la reunión tuvo tres sesiones dedicadas a las dimensiones macroeconómicas de la integración regional, a la ampliación de la Unión Europea y las políticas de ajuste durante la transición, y al impacto de la integración regional en el crecimiento y la convergencia económica.

La reunión contó con la presencia de un selecto grupo de miembros de universidades europeas y latinoamericanas y con representantes del BID, CEPAL, Comisión Europea, FMI, y otras instituciones.

Tras la inauguración del acto por Andreu Mas-Colell (Consejero de universidades, investigación y sociedad de la Generalitat de Catalunya), por Carlo Binetti (Representante especial del BID en Europa) y por Juan José Taccone (Director del INTAL-BID), la reunión comenzó con una conferencia de André Sapir, profesor de la Universidad Libre de Bruselas. André Sapir ha alcanzado una cierta notoriedad como miembro del Grupo de asesores de Romano Prodi y coordinador del llamado Informe Sapir que propone una reorientación importante de las políticas y el presupuesto de la Unión Europea. La conferencia anunciaba algunas lecciones para América Latina pero se concentró exclusivamente en presentar el contenido del informe.

Sapir expuso su análisis sobre el menor crecimiento de las economías europeas frente al de la economía estadounidense y destacó las dificultades de la UE para impulsar un modelo de crecimiento dinámico. En su opinión, el crecimiento debe ser la primera prioridad de la UE como condición fundamental para sostener el modelo social europeo y garantizar el reto de la ampliación. Éste y el cumplimiento de los compromisos del Consejo Europeo de Lisboa son los principales retos de la UE según Sapir.

El informe recoge una agenda de 6 puntos de la que se derivan 35 recomendaciones. Los 6 puntos son los siguientes:

1. Hacer más dinámico el mercado único.
2. Reforzar la investigación en I+D.

3. Mejorar el desarrollo de la política macroeconómica.
4. Rediseñar las políticas europeas de convergencia y crecimiento.
5. Mejorar el gobierno económico de la UE.
6. Reorganizar el presupuesto comunitario con criterios de crecimiento y solidaridad.

Su conocido informe sugiere definir ingresos a partir de impuestos de dimensión europea y una reorganización radical del presupuesto de gastos. La actual distribución de gastos (fundamentalmente centrada en la política agraria común –PAC, 45% del presupuesto total– y en la política de cohesión regional –30%–) se transformaría para dedicarse a tres políticas: crecimiento, convergencias y reforma. Lo que supondría, entre otras cosas la eliminación de la PAC.

En el coloquio se mencionó la ausencia en el informe, reconocida por el prof. Sapir, de análisis sobre la PAC. En su opinión, todo el mundo reconoce la necesidad de limitar la importancia presupuestaria de la PAC. Las discrepancias reales tendrían más que ver con la necesidad de graduar su progresiva reducción y con el intento de alargarla lo más posible.

La primera sesión sobre las dimensiones macroeconómicas de la integración regional contó con la comunicación de Juan Carlos Berganza, Roberto Chang y Alicia García Herrero, del Banco de España, sobre la “Liability Dollarization, Net Worth Effects, and Contractionary Devaluations”. Contó también con la comunicación de Giancarlo Corsetti (Universidad de Roma III y Yale University, USA), Philippe Martin, (Universidad de Paris I y CERAS, Paris, France) y Paolo Pesenti, (Reserva Federal del Banco de New York) sobre la “Globalización y sus mecanismos de transición”.

La primera sesión concluyó con dos comunicaciones más. La de Antonio Fatás y Ilian Mihov (INSEAD, Fontainebleau, Francia) sobre “La Política Fiscal y la Unión Monetaria Europea”, que introdujo algunos interesantes comentarios sobre la pertinencia del plan de estabilidad y crecimiento de la UE y otros más críticos sobre su inflexibilidad e inadaptación a las circunstancias de cada país. Y con el trabajo de Dirk Niepelt (IIES, Stockholm University, Suecia) sobre “Los conflictos de la distribución intrageneracional: el papel de los requerimientos de equilibrio fiscal”.

La segunda sesión, sobre la ampliación de la Unión Europea y las políticas de ajuste durante la transición, reunió 4 comunicaciones.

En primer lugar, Carlo Altomonte (Università Bocconi de Milán y Katholieke Universiteit Lovaina, Bélgica) expuso su trabajo sobre la “Integración económica regional y la ubicación de la empresas multinacionales”. En segundo lugar, Ansgar Belke (Universidad de Hohenheim, Alemania) presentó su trabajo sobre la “Volatilidad de los tipos de cambio y el crecimiento del empleo: evidencia empíricas desde las economías europeas”.

En tercer lugar, Helena Marques y Hugh Metcalf (Loughborough University, Reino Unido) expusieron su trabajo “Un modelo de gravedad aplicado al impacto de la migración del trabajo en el comercio sectorial en una UE ampliada”. Finalmente, Iulia Traistaru (University of Bonn, Germany), Peter Nijkamp y Simonetta Longhi (Free University of Amsterdam, Holanda) desarrollaron el trabajo “La integración económica, la especialización regional y la concentración de industrias en los países candidatos”.

La tercera sesión, sobre el impacto de la integración regional sobre la convergencia y el crecimiento contó con otras cuatro aportaciones. En primer lugar, Gino A. Gancia, (CREI y Universidad Pompeu Fabra) presentó “Globalización, divergencia y Stagnation”. En segundo lugar, Hubert Kempf (CNRS y Université Paris I, Panthéon Sorbonne) y Stéphane Rossignol, (Université de Versailles y CNRS, Francia) expusieron el tema “Crecimiento, inequidad e integración: un análisis de política económica”.

En tercer lugar, Nicole Madariaga y Sylvie Montout (University of Paris I, Panthéon Sorbonne–Maison des Sciences Economiques, Francia) y Patrice Ollivaud (OCDE) presentaron “Convergencia regional, liberalización comercial y Agglomeration de actividades: un análisis de los casos de NAFTA y MERCUSOR”. Finalmente, Gianmarco I. P. Ottaviano (Università di Bologna, Italia) y Jacques–François Thies (CERAS, Francia y Université Catholique de Louvain, Bélgica) trataron sobre “Agglomeration and Economic Geography”.

Especial interés tuvieron los comentarios a la tercera sesión por parte de Omar Licandro (Robert Schuman Centre for Advanced Studies of the European University Institute –RSCAS– Florencia).

Cerraron las jornadas Robert Devlin (Deputy Manager, Integration and Regional Programs Department, BID) y Antoni Esteveordal (Principal Trade Economist, BID).

El título de la conferencia resultó ser algo engañoso y más partiendo del BID como organizador principal. La agenda de la reunión estuvo más bien

volcada en los intereses académicos europeos (la metodología era una comunicación europea y un comentarista latinoamericano) y en un enfoque ortodoxo de la economía aplicada. Sólo los comentarios de Omar Licandro hicieron un esfuerzo de aplicación a los debates de libre comercio e integración en América Latina.

La reunión final sobre la evolución de la red comentó todos estos aspectos. Esta red planea ampliar el enfoque a otras disciplinas y a la aplicación de políticas.



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 771-776

XVI Reunión del Grupo Fomento Social

(Madrid, 29-30 noviembre 2003)

Ildefonso CAMACHO LARAÑA S. J.

El Grupo Fomento Social reúne a jesuitas de España y Portugal que trabajan en el campo social, bien sea en la acción directa, bien en las tareas de estudio e investigación, bien mediante la inserción en zonas marginadas. Su encuentro anual ha tenido lugar esta vez en Madrid, en la Casa de las Damas Apostólicas del Corazón de Jesús (Paseo de la Habana, 198). Se reunieron un total de 34 jesuitas, a las que se unieron en algunos momentos un grupo de laicos.

El tema central de la reunión fue: "El África subsahariana". A él se dedicó todo el primer día, el sábado día 29. La mañana estuvo consagrada a aspectos más teóricos, dejándose para la tarde el testimonio de personas que habían pasado algún tiempo en aquellos países o habían trabajado cuestiones relativas a los mismos. Hay que señalar que el P. Peter-Hans Kolvenbach, General de la Compañía de Jesús, había designado, en carta de enero último, al continente africano como una de las cinco prioridades para el trabajo de

los jesuitas en el futuro inmediato¹. La elección de este tema por parte del Grupo Fomento Social resultaba, por consiguiente, muy en sintonía con las orientaciones generales de la Compañía.

1. El tema de fondo: “África subsahariana en el nuevo escenario económico y político mundial”

La ponencia marco del sábado por la mañana corrió a cargo de SERGIO CALUNDUNGO, de nacionalidad angoleña y representante para Angola de Intermón Oxfam. La tituló: “África subsahariana en el nuevo escenario económico y político mundial”. Después de exponer algunos datos relativos a la región, que mostraban fehacientemente lo crítico de la situación por la que atraviesan aquellos países, se detuvo en los aspectos más estructurales. Para ello recorrió la historia del continente, fijándose sobre todo en los procesos de colonización (derivados de la Conferencia de Berlín de 1815) y de descolonización (en los años 50–60 del siglo XX). Como consecuencia de todo ello se han ido forjando unos Estados–nación que son bien ajenos a la realidad étnica y social de aquellos pueblos. Posteriormente, la posguerra ha dejado huérfana la estructura política anterior. De ahí que pueda decirse que África va a la deriva.

Buena parte del largo diálogo que siguió giró en torno al papel imposible de los Estados en la actual etapa de globalización después de 1989. Sobre la evolución del Estado se subrayaron dos aspectos: la casi inexistencia de un verdadero régimen fiscal (unida muy frecuentemente a su ineficacia) y la tendencia creciente a la privatización de servicios que en otros momentos prestaba el Estado. Las referencias a Angola, país más directamente conocido por el ponente, fueron abundantes. Y también se comentaron algunos aspectos de la vida religiosa, especialmente lo que muchos llaman ya “el nuevo Islam” y sus semejanzas con el evangelismo pentecostalista cristiano.

¹ La carta, dirigida a todos los Superiores Mayores el 1 de enero de 2003, puede verse en: *Información S. J.* (marzo–abril 2003) 38–41. En ella se fijan cinco prioridades apostólicas, después de un largo proceso de discernimiento que se inició ya en la Congregación General 34 de 1995. dichas prioridades son: África, China, el apostolado intelectual, las instituciones que lleva la Compañía en Roma, la atención a los emigrantes.

2. Otras aportaciones en torno al tema del encuentro

La tarde del sábado se empleó, como queda dicho, en otras aportaciones referentes a África. Concretamente fueron cuatro:

1ª) JACOBO OCHARÁN, desde 1998 Coordinador de la Ayuda Humanitaria de Intermón Oxfam, se centró sobre todo en su experiencia de un año en Tanzania, concretamente en Zanzíbar, ciudad situada en la isla del mismo nombre frente a las costas de Tanzania en el océano Índico, que es una zona eminentemente musulmana. Explicó cómo se había decidido a esto después de dos años de trabajo con los refugiados en Ruanda, donde experimentó la dificultad para entenderse sin conocer la lengua. Por eso fue a Tanzania con el objetivo de aprender la lengua swahili, una de las más usadas en el continente, como instrumento para conocer a fondo la realidad africana. Expuso cómo su progresivo conocimiento del swahili le ayudó a entender que los conceptos y categorías de pensamiento del africano son diferentes de los vigentes en Occidente. Como ejemplo significativo puede citarse el concepto de individuo, que allí no se entiende si no es en estrecha relación con la familia, el grupo, el clan. La dimensión colectiva es muy importante, y además tiene poco que ver con lo que nosotros entendemos por colectivismo. Esto explica lo difícil que es trasladar allí instituciones nacidas en Occidente, algunas tan decisivas como el Estado o la democracia. Algo parecido ocurre con la educación –tan necesaria en aquel continente–: sería preciso también que se adoptase en ella un sistema de codificación no importado. En todo caso –y esta fue como la síntesis de toda su intervención y de su experiencia en Tanzania–, conocer la lengua es esencial para conocer África.

2ª) FERNANDO FRANCO, Director del Secretariado para la Justicia Social de la Compañía de Jesús (en Roma), informó acerca de un seminario que se quiere organizar en la Compañía. Aunque la iniciativa ha sido de la “International Jesuit Network for Development”, el proyecto ha sido asumido posteriormente por los jesuitas de África. El objetivo del seminario consiste en reunir a jesuitas y colaboradores implicados en la resolución de conflictos. El seminario, que se celebrará presumiblemente en Nairobi, entre mayo y julio de 2004, podrá ser la base para una nueva red jesuita en África sobre justicia, paz y desarrollo, que complementaría la Red Africana Jesuita contra el SIDA, ya existente.

3ª) ALBERTO GUERRERO PEYRONA, jesuita, que trabaja como mecánico en Valencia, expuso su experiencia de algunos meses en los campos de refugia-

dos cuando la guerra entre Ruanda y Burundi. Describió su actividad, que era meramente asistencial, pero subrayó la importancia de la misma en un contexto de máxima precariedad y vulnerabilidad. Cuestionó, sin embargo, la ayuda humanitaria, por los efectos destructivos que puede tener sobre la cultura de autoayuda, tan desarrollada en aquellos pueblos.

4ª) MATÍAS GARCÍA GÓMEZ, Profesor de la Facultad de Teología de Granada, presentó una breve comunicación sobre *El tratamiento de África en la obra de S. HUNTINGTON, "Choque de civilizaciones"*. Lo presentó como una réplica a la conocida tesis del fin de la historia, mantenida por Francis Fukuyama tras la caída del muro de Berlín. Para Huntington, este acontecimiento ha servido para hacer reaparecer las culturas o civilizaciones, provocando como un rebrotar de las dinámicas más profundas que existían en el mundo y que estaban como bloqueadas por el dominio de Occidente desde el final de la primera guerra mundial. Él propone como salida para el momento actual el diálogo intercivilizatorio. Y sorprende la escasa atención que presta en toda su obra al continente africano (apenas dos páginas y media de las casi 400 de que consta la obra). En el diálogo que siguió a la comunicación se puso de relieve cómo, a pesar de lo que podría deducirse de la lectura de la obra, esta ha sido de hecho utilizada para justificar la actitud de hegemonía que pretenden los Estados Unidos en el momento actual.

3. Otras comunicaciones

Ya en la mañana del domingo 30 se dio paso a otros temas diferentes del que había ocupado toda la jornada anterior.

Abrió la sesión LLUÍS RECOLONS, jesuita que trabaja en la Fundación Migrastudium que tiene la Compañía de Jesús en Barcelona. Lo hizo con una comunicación acerca del coloquio sobre *Población y ética*, celebrado en El Cairo en la primera semana de septiembre pasado y promovido por la red *International Population Concerns*, que agrupa a jesuitas de distintas partes del mundo, interesados en los temas de población y pobreza desde un punto de vista ético. El coloquio de este año, al celebrarse en El Cairo, pretendía atender especialmente a las posiciones de Islam y cristianismo en relación con estas cuestiones. A él asistieron esta vez algunos jesuitas que trabajan en Egipto, así como laicos de aquel país, tanto cristianos como musulmanes, para exponer las relaciones entre Islam y cristianismo desde su propia experiencia.

Siguió otra comunicación de RAMIR PÁMPOLS, jesuita catalán que forma parte del equipo coordinador de la Misión Obrera de Europa. Hizo una breve información sobre un seminario que están organizando los jesuitas del viejo continente para relanzar el espacio social de la Compañía de Jesús en Europa. El seminario, que se celebrará en Celje (Eslovenia) en los últimos días de agosto de 2004, se ocupará de *La Unión Europea y los países del Sur: perspectivas sociales y políticas*.

Por último, FERNANDO FRANCO presentó el documento *El apostolado social en la Compañía de Jesús. Retos y situación*, que ha sido fruto de un proceso de reflexión y discernimiento en el que han intervenido los Coordinadores del Sector Social de la Compañía en las distintas regiones del mundo, doce personas en total. En él se analizan los retos que, en un mundo marcado por una creciente desigualdad y marginación, debe afrontar el apostolado social. Por “apostolado social” se entiende el conjunto de acciones e iniciativas apostólicas que responden a la misión de la Compañía del servicio de la fe y la promoción de la justicia del Reino, viendo en el vínculo inseparable entre estas dos dimensiones el principio integrador de la misión, que incluye además el diálogo con la cultura y con otras religiones.

La presentación de este documento dio lugar a un coloquio animado, donde se comentó la evolución de la Compañía en su apostolado social en estas últimas décadas: en ello han influido, no sólo los cambios en el mundo y la historia reciente de la propia Compañía de Jesús, sino también las nuevas tendencias en la interpretación de la fe que parecen hoy dominantes.

4. Algunas conclusiones

En la sesión de clausura del encuentro –que tiene la función de ser la asamblea estatutaria del Grupo– se comenzó con una ronda para expresar las conclusiones personales que cada uno había ido sacando del tema central, África. Se observaba que quizás habían quedado más destacados los aspectos negativos de la realidad africana (¿signo de una cierta superioridad occidental o de una cierta incapacidad para entender aquella realidad?). Pero era común el sentir de que se necesita un conocimiento mayor y más diferenciado de África, así como un conocimiento también de nuestra propia realidad en relación con África. ¿No podría poner la Compañía los recursos que posee, en especial en el campo de la educación, a disposición de África? En todo caso, hay que acercarse a aquella realidad sin prejuicios y sin confiar

demasiado en nuestros propios esquemas, aunque hayan sido experimentados en otros lugares; y hay que promover los contactos con aquellos países y estrechar vínculos con ellos.

A la hora de elegir tema para el encuentro del próximo año, algunos sugirieron que se siguiera profundizando en la realidad del continente africano, buscando sobre todo un conocimiento más diferenciado. Pero al final se optó por variar de temática y se escogió para el año que viene una reflexión sobre las tendencias de interpretación de la fe que de hecho son un obstáculo para el apostolado social y para una verdadera armonía entre el servicio de la fe y la promoción de la justicia.



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 777-786

Un compromiso siempre actual: Educar para la paz

Mensaje de Juan Pablo II para la celebración de la
Jornada Mundial de la Paz (1 de enero de 2004)

Me dirijo a vosotros, jefes de las naciones, que tenéis el deber de promover la paz.

A vosotros, juristas, dedicados a abrir caminos de entendimiento pacífico, preparando convenciones y tratados que refuerzan la legalidad internacional.

A vosotros, educadores de la juventud, que en cada continente trabajáis incansablemente para formar las conciencias en el camino de la comprensión y del diálogo.

Y me dirijo también a vosotros, hombres y mujeres que sentís la tentación de recurrir al terrorismo como instrumento inaceptable, comprometiendo así, desde la raíz, la causa por la cual estáis combatiendo.

Escuchad todos el humilde llamamiento del sucesor de Pedro que grita: ¡Aún hoy, al inicio del nuevo año 2004, la paz es posible!, y, si es posible, la paz es también una necesidad apremiante.

1. Una iniciativa concreta

El primer mensaje para la Jornada Mundial de la Paz, al inicio de enero de 1979, se centraba en el lema: «Para lograr la paz, educar para la paz».

Con aquel mensaje de Año Nuevo se continuaba el plan trazado por Pablo VI, el cual había querido para el 1 de enero de cada año la celebración de una Jornada Mundial de oración por la Paz. Recuerdo las palabras del mencionado pontífice en el Año Nuevo de 1968: «Sería nuestro deseo que después, cada año, esta celebración se repitiese como presagio y como promesa, al principio del calendario que mide y describe el camino de la vida en el tiempo, de que sea la Paz con su justo y benéfico equilibrio la que domine el desarrollo de la historia futura».¹

Haciendo mío el deseo expresado por mi venerado predecesor en la Cátedra de Pedro, cada año he mantenido esta noble tradición dedicando el primer día del año civil a la reflexión y la oración por la paz en el mundo.

En los veinticinco años de pontificado, que el Señor me ha concedido hasta ahora, no he dejado de levantar mi voz, ante la Iglesia y ante el mundo, para invitar a los creyentes, así como a todas las personas de buena voluntad, a hacer propia la causa de la paz, para contribuir a la realización de este bien primordial, asegurando así al mundo una era mejor, en serena convivencia y respeto recíproco.

Este año siento también el deber de invitar a los hombres y mujeres de cada continente a celebrar una nueva Jornada Mundial de la Paz. En efecto, la humanidad necesita más que nunca reencontrar la vía de la concordia, al estar estremecida por egoísmos y odios, por afán de poder y deseos de venganza.

2. La ciencia de la paz

Los once mensajes dirigidos al mundo por el papa Pablo VI han trazado progresivamente las coordenadas del camino a recorrer para alcanzar el ideal de la paz. Poco a poco el gran pontífice fue ilustrando los diversos capítulos de una verdadera y propia «ciencia de la paz». Puede ser útil recordar los temas de los mensajes dejados por el papa Montini para dicha ocasión.²

¹ PABLO VI, (1967), *Insegnamenti*, V, 620.

² 1968: Primero de enero: Jornada Mundial de la Paz.
1969: La promoción de los derechos del hombre, camino hacia la paz.

Cada uno de ellos conserva aún hoy una gran actualidad. Incluso frente al drama de las guerras que, al comienzo del Tercer Milenio, todavía ensangrientan las regiones del mundo, sobre todo en Oriente Medio, estos escritos, en algunos de sus pasajes, tienen el valor de avisos proféticos.

3. Glosario de la paz

Por mi parte, a lo largo de estos veinticinco años de pontificado, he procurado avanzar por el camino iniciado por mi venerado predecesor. Al comienzo de cada nuevo año, he exhortado a las personas de buena voluntad a reflexionar, a la luz de la razón y de la fe, sobre los diversos aspectos de una convivencia ordenada.

Ha surgido así una síntesis de doctrina sobre la paz, que es como un glosario sobre este argumento fundamental; un glosario fácil de entender para quien tiene el ánimo bien dispuesto, pero al mismo tiempo extremadamente exigente para toda persona sensible al porvenir de la humanidad.³

1970: Educarse para la paz a través de la reconciliación.

1971: Todo hombre es mi hermano.

1972: Si quieres la paz, trabaja por la justicia.

1973: La paz es posible.

1974: La paz depende también de ti.

1975: La reconciliación, camino hacia la paz.

1976: Las verdaderas armas de la paz.

1977: Si quieres la paz, defiende la vida.

1978: No a la violencia, sí a la paz.

³ Siguen los temas de las 25 sucesivas Jornadas Mundiales de la Paz:

1979: Para lograr la paz, educar para la paz.

1980: La verdad, fuerza de la paz.

1981: Para servir a la paz, respeta la libertad.

1982: La paz, don de Dios confiado a los hombres.

1983: El diálogo por la paz, una urgencia para nuestro tiempo.

1984: La paz nace de un corazón nuevo.

1985: La paz y los jóvenes caminan juntos.

1986: La paz es un valor sin fronteras. Norte-Sur, Este-Oeste: una sola paz.

1987: Desarrollo y solidaridad: dos claves para la paz.

1988: La libertad religiosa, una condición para la pacífica convivencia.

1989: Para construir la paz, respeta las minorías.

1990: Paz con Dios creador, paz con todas las criaturas.

1991: Si quieres la paz, respeta la conciencia de cada persona.

1992: Creyentes unidos en la construcción de la paz.

1993: Si quieres la paz, sal al encuentro del pobre.

Los distintos aspectos de la paz ya han sido ilustrados abundantemente. Ahora no queda más que actuar para que el ideal de la convivencia pacífica, con sus precisas exigencias, entre en la conciencia de los individuos y de los pueblos. Los cristianos sentimos, como característica propia de nuestra religión, el deber de formarnos a nosotros mismos y a los demás para la paz. En efecto, para el cristiano proclamar la paz es anunciar a Cristo que es «nuestra paz» (Ef 2,14) y anunciar su Evangelio que es «el Evangelio de la paz» (Ef 6,15), exhortando a todos a la bienaventuranza de ser «constructores de la paz» (cf. Mt 5,9).

4. Educar a la paz

En el mensaje para la Jornada Mundial de la Paz del 1 de enero de 1979 dirigía ya este llamamiento: «Para lograr la paz, educar para la paz». Esto es hoy más urgente que nunca porque los hombres, ante las tragedias que siguen afligiendo a la humanidad, están tentados de abandonarse al fatalismo, como si la paz fuera un ideal inalcanzable.

La Iglesia, en cambio, ha enseñado siempre y sigue enseñando una evidencia muy sencilla: la paz es posible. Más aún, la Iglesia no se cansa de repetir: la paz es necesaria. Ésta se ha de construir sobre las cuatro bases indicadas por el Beato Juan XXIII en la encíclica *Pacem in terris*: la verdad, la justicia, el amor y la libertad. Se impone, pues, un deber a todos los amantes de la paz: educar a las nuevas generaciones en estos ideales, para preparar una era mejor para toda la humanidad.

5. Educar a la legalidad

En este cometido de educar para la paz, se ve la urgente necesidad de enseñar a los individuos y los pueblos a respetar el orden internacional y

1994: De la familia nace la paz de la familia humana.

1995: La mujer: educadora para la paz.

1996: Demos a los niños un futuro de paz.

1997: Ofrece el perdón, recibe la paz.

1998: De la justicia de cada uno nace la paz para todos.

1999: El secreto de la verdadera paz reside en el respeto de los derechos humanos.

2000: Paz en la tierra a los hombres que Dios ama.

2001: Diálogo entre culturas para una civilización del amor y la paz.

2002: No hay paz sin justicia, no hay justicia sin perdón.

2003: *Pacem in terris*: una tarea permanente.

observar los compromisos asumidos por las Autoridades, que los representan legítimamente. La paz y el derecho internacional están íntimamente unidos entre sí: el derecho favorece la paz.

Desde los albores de la civilización, las agrupaciones humanas que se formaron establecieron acuerdos y pactos para evitar el uso arbitrario de la violencia y buscar una solución pacífica a las controversias que surgían. Además de los ordenamientos jurídicos de cada pueblo, se formó progresivamente otro conjunto de normas que fue calificado como *ius gentium* (derecho de gentes). Con el paso del tiempo, éste se fue difundiendo y precisando a la luz de las vicisitudes históricas de los pueblos.

Este proceso tuvo notable auge con el nacimiento de los Estados modernos. A partir del siglo XVI juristas, filósofos y teólogos se dedicaron a elaborar los diversos capítulos del derecho internacional, basándolo en postulados fundamentales del derecho natural. En este proceso tomaron forma, con mayor fuerza, unos principios universales que son anteriores y superiores al derecho interno de los Estados, y que tienen en cuenta la unidad y la común vocación de la familia humana.

Entre todos estos principios destaca ciertamente aquél según el cual *pacta sunt servanda* (los acuerdos firmados libremente deben ser cumplidos). Ésta es la base y el presupuesto inderogable de toda relación entre las partes contratantes responsables. Su violación llevaría a una situación de ilegalidad y de consiguientes roces y contraposiciones, que tendrían repercusiones negativas duraderas. Es oportuno recordar esta regla fundamental, sobre todo en los momentos en que se percibe la tentación de apelar al derecho de la fuerza más que a la fuerza del derecho.

Uno de estos momentos fue sin duda el drama que experimentó la humanidad durante la segunda guerra mundial: una espiral de violencia, destrucción y muerte, como nunca se había conocido hasta entonces.

6. La observancia del derecho

Aquella guerra, con los horrores y las terribles violaciones de la dignidad humana que causó, llevó a una renovación profunda del ordenamiento jurídico internacional. La defensa y promoción de la paz fueron el centro de un sistema normativo e institucional actualizado ampliamente. Para proteger la paz y la seguridad global, y fomentar los esfuerzos de los Estados para mantener y garantizar estos bienes fundamentales de la humanidad, los

Gobiernos crearon una organización específica al respecto –la Organización de las Naciones Unidas– con un Consejo de Seguridad dotado de amplios poderes de acción. Como eje del sistema se puso la prohibición del recurso a la fuerza. Una prohibición que, según el conocido capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, prevé únicamente dos excepciones. Una confirma el derecho natural a la legítima defensa, que se ha de ejercer según las modalidades previstas en el ámbito de las Naciones Unidas; por consiguiente, dentro también de los tradicionales límites de la necesidad y de la proporcionalidad.

La otra excepción es el sistema de seguridad colectiva, que atribuye al Consejo de Seguridad la competencia y responsabilidad para el mantenimiento de la paz, con poder de decisión y amplia discrecionalidad.

El sistema elaborado con la Carta de Naciones Unidas debía haber preservado a «las futuras generaciones del azote de la guerra, que dos veces, en el arco de tiempo de una vida humana, ha infligido indecibles sufrimientos a la humanidad».⁴ En los decenios sucesivos, sin embargo, la división de la comunidad internacional en bloques contrapuestos, la guerra fría en una parte del globo terrestre, así como los violentos conflictos surgidos en otras regiones y el fenómeno del terrorismo, han producido un alejamiento creciente de las previsiones y expectativas de la inmediata posguerra.

7. Un nuevo ordenamiento internacional

Sin embargo, es preciso reconocer que la Organización de las Naciones Unidas, incluso con límites y retrasos debidos en gran parte al incumplimiento por parte de sus miembros, ha contribuido a promover notablemente el respeto de la dignidad humana, la libertad de los pueblos y la exigencia del desarrollo, preparando el terreno cultural e institucional sobre el cual construir la paz.

La acción de los Gobiernos nacionales recibirá un gran impulso al constatar que los ideales de las Naciones Unidas están muy extendidos, especialmente a través de los gestos concretos de solidaridad y de paz de tantas personas que trabajan en las Organizaciones No Gubernativas y en los Movimientos en favor de los derechos humanos.

Se trata de un significativo estímulo para una reforma que capacite a la Organización de las Naciones Unidas para funcionar eficazmente en la

⁴ Preámbulo de la *Carta de Naciones Unidas*, San Francisco, 26 de junio de 1945.

consecución de sus propios objetivos estatutarios, todavía válidos: «la humanidad, enfrentada a una etapa nueva y más difícil de su auténtico desarrollo, necesita hoy un grado superior de ordenamiento internacional». ⁵ Los Estados deben considerar este objetivo como una precisa obligación moral y política, que requiere prudencia y determinación. Renuevo a este respecto el deseo formulado en 1995: «Es preciso que la Organización de las Naciones Unidas se eleve cada vez más de la fría condición de institución de tipo administrativo a la de ser centro moral, en el que todas las naciones del mundo se sientan en su casa, desarrollando la conciencia común de ser, por así decir, una “familia de naciones”». ⁶

8. La plaga funesta del terrorismo

Hoy el derecho internacional tiene dificultades para ofrecer soluciones a las situaciones conflictivas derivadas de los cambios en el panorama del mundo contemporáneo. En efecto, estas mismas situaciones cuentan frecuentemente entre sus protagonistas con agentes que no son Estados, sino entes derivados de la disgregación de los Estados mismos, o vinculados a reivindicaciones independentistas, o bien relacionados con aguerridas organizaciones criminales. Un ordenamiento jurídico constituido por normas elaboradas a lo largo de los siglos para regular las relaciones entre Estados soberanos encuentra dificultades para hacer frente a conflictos en los que intervienen también entes no asimilables a las características tradicionales de un Estado. Esto vale, concretamente, para el caso de los grupos terroristas.

La plaga del terrorismo se ha hecho más virulenta en estos últimos años y ha producido masacres atroces que han obstaculizado cada vez más el proceso del diálogo y la negociación, exacerbando los ánimos y agravando los problemas, especialmente en Oriente Medio.

Sin embargo, para lograr su objetivo, la lucha contra el terrorismo no puede reducirse sólo a operaciones represivas y punitivas. Es esencial que incluso el recurso necesario a la fuerza vaya acompañado por un análisis lúcido y decidido de los motivos subyacentes a los ataques terroristas. Al

⁵ JUAN PABLO II, *Sollicitudo rei socialis*, 43: AAS 80 (1988), 575.

⁶ Discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York (5 octubre 1995), 14: *L'Osservatore Romano*, ed. semanal en lengua española (13 octubre 1995), p. 9.

mismo tiempo, la lucha contra el terrorismo debe realizarse también en el plano político y pedagógico: por un lado, evitando las causas que originan las situaciones de injusticia de las cuales surgen a menudo los móviles de los actos más desesperados y sanguinarios; por otro, insistiendo en una educación inspirada en el respeto de la vida humana en todas las circunstancias. En efecto, la unidad del género humano es una realidad más fuerte que las divisiones contingentes que separan a los hombres y los pueblos.

En la necesaria lucha contra el terrorismo, el Derecho internacional ha de elaborar ahora instrumentos jurídicos dotados de mecanismos eficientes de prevención, control y represión de los delitos. En todo caso, los Gobiernos democráticos saben bien que el uso de la fuerza contra los terroristas no puede justificar la renuncia a los principios de un Estado de derecho. Serían opciones políticas inaceptables las que buscasen el éxito sin tener en cuenta los derechos humanos fundamentales, dado que ¡el fin nunca justifica los medios!

9. Aportación de la Iglesia

«Bienaventurados los que trabajan por la paz, porque ellos serán llamados hijos de Dios» (Mt 5,9). ¿Cómo esta palabra, que invita a trabajar en el inmenso campo de la paz, podría tener resonancias tan intensas en el corazón humano si no correspondiera a un anhelo y una esperanza que nosotros tenemos de manera imborrable? Y, ¿por qué otro motivo los que trabajan por la paz serán llamados hijos de Dios, si no es porque Él, por su naturaleza, es el Dios de la paz? Precisamente por esto, en el anuncio de salvación que la Iglesia propaga por todo el mundo hay elementos doctrinales de fundamental importancia para la elaboración de los principios necesarios para una pacífica convivencia entre las naciones.

Las vicisitudes históricas enseñan que la edificación de la paz no puede prescindir del respeto de un orden ético y jurídico, según el antiguo adagio: *Serva ordinem et ordo servabit te* (conserva el orden y el orden te conservará a ti). El derecho internacional debe evitar que prevalezca la ley del más fuerte. Su objetivo esencial es reemplazar «la fuerza material de las armas con la fuerza moral del derecho»,⁷ previendo sanciones apropiadas para los transgresores, además de la debida reparación para las víctimas. Esto ha de valer

⁷ BENEDICTO XV, “Appello ai Capi dei popoli belligeranti”, 1 enero 1917: AAS 9 (1917), 422.

también para aquellos gobernantes que violen impunemente la dignidad y los derechos humanos con el pretexto inaceptable de que se trata de cuestiones internas de su Estado.

Dirigiéndome al Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede, el 13 de enero de 1997, indicaba en el Derecho internacional un instrumento de primer orden para la búsqueda de la paz: «El derecho internacional ha sido durante mucho tiempo un derecho de la guerra y de la paz. Creo que está llamado cada vez más a ser exclusivamente un derecho de la paz concebida en función de la justicia y de la solidaridad. Y, en este contexto, la moral debe fecundar el derecho; ella puede ejercer también una función de anticipación del derecho, en la medida en que indica la dirección de lo que es justo y bueno».⁸

A lo largo de los siglos, ha sido relevante la contribución doctrinal ofrecida por la Iglesia –a través de la reflexión filosófica y teológica de numerosos pensadores cristianos– para orientar el derecho internacional hacia el bien común de toda la familia humana. En la historia contemporánea concretamente, los Papas no han dudado en subrayar la importancia del derecho internacional como garantía de la paz, con la convicción de que «frutos de justicia se siembran en la paz para los que procuran la paz» (St 3, 18). La acción de la Iglesia –mediante sus propios instrumentos– está comprometida en este sentido, a la luz perenne del Evangelio y con la ayuda indispensable de la oración.

10. La civilización del amor

Al final de estas reflexiones considero obligado, no obstante, recordar que, para instaurar la verdadera paz en el mundo, la justicia ha de complementarse con la caridad. El derecho es, ciertamente, el primer camino que se debe tomar para llegar a la paz. Y los pueblos deben ser formados en el respeto de este derecho. Pero no se llegará al final del camino si la justicia no se integra con el amor. A veces, justicia y amor aparentan ser fuerzas antagónicas. Verdaderamente, no son más que las dos caras de una misma realidad, dos dimensiones de la existencia humana que deben completarse mutuamente. Lo confirma la experiencia histórica. Ésta enseña cómo, a menudo, la justicia no consigue liberarse del rencor, del odio e incluso de la crueldad. Por sí sola,

⁸ N. 4: *L'Osservatore Romano*, ed. semanal en lengua española (17 enero 1997), p. 6.

la justicia no basta. Más aún, puede llegar a negarse a sí misma, si no se abre a la fuerza más profunda que es el amor.

Por eso he recordado varias veces a los cristianos y a todas las personas de buena voluntad la necesidad del perdón para solucionar los problemas, tanto de los individuos como de los pueblos. ¡No hay paz sin perdón! Lo repito también en esta circunstancia, teniendo concretamente ante los ojos la crisis que sigue arreciando en Palestina y en Oriente Medio. No se encontrará una solución a los graves problemas que aquejan a las poblaciones de aquellas regiones, desde hace demasiado tiempo, hasta que no se decida superar la lógica de la estricta justicia para abrirse también a la del perdón.

El cristiano sabe que el amor es el motivo por el cual Dios entra en relación con el hombre. Es también el amor lo que Él espera como respuesta del hombre. Por eso el amor es la forma más alta y más noble de relación de los seres humanos entre sí. El amor debe animar, pues, todos los ámbitos de la vida humana, extendiéndose igualmente al orden internacional. Sólo una humanidad en la que reine la «civilización del amor» podrá gozar de una paz auténtica y duradera.

Al principio de un nuevo año deseo recordar a las mujeres y a los hombres de cada lengua, religión y cultura el antiguo principio: *Omnia vincit amor* (Todo lo vence el amor). ¡Sí, queridos hermanos y hermanas de todas las partes del mundo, al final vencerá el amor! Que cada uno se esfuerce para que esta victoria llegue pronto. A ella, en el fondo, aspira el corazón de todos.

Vaticano, 8 de diciembre de 2003.

JUAN PABLO II



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 787-792

Discurso de Juan Pablo II a los miembros del Cuerpo Diplomático acreditado ante la Santa Sede

(12 de enero de 2004)

Excelencias, señoras y señores:

Siempre es para mí un placer, al inicio de un nuevo año, encontrarme entre vosotros para el tradicional intercambio de felicitaciones. Agradezco sinceramente las palabras de felicitación que amablemente me ha dirigido en vuestro nombre su excelencia el señor embajador Giovanni Galassi. Os doy de corazón las gracias por vuestros nobles sentimientos, así como por el benévolo interés con que seguís diariamente la actividad de la Sede apostólica. A través de vuestras personas, me siento cercano a los pueblos que representáis. Asegurad a todos la oración y el afecto del Papa, que los invita a unir sus talentos y sus recursos para construir juntos un futuro de paz y de prosperidad compartida.

Este encuentro es también para mí un momento privilegiado, que me brinda la ocasión de echar, juntamente con vosotros, una mirada sobre el mundo, tal como lo están forjando los hombres y mujeres de este tiempo.

La celebración de la Navidad nos acaba de recordar la ternura de Dios para con la humanidad, manifestada en Jesús, y ha hecho resonar una vez más el mensaje siempre nuevo de Belén: "¡Paz en la tierra a los hombres, que Dios ama!".

Este mensaje nos llega también este año, mientras muchos pueblos experimentan aún las consecuencias de luchas armadas, sufren la pobreza y son víctimas de flagrantes injusticias o de pandemias difíciles de controlar. Su excelencia el señor Galassi se ha hecho eco de ellas con la agudeza que conocemos bien. Yo, por mi parte, deseo haceros partícipes de cuatro convicciones que, en este inicio del año 2004, ocupan mis reflexiones y mi oración.

1. La paz siempre amenazada

A lo largo de los últimos meses, la paz ha sido alterada por los acontecimientos que se han sucedido en Oriente Medio, el cual, una vez más, se presenta como una región de contrastes y guerras.

Las numerosas intervenciones realizadas por la Santa Sede para evitar el doloroso conflicto en Irak son bien conocidas. Lo que importa hoy es que la comunidad internacional ayude a los iraquíes, liberados de un régimen que los oprimía, para que puedan volver a tomar las riendas de su país, consolidar su soberanía, decidir democráticamente un sistema político y económico conforme a sus aspiraciones, a fin de que de ese modo Irak vuelva a ser un interlocutor creíble en la comunidad internacional.

La falta de solución del problema israelí-palestino sigue siendo un factor de desestabilización permanente para toda la región, sin contar los indecibles sufrimientos impuestos a las poblaciones israelí y palestina. Nunca me cansaré de repetir a los responsables de estos dos pueblos: la elección de las armas, el recurso al terrorismo, por una parte, y a las represalias, por la otra, la humillación del adversario y la propaganda que impulsa al odio, no llevan a ninguna parte. Sólo el respeto de las legítimas aspiraciones de unos y de otros, la vuelta a la mesa de negociaciones y el compromiso concreto de la comunidad internacional pueden llevar a un inicio de solución. La paz auténtica y duradera no puede reducirse a un simple equilibrio entre las fuerzas contrapuestas; es, sobre todo, fruto de una acción moral y jurídica.

Podrían mencionarse otras tensiones y conflictos, sobre todo en África. Sus consecuencias sobre las poblaciones son dramáticas. A los efectos de la

violencia se añaden el empobrecimiento y el deterioro del entramado institucional, que llevan a pueblos enteros a la desesperación. Es preciso recordar también el peligro que siguen representando la producción y el comercio de armas, que alimentan abundantemente estas zonas de riesgo.

Esta mañana quisiera rendir un homenaje muy particular a monseñor Michael Courtney, nuncio apostólico en Burundi, asesinado recientemente. Como todos los nuncios y todos los diplomáticos, quiso ante todo servir a la causa de la paz y del diálogo. Deseo destacar su valentía y su compromiso para sostener al pueblo burundés en su camino hacia la paz y hacia una fraternidad mayor, cumpliendo así su ministerio episcopal y su misión diplomática. Asimismo, quiero recordar al señor Sergio Vieira de Mello, representante especial de la ONU en Irak, asesinado en un atentado durante su misión. Y deseo recordar a todos los miembros del Cuerpo diplomático que, en el decurso de los últimos años, han perdido la vida o han tenido que sufrir por causa del mandato recibido.

No puedo por menos de mencionar el terrorismo internacional que, al sembrar el miedo, el odio y el fanatismo, deshonra todas las causas que pretende servir. Me contentaré simplemente con decir que toda civilización digna de este nombre implica el rechazo categórico de las relaciones de violencia. Precisamente por esto –y lo digo ante una asamblea de diplomáticos– nunca podremos resignarnos a aceptar pasivamente que la violencia tenga como rehén a la paz.

Hoy es más urgente que nunca lograr una seguridad colectiva más efectiva, que dé a la Organización de las Naciones Unidas el puesto y el papel que le corresponden. Es más necesario que nunca aprender a sacar las lecciones del pasado lejano y reciente. En cualquier caso, una cosa es cierta: la guerra no resuelve los conflictos entre los pueblos.

2. La fe, una fuerza para construir la paz

Aunque aquí hablaré en nombre de la Iglesia católica, sé que las diversas confesiones cristianas y los fieles de otras religiones se consideran testigos de un Dios de justicia y de paz.

Cuando se cree que toda persona humana ha recibido del Creador una dignidad única, que cada uno de nosotros es sujeto de derechos y de libertades inalienables, que servir a los demás es crecer en humanidad, y,

mucho más, cuando se quiere ser discípulos de Aquel que dijo: "En esto conocerán todos que sois mis discípulos, si os amáis los unos a los otros" (Jn 13, 35), se puede comprender fácilmente qué gran capital representan las comunidades de creyentes en la construcción de un mundo pacificado y pacífico.

En lo que le atañe, la Iglesia católica pone a disposición de todos el ejemplo de su unidad y de su universalidad, el testimonio de tantos santos que han sabido amar a sus enemigos, de tantos políticos que han encontrado en el Evangelio la valentía para vivir la caridad en los conflictos. En cualquier parte donde la paz esté en juego, hay cristianos para testimoniar con palabras y obras que la paz es posible. Como bien sabéis, este es el sentido de las intervenciones de la Santa Sede en los debates internacionales.

3. La religión en la sociedad, presencia y diálogo

Las comunidades de creyentes están presentes en todas las sociedades, como expresión de la dimensión religiosa de la persona humana. Por eso, los creyentes esperan legítimamente poder participar en el debate público. Por desgracia, es preciso constatar que no sucede siempre así. En estos últimos tiempos, en algunos países de Europa, somos testigos de una actitud que podría poner en peligro el respeto efectivo de la libertad de religión. Aunque todos están de acuerdo en respetar el sentimiento religioso de las personas, no se puede decir lo mismo del "hecho religioso", o sea, de la dimensión social de las religiones, olvidando en esto los compromisos asumidos en el marco de la que entonces se llamaba la "Conferencia sobre la cooperación y la seguridad en Europa". Se invoca a menudo el principio de la laicidad, de por sí legítimo, si se entiende como la distinción entre la comunidad política y las religiones (cf. *Gaudium et spes*, 76). Sin embargo, distinción no quiere decir ignorancia. Laicidad no es laicismo. Es únicamente el respeto de todas las creencias por parte del Estado, que asegura el libre ejercicio de las actividades del culto, espirituales, culturales y caritativas de las comunidades de creyentes. En una sociedad pluralista, la laicidad es un lugar de comunicación entre las diversas tradiciones espirituales y la nación. Las relaciones entre la Iglesia y el Estado, por el contrario, pueden y deben llevar a un diálogo respetuoso, portador de experiencias y valores fecundos para el futuro de una nación. Un sano diálogo entre el Estado y las Iglesias –que no son adversarios sino interlocutores– puede, sin duda, favorecer el desarrollo integral de la persona humana y la armonía de la sociedad.

La dificultad para aceptar el hecho religioso en el espacio público se ha manifestado de modo emblemático con ocasión del reciente debate sobre las raíces cristianas de Europa. Algunos han releído la historia a través del prisma de ideologías reductoras, olvidando lo que el cristianismo ha aportado a la cultura y a las instituciones del continente: la dignidad de la persona humana, la libertad, el sentido de la universalidad, la escuela y la universidad, y las obras de solidaridad. Sin subestimar las demás tradiciones religiosas, es innegable que Europa se consolidó al mismo tiempo que era evangelizada. Y, con toda justicia, es preciso recordar que, hace muy poco tiempo, los cristianos, promoviendo la libertad y los derechos del hombre, han contribuido a la transformación pacífica de regímenes autoritarios, así como a la restauración de la democracia en la Europa central y oriental.

4. Como cristianos, todos juntos, somos responsables de la paz y de la unidad de la familia humana

Como sabéis, el compromiso ecuménico es uno de los puntos de especial atención de mi pontificado. En efecto, estoy convencido de que si los cristianos lograran superar sus divisiones, el mundo sería más solidario. Por esto, siempre he favorecido los encuentros y las declaraciones comunes, viendo en cada uno de ellos un ejemplo y un estímulo con vistas a la unidad de la familia humana.

Como cristianos, tenemos la responsabilidad del "Evangelio de la paz" (Ef 6, 15). Todos juntos podemos contribuir de modo eficaz al respeto de la vida, a la defensa de la dignidad de la persona humana y de sus derechos inalienables, a la justicia social y a la conservación del medio ambiente. Además, la práctica de un estilo de vida evangélico hace que los cristianos puedan ayudar a sus compañeros en humanidad a superar sus instintos, a realizar gestos de comprensión y de perdón, y a socorrer juntos a los necesitados. No se valora suficientemente el influjo pacificador que los cristianos unidos podrían tener tanto en el seno de su comunidad como en la sociedad civil.

Si digo esto, no es sólo para recordar a todos los seguidores de Cristo la apremiante necesidad de emprender con determinación el camino que lleva a la unidad, tal como la quiere Cristo, sino también para indicar a los responsables de las sociedades los recursos que pueden encontrar en el patrimonio cristiano así como en los que viven de él.

En este ámbito, se puede citar un ejemplo concreto: la educación para la paz. Como podéis reconocer, este es el tema de mi Mensaje para el día 1 de enero de este año. A la luz de la razón y de la fe, la Iglesia propone una pedagogía de la paz, con el fin de preparar tiempos mejores. Desea poner a disposición de todos sus energías espirituales, convencida de que "la justicia ha de complementarse con la caridad" (n. 10). Esto es lo que nosotros, humildemente, proponemos a todos los hombres de buena voluntad, pues "los cristianos sentimos, como característica propia de nuestra religión, el deber de formarnos a nosotros mismos y a los demás para la paz" (n. 3).

Estas son las reflexiones que deseaba compartir con vosotros, excelencias, señoras y señores, al inicio de este nuevo año. Las he madurado ante el belén, ante Jesús, que compartió y amó la vida de los hombres. Él sigue siendo contemporáneo de cada uno de nosotros y de todos los pueblos aquí representados. Encomiendo a Dios, en la oración, sus proyectos y sus realizaciones, a la vez que invoco sobre vosotros y sobre vuestros seres queridos, la abundancia de sus bendiciones.

¡Feliz Año nuevo!



Revista de Fomento Social, 58 (2003), 793-807

RECENSIONES

SOCIOLOGÍA

DÍAZ-SALAZAR, R. (Ed.), (2003), *Trabajadores precarios. El proletariado del siglo XXI*, Madrid, Ediciones HOAC, 267 págs.

Es esta una excelente obra para entender, acceder y abordar, uno de los fenómenos cruciales por donde “*sangran*”, vida y trabajo, las actuales estructuras sociales y laborales de los países desarrollados, esto es, la precariedad del trabajo. Y no sólo, es excelente, para aproximarse y comprender, esas realidades precarias, sino para desvelar los discursos –de carácter metafísico en tantas ocasiones– que conjuran la vulnerabilidad, de vida, de trabajo, de biografía, de un amplio segmento de trabajadores, hasta transformarla, por arte de “birlibirloque” ideológico y propagandístico, en ventaja competitiva y flexibilidad necesaria, bajo el mantra del imperativo de la –única– globalización –posible–. El libro aborda, por tanto, la

situación del trabajador en precario, o todo un bloque social de trabajadores y sujetos que, por un lado, son reducidos a la categoría de mano de obra genérica, barata y reemplazable –sean cuales sean sus cualificaciones y saberes laborales– en las fábricas difusas actuales, y que, por otro, son emplazados a conjugar y resistir la pobreza, la inseguridad y la vulnerabilidad, en los espacios de vida fuera del trabajo, donde, como refleja Loach en su filmografía, parecen “llover piedras” todos los días de sus semanas.

El libro es una obra coral sobre los trabajadores precarizados, editada por Rafael Díaz-Salazar, y elaborada bajo el hilo narrativo del ver, juzgar y actuar. Así, en la primera parte, determinada por el ver, se presentan escenas de las biografías laborales reales de estos trabajadores y se hace una aproximación al cine, escasamente distribuido en general, que lleva la cámara a esas situaciones de trabajo y vida en precario. En la segunda parte del libro, conformada por el juzgar, se suceden una serie de capítulos, y autores, (del 3 al 9) dedica-

dos a retratar los contornos, las causas, los procesos de formación, los accidentes, las condiciones, y los principales problemas de este nuevo bloque social de trabajadores que vive, y trabaja, sobre “empleos” precarios e informales. Capítulos independientes, pero que al abordar diversas facetas del empleo, logran reconstruir la realidad del trabajo precario. En la tercera parte, actuar, se recogen una serie de experiencias y propuestas, elaboradas desde las centrales sindicales y otros movimientos sociales, que tratan de transformar la situación de precariedad laboral

Creo que una presentación del libro, o una guía de lectura de él, debe partir del capítulo 3, *Trabajadores precarios. El proletariado del siglo XXI*, de Rafael Díaz-Salazar. Este capítulo, que además da título a la obra, puede servir de pórtico de entrada al resto de aproximaciones al trabajo y al trabajador precario que se desarrollan en el resto de capítulos, y puede servir, porque en él, el autor, Díaz-Salazar, presenta tres tramas de contenidos diferentes, pero interrelacionadas entre sí, que terminan por ubicar a los trabajadores precarios en la estructura social y política nacional.

En primer lugar, se presentan los tres movimientos estructurales que están generando el crecimiento de la figura del trabajador precario, tanto en las estructuras sociales de los países desarrollados, como en las tramas productivas y laborales dispersas por sus territorios. Primero, un nuevo modelo de acumulación, impuesto por el poder económico y de mercado de las grandes empresas capitalistas, basado en una nueva organización de la producción y

el trabajo, la descentralización productiva y laboral o la división del trabajo entre empresas, y dentro de ellas. Segundo, la hegemonía de una ideología neoliberal en la orientación de las políticas productivas y de empleo, basadas en la flexibilidad permanente del mercado laboral, y que han ido configurando el crecimiento de la eventualidad y temporalidad en el mercado de trabajo –es excelente el repaso que se hace de las sucesivas reformas laborales, basadas en el desarrollo de la flexibilidad laboral y la consiguiente cobertura al empleo temporal, generadas por todos los partidos políticos gobernantes desde la transición, incluyendo los de nomenclatura Socialista y los efectos, que en términos de orientación electoral, generaron dichas reformas en la clase trabajadora-. Y tercero, la preponderancia y penetración de la cultura del individualismo posesivo y del “*sálvese quien pueda*” ya no sólo en las clases medias, sino, también, en amplios segmentos de la clase trabajadora.

En segundo lugar, se hace un análisis de este nuevo bloque social de trabajadores precarios –el 46% de la población activa si sumamos trabajadores en paro y asalariados con contratos eventuales, 6 millones de personas en el 2002-, de su composición de clase –clase trabajadora mayoritariamente- y edad –la maldición de ser joven o mujer-, de los datos concretos de su precariedad, tanto en lo referente al trabajo (indefensión, inestabilidad y eventualidad en el trabajo –no controlada por el trabajador-, bajos salarios, rotación constante) como en lo referente al mundo fuera del trabajo (pobreza, inseguridad de recursos y de

los proyectos, subordinación de la vida fuera de las “fábricas” a las dinámicas intensivas y flexibles de la vida dentro de ellas, etc.).

En tercer lugar, se hace un muy significativo recorrido por la “confrontación” sindical de las centrales mayoritarias hacia este proceso de reforma –y revolución– precarizadora del mercado de trabajo, pormenorizando tanto las respuestas de las principales centrales sindicales a las sucesivas reformas laborales de los sucesivos gobiernos nacionales, como las posibilidades, y condicionantes, de dichas centrales para revertir y combatir la dinámica de precarización laboral desarrollada desde los 80 en España.

Pues bien, sobre este capítulo, o sobre este pórtico de entrada, que es el capítulo tres del libro, se puede ir montando y ensamblando el resto de capítulos, hasta ampliar la visión sobre la situación de vida y trabajo, de este nuevo bloque social de Trabajadores Precarios. Así, en los capítulos tres y cuatro, se puede entrar en las fábricas –de la Renault o la Peugeot– para ver algo de las Situaciones Reales de Trabajo (Castillo, 1998) –fordistas y tayloristas, a pesar de que oficialmente ya no existen bajo la especialización flexible y el posfordismo– de los obreros –manualizados e intensificados– que montan el *megane* en una de las “centrales” de montaje de la compañía– uno se pregunta que será del resto de obreros que trabajan en subcontratas y mandan las piezas a la fábrica de montaje final–. O, en el capítulo 9 (Castel), ver el proceso de desregulación y desreglamentación de las normas colectivas que regulaban las relaciones de empleo. O asistir al

desglose pormenorizado de las razones sociales y económicas del crecimiento de la siniestralidad laboral, es decir, a la decisiva unión de hechos, de daños, que aparecen como azarosos y oscuros, accidentales, a la organización social y económica del trabajo en precario, al marco productivo y laboral actual, y por tanto pasan a ser de otra naturaleza, causales y previsibles (Castillo, Cap. 7). O recorrer las biografías laborales, producto de la precariedad, y que a la vez desvelan los trabajos y tramas productivas precarias invisibilizadas (Torada, Cap.2). O comprender algunas de las causas que han generado esta precariedad en el trabajo (Miguélez, Cap. 8). Y finalmente, ver las respuestas que desde los sindicatos y los propios trabajadores precarios se vienen dando para revertir la situación de precariedad en la dirección de un empleo decente (Hueras, Cap.10; Aganzo, Cap.11 y Pereda, Cap.12.)

Se trata, por tanto, de una excelente aproximación a una de las encrucijadas –y cruces– centrales del ¿desarrollo? económico, social y laboral de los países de Europa Occidental, y más en concreto, del nuestro. Un libro, pues, que contribuye a rescatar todos esos trabajos, y trabajadores, que se llevo un buen viento tecnológico del fin del trabajo, desde la segunda mitad de la década de los 80', y que hoy re–aparecen, trabajos y trabajadores, pulverizados, dispersados, subcontratados e informalizados, en tramas y cadenas productivas difuminadas e invisibilizadas en el territorio y en los discursos oficiales. Todo ese trabajo, trabajadores, en estado fluido (Castillo, 1998), que se hace paro, para hacerse preca-

rio y vuelta, convertido, en tantas ocasiones, en la –única– ventaja competitiva ¿global? del tejido productivo y económico.

En resumen, una obra que habla, e invita a hablar, sobre, por un lado, la re-aparición y crecimiento en las fábricas dispersas, de un enorme obrero-jornalero colectivo, urbano y rural, industrial y de servicios, en estado fluido, que trabaja en precario y, con intensidad, en puestos de trabajo descalificados, y que sostiene con su precariedad, en tantas ocasiones, la competitividad, global, pero también nacional o local, del sector, o de la mercancía. Y por otro, sobre la aparición, en la comunidad, en los espacios sociales, de un bloque social de trabajadores precarizados y vulnerabilizados, trabajadores y sujetos instalados en la inseguridad, de vida, de proyecto, que viven de juntar retales de empleos, que aglutinan, los salarios y las horas, de tanto trabajo despiezado y subcontratado, y en cuya pobreza, y precariedad, descansa la semilla, de un regreso precario al trabajo precario e intensificado, “*porque uno se aguanta en la tarea, y se exagera, porque tiene necesidad*”.¹

Juan Iglesias Martínez

DESARROLLO REGIONAL

LÁZARO ARAUJO, L. (Coord.), (2002), *Las acciones estructurales comunitarias en España y sus comunidades autónomas. Periodo 2000–2006*, Madrid, FUNDICOT (supervisión técnica), Comisión Europea, Representación en España, 615 págs.

La presente publicación, coordinada por Laureano Lázaro Araujo, uno de los expertos más competentes en materia de desarrollo regional, es una obra de consulta imprescindible. Es útil para todos los que desean obtener una información rápida y solvente sobre el funcionamiento de los Fondos Europeos, en general, y su aplicación concreta en las Comunidades Autónomas españolas.

En el primer tomo de la obra, el capítulo primero realiza, en primer lugar, una aclaración acerca de la diferencia entre los cuatro Fondos Estructurales, es decir, el FEDER, el FSE, el FEOGA-Orientación y el IFOP, y otros instrumentos financieros que también apoyan acciones con finalidad estructural, a saber, el Fondo de Cohesión y el BEL. Con especial énfasis se destacan las diferencias entre los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, un fondo que, sin perjuicio de tener varios rasgos comunes con los Fondos Estructurales, no constituye un fondo estructural desde el punto de vista estrictamente jurídico y se distingue de ellos por varias peculiaridades. A continuación, se efec-

¹ Entrevista a trabajador inmigrante ecuatoriano. Madrid Octubre de 2003.

túa un análisis del tratamiento de la cohesión económica y social en los Tratados, en el que se pone de manifiesto que la cohesión económica y social, especialmente a partir del Tratado de Maastricht (1992), que la incorporó entre los objetivos de la Unión, ha recibido una atención cada vez mayor, reflejándose de este modo el incremento de la importancia de la política regional en el conjunto de las políticas comunitarias.

En segundo lugar, se exponen en el primer capítulo las normas que regulan el funcionamiento de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión durante el período 2000–2006. Entre otros, se abordan los siguientes aspectos claves del funcionamiento de los Fondos Estructurales: 1) los objetivos prioritarios (objetivo nº 1, objetivo nº 2 y objetivo nº 3), resaltando los cambios introducidos para el período 2000–2006 respecto a los anteriores períodos de programación (1989–1993, 1994–1999), 2) las Iniciativas Comunitarias/IC (INTERREG, LEADER, URBAN, EQUAL), 3) las Acciones innovadoras, 4) la programación, explicando la secuencia completa del proceso programador (Orientaciones para la programación, Planes de Desarrollo Regional para cada objetivo, Marcos de Apoyo Comunitario y Programas Operativos o Documentos Únicos de Programación), 5) la reserva de eficacia, una de las novedades más relevantes del período de programación 2000–2006 que incentiva la buena gestión de las subvenciones de los Fondos, 6) los principios de adicionalidad y cooperación, y 7) el reparto de los recursos financieros de los Fondos Estructurales, es decir, por objetivos prioritarios dentro de los Marcos de Apoyo Comuni-

tario así como por Iniciativas Comunitarias, acciones innovadoras y medidas de asistencia técnica.

El capítulo segundo del primer tomo se inicia con el estudio de los recursos financieros globales asignados a las acciones estructurales por los acuerdos del Consejo Europeo de Berlín, celebrado en marzo de 1999, y a continuación expone, efectuando una comparación con el período 1994–1999, la asignación de los recursos estructurales por objetivos y Fondos. Después se hacen explícitos los criterios de asignación por objetivos para el reparto de recursos entre los Estados miembros y la distribución resultante y se especifica, comparando los períodos de 1994–1999 y 2000–2006, la distribución de los recursos asignados a España por objetivos y por grandes áreas de gasto. En este contexto, se deja claro que España, en términos de porcentaje del PIB o en euros por habitante, ocupa, detrás de Portugal y Grecia, la tercera posición como receptor de financiación comunitaria para acciones estructurales, sin perjuicio de que nuestro país es, seguido de Alemania e Italia, el país de la UE que en términos absolutos recibe el mayor volumen de recursos comunitarios de este tipo. Posteriormente se describen de forma sintética los rasgos más sobresalientes de la aplicación de los Fondos Estructurales en España y sus comunidades y ciudades autónomas, contemplando las tres categorías de regiones beneficiarias (del objetivo nº 1, nº 2 o nº 3) y las Iniciativas Comunitarias. En cada caso, se indican la estrategia y prioridades de programación seguidas, las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades detectadas, los ejes prioritarios de ac-

tuación, los recursos financieros disponibles y los programas aplicados.

El tercer capítulo es de carácter conclusivo y destaca, sobre la base de los datos del Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social presentado en febrero de 2001, que en términos de renta per cápita o PIB o PNB por habitante se ha producido, desde la pertenencia de España a la UE a partir de 1986, un claro proceso de convergencia real de las regiones españolas menos prósperas con los niveles medios comunitarios. Además, se pone de manifiesto que los Fondos no sólo han favorecido esta convergencia real sino también han contribuido de forma importante a mejorar el aparato productivo, la cualificación del capital humano y la dotación de infraestructuras decisivas para la modernización y mejora de la competitividad de España y de sus regiones menos desarrolladas. Por último, respecto al futuro de la política regional comunitaria en el contexto de una Unión ampliada a 25 Estados miembros a partir de 2004 y de las nuevas perspectivas financieras que regirán a partir de 2007, se señala que esta ampliación, que supone la adhesión de diez países con muy bajos niveles comparativos de riqueza, va a plantear unos nuevos y muy importantes retos a la política de cohesión comunitaria, sobre todo en términos financieros. Asimismo se insiste en que en este nuevo entorno es difícil esperar que, después del año 2006, España y el resto de países y regiones de la actual UE-15 puedan seguir gozando de un apoyo por recursos estructurales comunitarios de igual intensidad a la existente actualmente en la UE-15.

El segundo tomo de la obra aporta una explicación exhaustiva de las estrategias y líneas prioritarias de actuación objeto de cofinanciación de los Fondos Estructurales en las diferentes Comunidades Autónomas (CC.AA.) y las ciudades autónomas españolas incluidas en la categoría de regiones beneficiables por el objetivo nº 1, 2 ó 3. Primero, se efectúa una descripción detallada de la problemática socioeconómica y de las debilidades estructurales (identificación de estrangulamientos y potencialidades a través del análisis DAFO) más significativas existentes en cada comunidad autónoma, lo cual convierte la obra en una valiosa fuente de información que ofrece a gestores públicos, economistas, geógrafos u otros estudiosos datos completos y actualizados sobre las disparidades de desarrollo regional en España. A continuación, se exponen las estrategias y objetivos de desarrollo propuestos así como las actuaciones contempladas en las diferentes formas de intervención (Programas Operativos, DOCUP, etc.). En consonancia con las directrices de la Comisión Europea, se pone un énfasis especial en las cuestiones relacionadas con los recursos humanos, la igualdad de oportunidades, la sociedad del conocimiento y el medio ambiente. Cada monografía regional concluye con el reflejo de la totalidad de los recursos financieros programados para la comunidad o ciudad autónoma, incluyendo Programas Operativos (regionales y plurirregionales) e Iniciativas Comunitarias.

Andreas Hildenbrand Scheid

JUNTA DE ANDALUCÍA, (2003), *Andalucía Segunda modernización. Estrategias y propuestas*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de la Presidencia, 157 págs.

A finales del pasado año, 2003, se ha publicado un escrito, que, en palabras del coordinador del debate sobre la Segunda Modernización de Andalucía, Manuel Pezzi Careto, plantea «la necesidad de que Andalucía se incorpore plenamente y con garantías a la llamada Sociedad de la Información y del Conocimiento, y afronte los retos y aproveche las oportunidades que esta nueva sociedad comporta».²

Evidentemente, no estamos ante un libro más sobre Andalucía; mucho más importante que la propia publicación es la discusión de la propuesta, y sobre todo el compromiso de la Junta de Andalucía de mantener un debate parlamentario sobre su contenido, para incorporarlo a la política del Gobierno autonómico, como un componente nuclear de su contenido. Al menos, este es el planteamiento cuya ejecución podremos observar en los próximos meses.

Se afirma en la «Introducción» que «estamos ante un cambio de sociedad e incluso ante un cambio de era o de civilización». Este panorama visto desde Andalucía es el que ha determinado un debate ciudadano, que se ha concretado en unas propuestas de estrategias, que principalmente se refieren a las siguientes:

- Una formación de calidad.
- Una investigación científica y tecnológica de primer orden.
- Una cultura innovadora, especialmente en el campo de la empresa.
- Un tejido productivo denso, diversificado y competitivo.

El libro, además de la Introducción a la que ya hemos aludido, comprende seis capítulos, el tercero de los cuales constituye el núcleo central del estudio, con ocho apartados que plantean las estrategias indispensables para la modernización de la Comunidad Autónoma (CA), desde el punto de vista de los participantes en la propuesta.

El capítulo 1º lleva por título *Modernización: concepto, proceso y reto político*. De forma resumida, su contenido se refiere a las dos fases de la modernización: la primera de industrialización y la segunda, la actual, que se caracteriza por varias tendencias, globalización, nueva economía, nuevas tecnologías, sociedad de la información y cultura emprendedora. Es una buena síntesis, aunque se eche en falta un tratamiento explícito de los cambios sociales y políticos más recientes.

El capítulo 2 se denomina *Necesidad, requisitos y atributos para la modernización de Andalucía*. Se exponen en primer lugar las características de Andalucía: dotación de capital humano, buena situación geopolítica, riqueza medioambiental, infraestructuras desarrolladas y economía dinámica. En segundo lugar

² En el número 226 de la *Revista de Fomento Social* se dedicó un editorial precisamente a la Segunda Modernización de Andalucía.

se apuntan los problemas de la CA: bajas tasas de actividad, desempleo, debilidad empresarial y escaso gasto en I+D. Crítica y autocrítica de la realidad andaluza, si bien con una cierta limitación en cuanto al análisis de la política de los gobiernos autonómicos.

El capítulo 3º *Campos de acción y estrategias en la segunda modernización*, contiene la parte esencial del estudio. Cada uno de los ocho apartados se divide en una parte expositiva del problema y otra de propuestas. Por razones de espacio, nos vamos a limitar a estas últimas.

El apartado 3.1 se refiere a «La educación como base de la sociedad de la información. Más investigación de excelencia en sectores estratégicos para reforzar la innovación»; propone: incremento de la inversión pública en educación e investigación científica, con especial atención al proceso educativo; utilización de «Internet» en todos los niveles de la educación; prioridad a la investigación en los sectores estratégicos; y apoyo a programas de innovación que fomenten la cooperación de empresas y grupos de investigación.

El apartado 3.2, tiene por tema «Una base económica sólida para una Andalucía más emprendedora». Como propuestas, entre otras, indica las siguientes: necesidad de un tejido productivo más denso, diversificado, competitivo y articulado; aumento de los emprendedores como base del desarrollo; estímulo del ahorro; concentración de las ayudas públicas en iniciativas innovadoras; adaptación de los contenidos de la formación profesional y de la universidad a las necesidades del proceso pro-

ductivo. Nos parece que este apartado va en la línea adecuada, pero ¡que lejos está de la prioridad de la empresa pública de los primeros planes de la Junta de Andalucía!

El apartado 3.3 se centra en «Garantizar el acceso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación haciendo de Internet un servicio público, básico y gratuito». Su título ya indica la línea de las propuestas: «Internet» como servicio público para todos los ciudadanos; formación de especialistas; adaptación de la legislación para el desarrollo de «Internet»; elaboración de un portal andaluz; y creación de un Comité Andaluz de la Sociedad de la Información. La importancia de «Internet» en la sociedad actual es indiscutible, pero nos preguntamos ¿no se estará acen- tuando excesivamente el papel de un mero instrumento?

«Reinventar las Administraciones Públicas y agilizar el gobierno del territorio para dar un mejor servicio a la ciudadanía» es el título del apartado 3.4. Sobre este tema propone lo siguiente: alcanzar una administración eficaz; orientar la gestión pública hacia una gestión estratégica; fijar objetivos para esta Administración; generalización de las nuevas tecnologías; descentralizar competencias a los entes locales; dar contenido a las agrupaciones de municipios; y crear un fondo de solidaridad interterritorial. Este apartado es una muestra más de que el documento recoge la perspectiva de la Administración autonómica y en cierto sentido el de las administraciones locales; he aquí una de sus limitaciones: la ausencia de propuestas sobre la posible actuación de los agentes económicos y sociales.

El apartado 3.5 «Una estrategia de desarrollo territorial basada en la sostenibilidad», incluye varias propuestas: el territorio como factor de cohesión requiere que se completen las infraestructuras; el principio de sostenibilidad natural y ambiental debe ser considerado prioritario; definición y puesta en valor de la parte andaluza de la Red Natura 2000, lo cual se relaciona en parte con las ayudas de la política agraria. Creemos que en el pasado se ha producido una degradación medioambiental unido a importantes desequilibrios territoriales, por lo que esta estrategia representa una de las principales tareas que debe completar la Junta de Andalucía.

El título del apartado 3.6 es «Sin contar con las mujeres no hay modernización», lo que lleva a las siguientes propuestas: planteamiento de la perspectiva de género como aspecto transversal en todas las propuestas; estrategias coeducativas en los procesos de formación; y tolerancia cero en relación con la violencia de género. Este es un tema de la mayor importancia, que debe estar presente en esta política y en otras muchas, aunque la forma en que se ha incorporado al documento parece que se aparta un poco de su orientación.

El apartado 3.7 plantea «Eliminar la pobreza y la exclusión social. Una nueva visión de la inmigración». Se propone: lucha contra la pobreza y la exclusión social; universalización de los servicios sociales; y favorecer la inserción de la población inmigrante. Nuevo tema de la mayor importancia, que sin embargo está creando problemas con el Gobierno Central.

El último apartado de este capítulo

está orientado a «La cultura como apuesta estratégica en la sociedad de la información. El papel de los medios de comunicación. Andalucía una sociedad bilingüe». Propuestas: apuesta por la cultura en el nuevo marco de «Internet»; digitalización de los fondos de los museos, archivos, bibliotecas, etc.; conseguir el surgimiento de emprendedores e industrias culturales; convertir a la Radio Televisión Andaluza en el medio de referencia de la CA; mejorar el uso del inglés; e integración de todos los ciudadanos de fuera de Andalucía. Sin duda, este apartado recoge una larga tradición de apertura de Andalucía al resto del mundo, que contrasta con las políticas de otras CCAA.

El capítulo 4 trata sobre *Las acciones desencadenantes*. Junto con una alusión a las estrategias incluidas en el capítulo anterior, subrayando los aspectos más importantes, propone dos acciones desencadenantes de la segunda modernización: 1. la promoción de las energías alternativas; y 2. mejora en la disponibilidad de nuevas tecnologías en todos los núcleos de población. Conviene insistir en que estas propuestas de carácter técnico van unidas a otras ya tratadas de ámbito social y cultural: igualdad, solidaridad, etc.

El capítulo 5 está dedicado al *Desarrollo y gestión del proceso*. De carácter procedimental, establece el tratamiento aconsejable del documento: debate en los centros educativos, universidades, centros de investigación, agentes económicos y sociales, colegios profesionales etc.; elaboración de un plan estratégico por el Gobierno andaluz; y debate en el Parlamento de Andalucía. En principio, este planteamiento es acer-

tado para conseguir la incorporación de los ciudadanos y de las instituciones al programa.

El 6 y último capítulo recoge de nuevo las 40 propuestas del capítulo 3, resumidas anteriormente.

Como opinión de conjunto, ofrecemos las siguientes sugerencias:

Se trata de una propuesta que valoramos positivamente ya que si se lleva a cabo podría aportar elementos importantes para la modernización de Andalucía. Hay que tener en cuenta que se trata de un documento inicial y no de un plan o programa, por lo que la propuesta final será sin duda diferente del contenido del libro que hemos comentado. Faltan todavía aspectos relevantes, tales como la financiación de las propuestas, la adaptación de la política de la Junta etc., cuyo contenido futuro pueden hacer que esta política llegue a transformar la sociedad y la economía andaluza, o que se quede en una nueva política de imagen.

En este sentido, el escrito recoge el punto de vista de la Administración y no de los agentes económicos y sociales. Esto representa una limitación que quizás podrá ser enmendada en las posteriores aportaciones que se realicen. Es por tanto muy diferente de los planes de desarrollo de Andalucía. Insistiendo en la oportunidad de esta propuesta, nos choca que hace muy poco tiempo se elaboró un programa (2002-2005) cuyos objetivos no son coincidentes en general con los de esta propuesta (otro plan el «Programa operativo integrado de Andalucía» coincide, pero sólo en

parte, con la orientación de este documento), ¿no pueden generar desconcierto estos cambios tan frecuentes en la política planificadora del Gobierno autonómico?

Por otra parte, el debate ciudadano nos parece indispensable, por lo que habrá que dar tiempo y medios para realizarlos. La información sobre la propuesta debe ser amplia para que llegué a todo el mundo; algunas actuaciones de la Junta van en este sentido, pero el momento no es el idóneo; con las elecciones muy próximas, este tema puede quedar oscurecido.

Nos parece que al asignar esta iniciativa a la Consejería de la Presidencia se ha acertado, aunque solo en parte, ya que una propuesta de esta envergadura tiene que estar liderada por la propia Presidencia de la Junta.

Una cuestión puntual: se alude repetidamente a la globalización, etc., todo esto ha sufrido cambios importantes, principalmente desde el 11 de septiembre de 2001; quizás no se recoge en el libro esta nueva realidad, al menos de forma explícita.

Desde el punto de vista formal, el escrito es claramente exhaustivo y no contiene defectos de presentación

Terminamos, un original importante y cuyo desarrollo lo esperamos con impaciencia para juzgar la aportación que podrá realizar a la economía y a la sociedad andaluza.

Adolfo Rodero Franganillo

RESEÑAS

PSICOLOGÍA

BARCELÓ, B., (2003), *Crecer en grupo. Una aproximación desde el enfoque centrado en la persona*, Bilbao, Desclée de Brouwer, 324 págs.

Bartomeu Barceló, aparte de su vocación académica, es profesor de lengua y literatura del Instituto de Educación Secundaria de Sineu (Mallorca), desarrolla una gran labor como facilitador y formador de animadores de grupos a través del departamento de dinámica de grupos de la Escuela de Animación Sociocultural, Escola de l'Esplai. Precisamente, "Crecer en grupo" es una buena síntesis de su reflexión teórica, así como de su experiencia clínica.

La obra describe el enfoque de C. Rogers, que ha sido uno de los psicólogos más importantes de la segunda mitad del siglo XX. Tras la Segunda Guerra Mundial la Psicología se centró fundamentalmente en dos apartados. Por un lado, el desarrollo del potencial humano de cada persona, más allá de lo patológico. Autores como A. Maslow, o V. Frankl empiezan a utilizar términos que curiosamente hoy nos resultan muy novedosos: autoestima, autorrealización, identidad, etc. A su vez, la perspectiva grupal, por ejemplo K. Lewin y colaboradores, potencian la reflexión sobre la dinámica de los grupos. Quizá el autor que sintetiza magistralmente las dos perspectivas sea C. Rogers, a través de su enfoque centrado en la persona aportará principios teóricos y experiencias

prácticas para realizar un buen proceso de maduración.

El propio título, "Crecer en grupo", no es un mero recurso publicitario sino que refleja la filosofía que subyace en el libro. Cualquier ser humano es el reflejo de los diferentes procesos de socialización, fundamentalmente grupales, por los que haya pasado. Ninguna persona llega a ser tal en un laboratorio. Nuestra identidad es el fruto de la interacción con los demás, de ahí que sea tan importante saber desarrollarse con otros.

El trabajo podríamos dividirlo en tres bloques. En una primera parte, se describen los principios de la orientación rogeriana de centrarse en la persona teniendo presente los grupos de encuentro o sensibilización. A su vez, el autor sintetiza otros enfoques, por ejemplo el focusing, que sirven para enriquecer el marco teórico. En un segundo momento se aportan experiencias de participantes que han vivido el proceso de aprendizaje y que en la actualidad son colaboradores de Bartomeu en la labor de acompañar a los grupos en su crecimiento. Finalmente, se ofrecen una serie de ejercicios para poder poner en práctica el esquema conceptual. El título de este último apartado resulta muy sugerente: "Muecas para el entrenamiento".

A través de un lenguaje sencillo y comprensible para no iniciados en cuestiones psicológicas, el trabajo que nos ocupa lo que pretende es sensibilizar y hacer consciente al sujeto para que logre "darse cuenta" de cómo ha ido creciendo a lo largo de su vida. Ser cons-

ciente es el primer paso para poder iniciar el cambio. Al mismo tiempo, el libro aporta pistas y recursos sugerentes para poder comenzar a ser “protagonista” de su existencia.

“Crecer en grupo” puede ser de gran utilidad no sólo a profesionales interesados en el asesoramiento humano (psicólogos, médicos, pedagogos, trabajadores sociales, maestros, etc.), sino a todos aquellos que sientan interés por profundizar en el conocimiento de sí mismos. Queramos o no, afrontar nuestra propia existencia de la forma más positiva posible es la tarea más importante que tiene que llevar a cabo todo ser humano.

José Luis Trechera Herreros

MARKETING

MONTERO SIMÓ, M.J., (2003), *El marketing de las ONGD. La gestión del cambio social*, Bilbao, Desclée de Brouwer, coedición académica ETEA, 282 págs.

Nos encontramos ante uno de los primeros libros sobre la *aplicación* del *Marketing* social a las ONGD españolas. Este libro viene a cubrir un vacío pues adapta los principios y filosofía del *Marketing* a un sector para el que la utilidad del *Marketing* se había circunscrito al uso de algunas herramientas del *Marketingmix* como una estrategia de comunicación, con los únicos objetivos de conseguir fondos y darse a conocer.

Las primeras experiencias del uso de técnicas de *Marketing* por ONGD se produjeron en los años ochenta y el daño ocasionado en el seno del sector ha sido calificado por algunos especialistas como una oportunidad perdida en la educación para el desarrollo.

Estudios llevados a cabo por la OCDE y el Consejo de Europa, señalan que para buena parte de las ONGD la cuestión primordial es cómo incrementar los ingresos para financiar proyectos en países en desarrollo. Sin embargo, educar al público y/o a sus donantes es un asunto que se considera ajeno a la organización o, en el mejor de los casos, adquiere un carácter secundario respecto a la obtención de fondos. En esencia, dicho estudio señala que estas organizaciones ofrecen, a cambio de dinero, oportunidades para que el donante mejore su valoración de sí mismo y pueda dar salida a sus sentimientos compasivos, altruistas y/o solidarios, sin que ello se contradiga con su actuación en otras esferas de la vida social, política y económica: como votante, como trabajador, como ciudadano, como consumidor.

Pues bien, el planteamiento que defiende y argumenta este libro es que la misión de las ONGD en los países donantes debe ser la educación para el desarrollo, que ha de ser entendida como “*proceso educativo constante que favorece la comprensión sobre las interrelaciones económicas, políticas, sociales, y culturales entre el Norte y el Sur, que promueve valores y actitudes relacionados con la solidaridad, la justicia social y busca vías de acción para alcanzar un desarrollo humano y sostenible*”. Con este fin la autora plantea todo un modelo de ges-

ción gerencial de las ONGD aplicando para ello la filosofía del *Marketing*, que lo que pretende no es sino “*lograr percepciones diferenciales en la mente de las personas*”; si esta estrategia se aplicara el mensaje sería radicalmente distinto.

Y es que son muchas las ONGD que encuentran dificultad para transmitir un mensaje claro sobre su misión. Un mensaje que, más allá de ir dirigido a un público genérico, se adapte a los distintos colectivos que realmente están al alcance de cada una de las ONGD. La estrategia de *Marketing Social* seguida por la mayoría de las ONGD, como bien indica Montero, es una estrategia indiferenciada, en la que se ignoran los diferentes segmentos del mercado. Todas se dirigen al mismo mercado potencial y este hecho no determina más que un desconcierto de la sociedad y en muchas ocasiones un efecto contrario al deseado.

Este libro viene avalado por años de investigación y también de docencia a miembros de ONGD en el marco del Master de Cooperación al Desarrollo y Gestión de ONGD que ETEA viene impartiendo desde 1999. Son numerosas las ONGD andaluzas que han puesto en práctica las enseñanzas de Montero, ¡ojalá este libro contribuya a implantar un modelo gerencial que permita alcanzar eficazmente el fin para el cual las ONGD existen: la lucha contra la pobreza!

María Luz Ortega Carpio

MIGRACIONES

VV.AA., (2003), “Inmigración en España”, *Papeles de Economía Española*, edita Fundación de las Cajas de Ahorros, nº 98, 275 páginas.

Las migraciones constituyen un fenómeno humano antiguo y variado. Nuestro país ha pasado en pocos años de tener una balanza migratoria negativa a ser hoy receptor neto de inmigrantes. El fenómeno despierta en el país de destino, en este caso, España, reacciones de toda índole no exentas de pasión y de análisis superficiales. A introducir precisamente rigor y reflexión contribuye, de forma excelente, este número monográfico de una de nuestras más prestigiosas revistas de economía. Es muy significativo que este número que *Papeles* dedica a la inmigración en España adopte de entrada una perspectiva multidisciplinar, ello lo hace más interesante y más útil.

Reúne un total de 16 trabajos divididos en los siguientes apartados: *perspectiva general* (“Europa ¿una sociedad multicultural en el siglo XXI? El caso de España”, de Joaquín Arango; y “La sociedad Española y la inmigración extranjera”, del Colectivo IOÉ); *aspectos jurídicos* (“Inmigración en la UE: Normativa y políticas comunitarias”, de Eduard Sagarra Trias; y “El nuevo marco legal del derecho de extranjería en España. De la inestabilidad legal a la ausencia de una política de inmigración”, de Marcos Francisco Massó Garrote); *dimensión económica* (“El reto demográfico de la inmigración en España: 1996-2002”, de Antonio Izquierdo Escribano

y Diego López de Lera; “Inmigración y mercado laboral”, de Raquel Carrasco; “Los trabajadores inmigrantes en la agricultura”, de Benjamín García Sanz y Pedro Izcarra Palacios; “La inmigración en España: Consideraciones económicas e incidencia en el sector financiero español”, de Joaquín Aranda Gallego); y *dimensión social* (“Identidad colectiva y ciudadanía supranacional”, de Carlota Solé y Sònia Parella; “Opinión pública e inmigración”, de Francisco Alvira Martín y José García López; “Población extranjera rural en España”, de Benjamín García Sanz; “Pobreza absoluta e inmigración irregular. La experiencia de los inmigrantes sin papeles en España”, de Ubaldo Martínez Veiga; “Inmigración y exclusión social”, de José Félix Tezanos y Sergio Tezanos Vázquez; “La segunda generación ya está aquí”, de Mariano Fernández Enguita; “Inmigración y segregación urbana”, de Alfonso de Esteban, Javier Curiel Díaz y Salvador Perelló).

Se trata de un conjunto de trabajos a cuál más interesante escritos por un abanico variado de colaboradores muy cualificados procedentes de distintos horizontes académicos y ciudadanos, relacionados todos con el mundo de la inmigración. Dada la citada pluralidad de perspectivas, no es preciso ser experto economista para leer estos trabajos. Se trata, sin duda, de un volumen que puede ayudarnos a fomentar una solidaridad ilustrada.

José J. Romero Rodríguez S. J.

DESARROLLO RURAL

VV.AA., (2003), “Les promesses du rural”, *Projet (dossier monográfico de la Revista)*, n° 274, Paris, Ed. CERAS, Centre de Recherche et d'Action Sociales, 194 págs.

Este número de la revista social de los jesuitas franceses dedica un dossier monográfico a la candente problemática rural europea actual. Los debates acerca del futuro del mundo rural son especialmente ricos y polémicos en Francia, el país con el sector agrario más potente de la Unión Europea y, paradójicamente quizás, en el que los debates sobre la nueva ruralidad adquieren mayor extensión y profundidad. Este número especial reúne a una nómina muy selecta de colaboradores. Destacamos solamente algunos: Bertrand Hervieu, presidente del INRA y ex-asesor del ministro francés de agricultura³; Yves Champetier, uno de los principales responsables durante muchos años de los programas europeos LEADER; Hervé Gaymard, actual ministro francés de agricultura; Jean Glavany, su predecesor en el gobierno de Jospin, etc.

Como dice acertadamente el resumen del CERAS, “el mundo rural, tras decenios de lamentaciones sobre su declive, enfrenta su futuro con algo más de serenidad: la integración de los territorios, que constituye el desafío prioritario, es un nuevo factor de dinamismo. Los gobiernos dibujan los ejes de una política

3 Véase su excelente libro en español: BERTRAND HERVIEU, (1997), *Los campos del futuro*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, serie Estudios, n° 118, 187 páginas.

rural, los mismos actores rurales se comprometen en nuevas experiencias y la Unión Europea consagra programas sustanciales al desarrollo integrado. Pero estas “promesas” (título de este número especial) son efímeras mientras que todos los actores citados –responsables políticos y agricultores, principalmente– no lleguen a superar las desconfianzas recíprocas ante el futuro.

A pesar de todos los avatares de los nuevos escenarios, una nueva sociedad rural se está gestando, integrando y movilizándolo a otros actores. Algunas de las acciones que ayudarán al mundo rural a cumplir sus promesas serían: favorecer una agricultura ligada al territorio, desarrollar las políticas más adaptadas al contexto concreto de los campos europeos (políticas de “país”, en el sentido

francés, raíz de “paysan” y de “paysage”), sea cual sea su forma institucional, así como el turismo llamado “verde”.

Las reflexiones sobre la problemática rural de este número especial son especialmente recomendables para ilustrar el debate español en el que, más allá de las legítimas posturas reivindicativas, por desgracia, echamos de menos una modernidad de ideas, un clima de diálogo y una profundidad en los análisis y diagnósticos similares a los del vecino contexto francés.

Para más información sobre esta revista, nuestros lectores pueden consultar la página Web: <http://www.jesuites.com/missions/foi-et-justice/projet.htm>

José J. Romero Rodríguez S.J.

La Revista de Fomento Social se encuentra indexada al menos en las siguientes bases de datos internacionales y nacionales

- **IBSS**, de la **London School of Economics and Politics**
- **ECONDOC** y **ECONIS** (Universidad de Kiel) en Alemania
- **RAS**, **Russian Academy of Sciences Bibliographies (RAS)**
- **LATINDEX**, **Sistema de Información para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal**
- **ISOC**, **Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)**
- **CBUC**, **Consortio de Bibliotecas Universitarias de Cataluña.**
- **COMPLUDOC**, de la **Universidad Complutense de Madrid**
- **DIALNET**, de la **Universidad de La Rioja**
- **CIDEC**, **Centro de Información y Documentación Europea de Economía Pública, Social y Cooperativa de la Universidad de Valencia .**
- **Summarev**, de la **Universidad de Sevilla.**

ÍNDICE GENERAL DEL VOLUMEN 58 (2003)

ÍNDICE DE AUTORES

– AMADOR HIDALGO, F.: <i>Apoyo al desarrollo rural en Vietnam: un caso de investigación-acción</i>	135
– CALDENTEY DEL POZO, P.: <i>Primera conferencia anual de la red latinoamericana de estudios sobre integración y comercio</i>	765
– CAMACHO LARAÑA, I., S. J.: <i>La doctrina moral sobre la guerra. Su aplicación al caso de la intervención militar en Irak</i>	151
– CAMACHO LARAÑA, I., S. J.: <i>XVI Reunión del grupo Fomento Social</i>	771
– EDITORIAL: <i>Acción política y comportamiento de los católicos en España</i>	11
– EDITORIAL: <i>Economía mundial: bajo el signo de la incertidumbre</i>	237
– EDITORIAL: <i>La economía española durante el gobierno de Aznar: la expansión diferente</i>	401
– EDITORIAL: <i>Sociedad de la información ¿sociedad de la comunicación?: aportaciones para la reflexión</i>	599
– FERRERO Y DE LOMA-OSARIO, G.: <i>De los proyectos de cooperación a los procesos de desarrollo a largo plazo</i>	61
– FRANCO, F. F., S. J.: <i>Secretariado para la Justicia Social de la Compañía de Jesús: La guerra es una derrota de la humanidad</i>	187
– GONZÁLEZ CANO, V.: <i>Mesa redonda de la Organización Internacional del Café en Londres</i>	535
– INTERMON OXFAM: <i>La reconstrucción de Irak y el papel de Naciones Unidas</i>	181
– JUAN PABLO II: <i>Mensaje para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz</i>	777
– JUAN PABLO II: <i>Discurso al cuerpo diplomático</i>	787
– LOPEZ MARTÍN, M ^a . C., RODERO FRANGANILLO, A.: <i>Algunos problemas de la actividad financiera desde una perspectiva ética</i>	343
– MARGENAT PERALTA, J. M ^a ., S. J.: <i>La enseñanza de la religión en la nueva legislación</i>	365

– MARTINI, C. M., S. I.: <i>Temores y esperanzas de una ciudad</i>	559
– MERCADO ALONSO, I.: <i>¿Hacia un cambio de modelo turístico?: reflexiones a partir de la ecotasa</i>	469
– MIRANDA SERRANO, L. M ^a .: <i>Libre competencia y recuperación de empresas en crisis (Entre la eficiencia económica y el compromiso social)</i>	643
– MONSALVE SERRANO, F.: <i>Aproximación al pensamiento económico de la escolástica tardía a través del cardenal Juan de Lugo, S. J.</i>	283
– MOSCOSO SÁNCHEZ, A. M ^a .: <i>La revolución silenciosa de la mujer rural en el campo de Gibraltar. Despertares entre conflicto y la cooperación</i> .	501
– MOYA HUERTOS, J.: <i>El seguro de dependencia: una nueva perspectiva del envejecimiento</i>	105
– MOYANO ESTRADA, E.: <i>Nueva agricultura y multifuncionalidad: un reto para el ingeniero agrónomo</i>	755
– NÚÑEZ-CORTÉS CONTRERAS, P. Y LÓPEZ ÁLVAREZ, M ^a . J.: <i>Responsabilidades familiares y estabilidad en el empleo de los trabajadores</i>	317
– OXFAM INTERNACIONAL: <i>Europa y la crisis del café. Un Plan de Acción</i>	539
– PÉREZ TAPIAS, J. A.: <i>Una alternativa desde Habermas: Estado solidario frente a Estado mínimo</i>	435
– PORRAS NADALES, A. J.: <i>Del proceso autonómico hacia un sistema de red. (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del siglo XXI)</i> ..	35
– PORRAS NADALES, A.: <i>La Constitución española en su veinticinco aniversario</i>	625
– RODERO FRANGANILLO, A.: <i>Los cambios del sistema financiero durante las dos últimas décadas</i>	743
– RODERO FRANGANILLO, A., LÓPEZ MARTÍN, M ^a . C.: <i>Comentarios sobre el Plan Económico Andalucía siglo XXI</i>	525
– RUL-LAN BUADES, G.: <i>El planeta agua</i>	681
– SÁNCHEZ CARRASCO, A. M ^a .: <i>La reforma de la “ley del menor”</i>	729
– SANTAMARÍA, Ó. A.: <i>Los retos de la integración regional en Centroamérica</i>	191
– WEISBROT, M., BAKER, D., KRAEV, E. Y CHEN, J.: <i>Los resultados de la globalización 1980–2000: veinte años de descenso en el progreso</i>	253

ÍNDICE DE TEMAS

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

- *De los proyectos de cooperación a los procesos de desarrollo a largo plazo*, FERRERO Y DE LOMA-OSORIO, G. 61
- *Apoyo al desarrollo rural de Vietnam: un caso de investigación-acción*, AMADOR HIDALGO, F. 135
- *La reconstrucción de Irak y el papel de Naciones Unidas*, INTERMÓN OXFAM 181
- *Mesa redonda de la Organización Internacional del Café en Londres*, GONZÁLEZ CANO, V. 535
- *Europa y la crisis del café. Un Plan de Acción*, OXFAM INTERNACIONAL 539
- *Primera conferencia anual de la red latinoamericana de estudios sobre integración y comercio*, CALDENTY DEL POZO, P. 765
- *XVI Reunión del grupo Fomento Social*, CAMACHO LARAÑA, I. 771

ECONOMÍA

- *Los retos de la integración regional en Centroamérica*, SANTAMARÍA, O. F. 191
- *Economía mundial: bajo el signo de la incertidumbre*, Editorial 237
- *Los resultados de la globalización 1980-2000: veinte años de descenso en el progreso*, WEISBROT, M., BAKER, D., KRAEV, E. Y CHEN, J. 253
- *La economía española durante el gobierno de Aznar: la expansión diferente*, Editorial 401
- *¿Hacia un cambio de modelo turístico?: Reflexiones a partir de la ecotasa*, MERCADO ALONSO, I. 469
- *Comentarios sobre el Plan Económico Andalucía siglo XXI*, RODERO FRANGANILLO, A. y LÓPEZ MARTÍN, M^a. C. 525
- *Libre competencia y recuperación de empresas en crisis (Entre la eficiencia económica y el compromiso social)*, MIRANDA SERRANO, L. M^a 643

-
- *Los cambios del sistema financiero durante las dos últimas décadas*,
RODERO FRANGANILLO, A. 743
 - *Nueva agricultura y multifuncionalidad: un reto para el ingeniero agrónomo*, MOYANO ESTRADA, E. 755

ÉTICA

- *La doctrina moral sobre la guerra. Su aplicación al caso de la intervención militar en Irak*, CAMACHO LARAÑA, I. 151
- *Secretariado para la Justicia Social de la Compañía de Jesús: La guerra es una derrota de la humanidad*, FRANCO, F. F., S. J. 187
- *Aproximación al pensamiento económico de la escolástica tardía del cardenal Juan de Lugo, S.J.*, MONSALVE SERRANO, F. 283
- *Algunos problemas de la actividad financiera desde una perspectiva ética*, LÓPEZ MARTIN, M^a. C. y RODERO FRANGANILLO, A. 343

POLÍTICA

- *Acción política y comportamiento de los católicos en España*, Editorial 11
- *Del proceso autonómico hacia un sistema de red. (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del siglo XXI)*, PORRAS NADALES, A. J. . 35
- *Una alternativa desde Habermas: Estado solidario frente a Estado mínimo*, PÉREZ TAPIAS, J. A. 435
- *Temores y esperanzas de una ciudad*, MARTINI, C.M.,S.I. 559
- *La Constitución española en su veinticinco aniversario*, PORRAS NADALES, A. 625
- *Discurso al cuerpo diplomático*, JUAN PABLO II..... 787

SOCIEDAD

- *El seguro de dependencia: una nueva perspectiva del envejecimiento*, MOYA HUERTOS, J. 105
- *Responsabilidades familiares y estabilidad en el empleo de los trabajadores*, NÚÑEZ-CORTÉS CONTRERAS, P. y LÓPEZ ÁLVAREZ, M^a. J. 317
- *La enseñanza de la religión en la nueva legislación*, MARGENAT PERALTA, J. A^a., S. J. 365
- *La revolución silenciosa de la mujer rural en el campo de Gibraltar. Despertares entre el conflicto y la cooperación*, MOSCOSO SÁNCHEZ, D. J. 501
- *Sociedad de la información ¿sociedad de la comunicación?: aportaciones para la reflexión*, Editorial 599
- *El planeta agua*, RUL-LÁN BUADES, G. 681
- *La reforma de la "ley del menor"*, SÁNCHEZ CARRASCO, A. M^a. 729
- *Mensaje para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz*, JUAN PABLO II 777

BIBLIOGRAFÍA (Recensiones y Reseñas)

- ARINO, A. y otros, (2003), *Diccionario de la solidaridad (I)*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 526 págs. (Manuel Paniagua Zurera) 217
- AURIOLAS, J. Y MANZANERA, E. (Coord.), (2002), *Cuestiones clave de la economía española. Perspectivas actuales, 2001*, Madrid, Centra, Pirámide y Junta de Andalucía, 332 págs. (Adolfo Rodero Franganillo) 386
- BARCELÓ, B. (2003), *Crecer en grupo. Una aproximación desde el enfoque centrado en la persona*, Bilbao, Desclée de Brouwer, 324 págs. (José Luis Trechera Herreros)
- CAMACHO, I., FERNÁNDEZ, J. L., MIRALLES, J. (2002), *Ética de la empresa*, Bilbao, Desclée de Brouwer y Centros Universitarios de la Compañía de Jesús, 313 págs (José María Margenat Peralta) 377

-
- CARRERAS, I. Y OSES, M., (2002), *Vivir solidariamente, es posible día a día*, Barcelona, Ed. Intermón Oxfam y Planeta, 325 págs. (Adolfo Rodero Franganillo) 221
 - CÍRCULO DE PROGRESO, (2002), *Yacimientos de empleo y habilidades: Horizonte 2006*, Madrid, Ed. Círculo de Progreso, 127 págs (Manuel Paniagua Zurera) 224
 - DÍAZ-SALAZAR, R. (ed.), (2003), *Trabajadores precarios. El proletariado del siglo XXI*, Madrid, Ediciones HOAC, 267 págs. (Juan Iglesias Martínez) 793
 - FONDO ANDALUZ DE MUNICIPIOS PARA LA SOLIDARIDAD INTERNACIONAL (FAMSI), (2003), *Inventario evaluación de la cooperación internacional al desarrollo de las Entidades Locales andaluzas. Primera Parte 1999-2001*, Córdoba, FAMSI, 333 págs. (María del Mar Palacios Córdoba) 390
 - JUNTA DE ANDALUCÍA, (2003), *Andalucía Segunda modernización. Estrategias y propuestas*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de la Presidencia, 157 págs. (Adolfo Rodero Franganillo) 799
 - LÁZARO ARAUJO, L. (Coord.), (2002), *Las acciones estructurales comunitarias en España y sus comunidades autónomas. Periodo 2000-2006*, 615 págs., Madrid, FUNDICOT (supervisión técnica), Comisión Europea, Representación en España (Andreas Hildenbrand Scheid) 796
 - LUCAS MARÍN, A. Y CARCÍA RUIZ, P., (2002), *Sociología de las organizaciones*, Madrid, McGraw-Hill, 456 págs (José A. Garmendia) 384
 - MONTERO SIMÓ, M. J., (2003), *El marketing en las ONGD. La gestión del cambio social*, Bilbao, Desclée de Brouwer, coedición académica ETEA, 282 págs. (María Luz Ortega Carpio) 804
 - PÉREZ YRUELA, M. Y MOYANO, E. (coord.), (2002), *La Sociedad andaluza [2000]*, Córdoba, Instituto de Estudios Sociales de Andalucía, 609 págs (Luis Navarro Ardoy) 213
 - ROMERO RODRÍGUEZ, J. J. (coord.). (2002), *Los efectos de la política agraria europea. Un análisis crítico*, Bilbao, Ed. Desclée de Brouwer (colección ETEA), con la colaboración de Intermón Oxfam y ETEA, 330 págs (Adolfo Rodero Franganillo) 226

-
- VV. AA., (2002), “El poder de las multinacionales. El punto de vista del Sur”, *Alternativas Sur* (número monográfico de la revista), , nº 2 (M^a Luz Ortega Carpio) 222
 - VV.AA., (2003), “Inmigración en España”, *Papeles de Economía Española*, Edita Fundación de las Cajas de Ahorros, nº 98, 275 págs. (José J. Romero Rodríguez S.J.) 805
 - VV.AA., (2003), “Les promesses du rural”, *Projet (dossier monográfico de la Revista)*, nº 274, Paris, Ed. CERAS, Centre de Recherche et d’Action Sociales, 194 págs. (José J. Romero Rodríguez S.J.) 806

Serie Gestión empresarial

Directora: Pilar Tirado

1. *EL RETO DEL EQUILIBRIO. Una guía práctica para decidir cómo emplear su tiempo*, por J. ANTONIO ARIZA 15 €
2. *MANUAL DE CONTABILIDAD FINANCIERA*, por MAGDALENA CORDOBÉS, HORACIO MOLINA Y JUAN M^a MUÑOZ 20 €
5. *GESTIÓN DE COSTES Y MEJORA CONTINUA. Los sistemas de costes y de gestión basados en las actividades (ABC-ABM)*, por PILAR TIRADO VALENCIA 13 €
6. *MANUAL DE AUDITORIA FINANCIERA*, por JOSÉ ANTONIO ARCENEGUI RODRIGO, ISABEL GÓMEZ RODRÍGUEZ Y HORACIO MOLINA SÁNCHEZ 21 €
7. *TRABAJAR EN EQUIPO: TALENTO Y TALANTE. Técnicas de dinámica de grupos*, por JOSÉ LUIS TRECHERA HERREROS 13 €
8. *CASOS DE CONTABILIDAD FINANCIERA. Referencia a la normativa internacional*, por MAGDALENA CORDOBÉS Y J. M. MUÑOZ (Coord.) 23 €
10. *EL MARKETING EN LAS ONGD. La gestión del cambio social*, por M. JOSÉ MONTERO 15 €
11. *PREPARACIÓN Y ANÁLISIS DE ESTADOS FINANCIEROS*, por L. GODOY (Coord.), L. MOLINA Y H. MOLINA 20 €

Serie Economía y Sociedad

Director: Idefonso Camacho

3. *LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA AGRARIA EUROPEA. Un análisis crítico*, por JOSÉ J. ROMERO RODRÍGUEZ (Coord.) 15 €
4. *LOS BENEFICIOS FISCALES DE LA IGLESIA CATÓLICA. Negociación, fundamento y alcance*, por JULIO JIMÉNEZ ESCOBAR 17 €
9. *EJERCICIOS DE MICROECONOMÍA*, por MANUEL DELGADO, ANA HERNÁNDEZ Y LUIS AMADOR 23 €

EDITA: **Desclée de Brouwer, coedición académica ETEA.**

PEDIDOS: **Desclée de Brouwer**

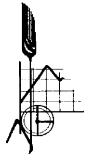
Lérida, 7, bajo. 28020 MADRID

Teléfono: 915 708 759. Fax: 915 708 580

DISTRIBUIDOR EN ANDALUCÍA: **Emaús Libros, S.L.**

Río Tinto, 11. 29010 MÁLAGA

Teléfono: 952 613 739. Fax: 952 304 827



RELACIÓN DE TÍTULOS PUBLICADOS

Publicaciones ETEA

	P.V.P. I.V.A. incluido
Agricultura	
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, Cuarenta años de agricultura andaluza: Un estudio de casos (*)	7,36
P. CALDENTEY ALBERT, Organización Industrial y Sistema Agro-Alimentario	10,61
P. P. PÉREZ HERNÁNDEZ Y J. J. ROMERO RODRÍGUEZ (Dir.), Globalización de los mercados y crisis agraria: perspectivas para la agricultura andaluza (*)	10,42
A. TITOS MORENO Y OTROS, Cambio estructural en el Sistema Agroalimentario Español (1970-88)	9,62
JOSÉ M. MARTÍN LOZANO, El impacto de la Política Agraria Común en las agriculturas andaluzas	11,12
V. GONZÁLEZ CANO, Crédito y endeudamiento en las agriculturas andaluzas	12,00
Contabilidad	
F. J. RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, Aplicaciones Empresariales del Plan General de Contabilidad (*)	7,06
VARIOS, Supuestos prácticos de contabilidad General Avanzada (*)	4,71
M. VALERO PULIDO, Contabilidad de Sociedades	7,90
F. PÉREZ ROJAS, Contabilidad y organización: una aplicación a las cooperativas olivereras	10,22
M. CORDOBÉS MADUEÑO; J. M ^a MUÑOZ TOMÁS; M. RUIZ LOZANO y P. TIRADO, Contabilidad de costes: casos y soluciones	11,42
Derechos humanos	
V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), Los derechos Humanos. Una reflexión interdisciplinar	9,02
V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), Los derechos económico-sociales y la crisis del Estado de bienestar	9,62
V. THEOTONIO CÁCERES y F. PRIETO MARTÍNEZ (Dir.), Neoliberalismo, libertad y liberación	9,62
Economía General	
VARIOS, Sociedad y economía en los años 90. Reflexión de la Revista de Fomento Social	9,92
A. RODERO FRANGANILLO y C. BARROSO CAMPOS, Un modelo Macroeconómico del Equilibrio Global (2 ^a Ed.)	6,01
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ y A. RODERO FRANGANILLO (Dir.), España en la CEE: del Acta Única al Tratado de Maastricht (2 ^a Ed.)	10,92
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ y A. RODERO FRANGANILLO (Dir.), España en la Unión Europea. Más allá del euro	12,02
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, P. CALDENTEY y M ^a LUZ ORTEGA CARPIO, La UE en la hora del Tratado de Amsterdam: una perspectiva española (CD)	3,91
C. BARROSO CAMPOS; M. C. LÓPEZ MARTÍN; P. P. PÉREZ HERNÁNDEZ; A. DE LOS RÍOS BERJILLOS y A. RODERO FRANGANILLO, Ejercicios de macroeconomía (Coeditado con Algaída Editores)	13,22
M. DELGADO ÁLVAREZ; A. HERNÁNDEZ ROMÁN; L. AMADOR HIDALGO; V. GONZÁLEZ CANO; J. M. MARTÍN LOZANO y M ^a LUZ ORTEGA CARPIO, Ejercicios de microeconomía: Cuestiones y problemas	12,02
Economía regional. Economía andaluza	
L. GODOY LÓPEZ, Estudio de un caso de Desarrollo Endógeno	16,61
J. N. RAMÍREZ SOBRINO, El análisis cuantitativo de la economía regional: los modelos econométricos regionales	12,44
J. J. ROMERO RODRÍGUEZ, Cuarenta años de agricultura andaluza: Un estudio de casos (*)	7,36
S. MILLÁN LARA y J. J. RODRÍGUEZ ALCAIDE, Modelos decisionales en la planificación de zonas urbanas. Una aplicación a los terrenos liberados por RENFE en la ciudad de Córdoba (Coeditado con la Universidad de Córdoba)	6,01
JOSÉ M. MARTÍN LOZANO, El impacto de la Política Agraria Común en las agriculturas andaluzas	11,12
Economía social	
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, La Cooperativa como realidad social, ideológica y económica	4,72
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, Financiación de las Cooperativas de Trabajo Asociado: ¿Problema o Síntoma?	8,50
F. PÉREZ ROJAS, Contabilidad y organización: una aplicación a las cooperativas olivereras	10,22
M. L. ORTEGA CARPIO, Las ONGD y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica (Coeditado con IEPALA editorial)	15,63
Empresa	
VARIOS, La Empresa y su entorno. Conmemoración del XXV Aniversario de ETEA (1963-1988) (*)	

G. RUL-LÁN BUADES, Administración de recursos humanos (3ª Ed.)	7,21
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, Análisis de las organizaciones. Fundamentos diseño y aplicaciones (2ª Ed.) ...	11,42
A. LÓPEZ CABALLERO, El factor humano en la empresa. Lecturas y Ejerc. (2ª Ed.)	5,02
L. AMADOR HIDALGO, La aplicación de los sistemas expertos a la gestión de la empresa agrícola	10,22
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, Ética y negocios. Casos para el análisis ético (Coeditado con Algaída Editores) ..	12,62
A. C. MORALES GUTIÉRREZ, Arquitectura de los sistemas organizativos + CD de ejercicios	15,63
Matemáticas e Informática	
C. HERVÁS MARTÍNEZ, Problemas de Combinatoria y Probabilidad (*)	2,94
J. M. CARIDAD OCERÍN, T.S.P. y Estimación de Modelos Econométricos (*)	5,32
J. M. CARIDAD OCERÍN y J. A. MURILLO FERNÁNDEZ, dBASEIII+ para usuarios de Basic y Pascal (*)	2,94
F. MARTÍNEZ ESTUDILLO, Superficies maximales en el espacio de Lorentz- Minkowski	5,32
J. N. RAMÍREZ SOBRINO, El análisis cuantitativo de la economía regional: los modelos econométricos regionales	12,44
L. AMADOR HIDALGO, La aplicación de los sistemas expertos a la gestión de la empresa agrícola	10,22
A. PASCUAL GAÑÁN, Curso teórico-práctico de matemáticas financieras (coeditado con Algaída Editores) .	13,22
A. PASCUAL GAÑÁN, Matemáticas financieras. Ejercicios y problemas resueltos y propuestos	10,22
Sicología y Sociología	
A. LÓPEZ CABALLERO, Dolor y Mito. Psicología del comportamiento religioso (*)	5,89
A. LÓPEZ CABALLERO, El factor humano en la empresa. Lecturas y Ejerc. (2ª Ed.)	5,02
J. L. TRECHERA HERREROS, El trastorno narcisista de la personalidad: concepto, medida y cambio	10,82
Sindicatos	
G. RUL-LÁN BUADES, Poder Sindical y Democracia	5,32
G. RUL-LÁN BUADES, Origen Político de los Sindicatos	9,14
G. RUL-LÁN BUADES, Los Sindicatos en los Países de la Unión Europea	8,50
G. RUL-LÁN BUADES, Los Sindicatos en los Países de la UE (Vol II) (Austria, Finlandia y Suecia)	6,61

(*) Agotado

PEDIDOS A:

Publicaciones ETEA. Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004-CÓRDOBA. ☎ 957 22 21 00

Mundi-Prensa Libros, S.A. Castelló, 37. 28001-MADRID.

☎ Oficinas 91 436 37 02. ☎ Librería 91 436 37 00

BOLETÍN DE PEDIDO	Enviar a: ETEA. <i>PUBLICACIONES ETEA</i> Escritor Castilla Aguayo, 4. 14004-CÓRDOBA (ESPAÑA) ☎ 957 22 21 00 – Fax 957 22 21 01	
Nombre y apellidos _____ D.N.I. _____ Calle _____ Cód. Postal _____ Población _____ Provincia _____		
SOLICITA EL ENVÍO DE LAS SIGUIENTES OBRAS:		
<u>Ejemplares</u>	<u>Autor y título</u>	<u>Euros</u>
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
Forma de pago: <input type="checkbox"/> Cheque bancario a nombre de ETEA <input type="checkbox"/> Reembolso		

Q q a

Q q a

Q q a

Q q a

Con tu colaboración
ayudas a que muchos niños
tengan una educación.

Q q a



113 millones de niños no van a la escuela.

Gracias a ti podrán hacerlo y con su esfuerzo podrán tener un futuro digno. Porque la falta de educación significa la falta de oportunidades. Si quieres colaborar infórmate en el 902 444 844 www.entreculturas.org

Colabora. SCH 0049 0001 54 2210040401
BBVA 0182 5906 86 0010008001



PROGRAMA DE FORMACIÓN POLÍTICA · COMPANÍA DE JESÚS EN ESPAÑA

IV Encuentro con Políticos y Expertos

Europa y el Mediterráneo, ¿de quién es el "Mare Nostrum"?

Políticas de confrontación y de cooperación Norte-Sur, Este-Oeste.

Córdoba, Colegio Mayor Poveda, 30 de abril - 2 de mayo de 2004

XII Semana de formación política. Espiritualidad cristiana y presencia laical en el mundo

Una democracia a construir desde la ciudadanía.

Salamanca, C.E.S., 14-21 de julio de 2004

Para estudiantes universitarios y jóvenes profesionales (de 20 a 35 años).

III Ejercicios Espirituales Alberto Hurtado

Granada, Colegio Mayor Loyola, 14-22 de agosto de 2004

Mínimo de días: tres; acompañamiento personalizado.

Equipo: Cipriano Díaz Marcos, Juan Pablo Rodríguez y José M. Margenat.

Para más información:

Teléfono: 923 125 163 / 957 222 162 / 954 921 580

Fax: 923 125 179 / 957 421 864 / 954 634 155

e-mail: secreces@jesuitas.es, margenat@etea.com, diazmarcos@salterrae.es

Organizan: ETEA, Institución universitaria de la Compañía de Jesús (Córdoba) ·

C.E.S (Salamanca) · FyD (Valladolid)

40
ANIVERSARIO
1963-2003

